

La gestión de empresas públicas universitarias en el Ecuador

The Administration of the University Public Enterprises in Ecuadorian Context

MSc. Gloria Miño-Cascante^I, gloriamino@yahoo.es; Dr.C. Amílcar Roldan-Ruenes^{II}, amilcar@deco.uo.edu.cu; Dr.C. Roberto René Moreno-García^{II}, rrmg@eco.uo.edu.cu

^I*Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, Facultad de Mecánica, Riobamba, Ecuador;*

^{II}*Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba*

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo exponer algunas consideraciones generales sobre la creación y gestión de las empresas públicas universitarias y profundizar en las contradicciones que se originan en este proceso en correspondencia con las nuevas condiciones de desarrollo de la sociedad ecuatoriana, y la nueva concepción de empresas públicas en el Ecuador. Se analiza la situación actual de las unidades de producción universitarias, su transformación en empresas públicas independientes, autofinanciadas, sostenibles, y los resultados de las experiencias de aquellas que ya operan. Se utilizó el método Delphi para identificar y decantar las contradicciones del desempeño y las variables que al momento limitan su operación. La investigación arroja como resultado que la creación y gestión de estas empresas conlleva contradicciones que requieren de su estudio. Actualmente no existe un modelo de gestión propio que garantice el manejo eficiente de estas empresas y su contribución efectiva al desarrollo nacional.

Palabras clave: empresas públicas universitarias, gestión empresarial.

Abstract

The present article has as objective to expose the general considerations on the creation and administration of the companies public university students and to deepen in the contradictions that originate in this process in correspondence to the new conditions of development of the Ecuadorian society, and the new conception of public companies in the Ecuador. The current situation of the university production units, its transformation in independent, self-financed, sustainable public companies, and the results of the experiences is analyzed of those that already operate. The method Delphi is used to identify and to decant the contradictions of the acting and the variables that limit its operation to the moment. The investigation hurtles as a result that the creation and administration of these companies bears contradictions that require of its study. In this moment in Ecuador doesn't exist an own administration model that guarantees the efficient handling to these companies and her effective contribution to the national development.

Keywords: public university companies, managerial administration.

Introducción

Los cada vez más elevados niveles de competitividad y complejidad del entorno, las nuevas tecnologías, los cambios en las demandas de los clientes y los cambios en las estructuras políticas y económicas, redefinen la economía y la manera de entender los negocios con un enfoque de globalización. Se pueden encontrar unidades de producción incluso dentro de las Universidades, y estas no están exentas de estos procesos, es así que se han ido tecnificando y modernizando de manera que los bienes y servicios que ofrecen posean un valor agregado con el conocimiento técnico y científico.

Las empresas públicas en el Ecuador han tenido siempre un papel protagónico en el marco de los estudio del tejido empresarial. Resulta evidente esta afirmación si se toma en cuenta la tendencia que tiene el Estado ecuatoriano de participar en la economía y en los diversos procesos que ello involucra. Se puede afirmar que el estado ecuatoriano es quien dirige el devenir económico del país, toda vez que asume el papel de estado activo teniendo una importante presencia en el mapa empresarial.

En ese contexto, el Ecuador implementó un sistema de economía social de mercado caracterizado por la garantía de libertad de empresa, en principio; limitada fundamentalmente por la considerable intervención del Estado como planificador y como agente de la economía. Esta intervención se materializa a través de la creación de una gran cantidad de empresas públicas, incluidas aquellas que por disposición de la nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) publicada en el Registro Oficial 298, el 12 de octubre de 2010. Esta dispone que las Unidades Productivas de las universidades deben convertirse en empresas públicas, procurando que estas sean competitivas y alcancen su desarrollo en el mercado a través del buen manejo de sus ventajas comparativas y competitivas en general.

Sin embargo, las condiciones legales, económicas y de gestión, generan contradicciones entre los resultados que se esperan de estas empresas y los problemas a los que se ven abocadas en su operación. Este trabajo tiene como objetivo exponer estas contradicciones a partir de la fundamentación teórica-legal de cómo se concibe una empresa pública en el Ecuador; está centrado en las relaciones entre las universidades y la empresa pública, con la finalidad de contribuir a esclarecer la naturaleza económica de los vínculos entre estos dos actores.

Fundamentación teórica

La constante dinámica del entorno socioeconómico redefine la economía y la manera de entender los negocios operados desde las empresas. La empresa es una realidad socioeconómica compleja que como objeto de estudio, requiere una definición general; entre los numerosos conceptos se encuentran: Berlanga, (1954, citado por Basurto, 2005) “Conjunto de órganos y organismos, con funciones propias, dentro de una estructura de organización económica”; Navas y Guerras (2002): “Sistema abierto constituido por un conjunto de partes o subsistemas que interactúan entre sí”. En su libro *Curso Básico de Economía de la Empresa* Bueno (2006, 126) señala:

La empresa es un sistema técnico compuesto por un conjunto de procesos, tecnologías y métodos que explican los negocios y explotaciones que caracterizan económicamente las organizaciones y que se desarrollan en una o más plantas o establecimientos a través de una o más sociedades mercantiles.

Según Porter (1983, citado por Basurto, 2005, 13): “La empresa es la unidad económico social con fines de lucro, en la que el capital, recursos naturales, el trabajo y la dirección se coordinan para llevar a cabo una producción socialmente útil, de acuerdo con las exigencias del bien común”.

Nylor y Vernon (1976, citado por Basurto, 2005) definen la empresa como:

Unidad conceptual de análisis a la que se supone capaz de transformar un conjunto de insumos consistentes en: materia prima, mano de obra, capital e información sobre mercado y tecnologías en un conjunto de productos que toman la forma de bienes o servicios destinados al consumo, ya sea de otras empresas o de individuos o grupos de individuos, dentro de la sociedad en que aquella existe.

Si bien todas estas concepciones incluyen elementos que asocian variables como recursos, procesos, tecnologías, beneficios, el impacto de estas varían en función del tipo de empresa de que se trate; así en el caso de las empresas privadas su principal finalidad será el *lucro*; las empresas públicas, en cambio, buscan la eficiencia de los productos (bienes o servicios) que procuren el *bienestar* de la comunidad; no obstante, esto no significa que deban ser ineficientes.

La educación universitaria, en general, ha sufrido importantes cambios en correspondencia con el entorno dinámico, socio-económico y cultural global que

determinan la necesidad de una rápida adaptación a nuevos conocimientos y competencias de gran diversidad.

Varios autores han destacado que en las últimas dos décadas se han experimentado cambios radicales en el modo de producción del conocimiento y en las instituciones universitarias. Gibbons (1994, citado por Vega, Fernández y Huanca, 2007) describe estos cambios como la transición del “Modo 1” al “Modo 2”. En el “Modo 1” la producción de conocimiento obedece a las normas cognitivas que rigen cada disciplina y es estimulado por intereses puramente académicos. En contraste, en el “Modo 2” el conocimiento se genera siempre en el contexto de la aplicación atendiendo a las necesidades explícitas de algún agente externo, bien sea la industria, el gobierno o la sociedad en general.

Como resultado de esta dinámica surgen nuevas estructuras al interior de la universidad (oficinas de transferencia tecnológica) y se crean estructuras híbridas con otros agentes (parques científicos y tecnológicos, institutos mixtos, entre otros) que trascienden la frontera institucional universitaria y promueven la explotación económica de su conocimiento (Tuunainen, 2005, traducido por la autora, 2014).

Etzkowitz (1990) ha equiparado estas transformaciones a la emergencia de una “segunda revolución académica” que, al igual que la primera, ha desembocado en la adopción por parte de la universidad de una nueva misión, complementaria a las actividades tradicionales de docencia e investigación. Esta “tercera misión” abarca todas aquellas actividades relacionadas con la generación, uso, aplicación y explotación, fuera del ámbito académico, del conocimiento y de otras capacidades de las que disponen las universidades (Molas–Gallart, 2002). De esta forma se ha desarrollado un nuevo tipo de universidad a la cual la literatura aun no le ha asignado un nombre único, distinguiéndose las denominaciones de “universidad de servicios” (Enros y Farley, 1986), “universidad empresarial” (Smilor, 1993) o “universidad emprendedora” (Clark, 1996). A pesar de las diferencias subyacentes en estas denominaciones todas contemplan, como rasgo general, una mayor privatización del conocimiento y la participación de la universidad en la comercialización del mismo, dando lugar a lo que Slaughter y Leslie (1997) denominan “capitalismo académico”.¹

¹ Los autores citados en este párrafo son referenciados por: Vega, Fernández y Huanca (2007).

Además de estas adaptaciones están los cambios que se han venido dando, principalmente, en tres aspectos: en primer lugar, están las nuevas *tendencias ideológico-políticas* desarrolladas, principalmente, en los países de América Latina donde en este momento predomina una filosofía de corte socialista que prioriza el bienestar del “ser humano” sobre el capital, lo que implica un cambio en las estructuras sociales y políticas del estado. Esto trastoca también a las universidades, asignándoles un rol más protagónico, redefiniendo sus principales objetivos y líneas estratégicas en materia de formación, planes de estudio e investigación, destinada a dar solución a las necesidades prioritarias de la población.

Un segundo aspecto lo constituyen los nuevos *lineamientos de planificación* de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES, 2013) reflejados en los planes de desarrollo nacional, los que incluyen cambios en sus estructuras productivas y económicas basadas en el desarrollo sectores considerados como *estratégicos*, y en los que también la universidad está inmersa como proponente de nuevas formas de optimización y manejo de los recursos, encargada de la utilización interna del capital humano formado en ellas².

Un tercer aspecto se relaciona con la necesidad de generar actividades de *autogestión* que permitan una importante inyección de recursos económicos para oxigenar las necesidades científico-tecnológicas propias del quehacer universitario que han dependido básicamente de las asignaciones presupuestarias del estado (universidades públicas), quien condiciona la entrega de los recursos económicos a variables de eficiencia académica, administrativa e investigativa de estos centros de educación superior.

Con estos antecedentes se pretende analizar los esfuerzos desplegados por las universidades en la generación de ciencia, a través de la cual los estudiantes obtienen experiencia en el desarrollo de proyectos profesionales que muchas veces se derivan en recursos de autogestión para la universidad y, al mismo tiempo, representan soluciones a los problemas productivos, tecnológicos, y económicos de la sociedad.

El mecanismo para que las universidades públicas complementen el presupuesto asignado por el Estado está en su relación con el sector productivo a través de las

² Consultar: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES, 2013). *Empresas públicas y planificación: Su rol en la transformación social y productiva*. (1ra edición) Quito, Ecuador.

prestaciones de servicios y la formulación de convenios para la investigación. Las universidades, al contar con personal académico de alto nivel, prestan servicios de capacitación para empleados y directivos del sector productivo. Así también, por medio de la investigación aplicada, la universidad obtiene beneficios de la venta de patentes al sector privado o firma convenios de investigación con aquel, así ambos sectores pueden compartir los dividendos de la aplicación productiva de los resultados de dichas investigaciones.

Otro mecanismo interesante para la consecución de fuentes alternativas de financiamiento, como lo muestra la experiencia de la universidad de Guadalajara (México) es la creación de empresas “parauniversitarias”. Estas organizaciones pueden aprovechar la capacidad instalada de los centros de producción e investigación de las universidades para la producción de bienes y servicios, además pueden constituirse como espacios de vinculación con el sector productivo, ofrecer una amplia posibilidad de campos para la realización de prácticas preprofesionales y contribuir al mejoramiento curricular de los diversos programas académicos. Así mismo, su creación permite la generación de fuentes de empleo que auxilien a estudiantes y egresados para adquirir experiencia profesional y coadyuvar en la preparación y formación de directivos universitarios en el ámbito de toma de decisiones empresariales (Marúm, 1997).

Finalmente, las prestaciones de servicios o la producción de bienes son beneficiosos para la universidad siempre y cuando estas actividades no se distancien de las tareas de la docencia y la investigación, al mismo tiempo que no comprometan el patrimonio de la institución (Mabres, 1998).

Estos esfuerzos empresariales universitarios se han visto plasmados en la creación de empresas vinculadas a la universidad que bajo diferentes formas de creación, con diversos mecanismos y estructuras de apoyo, han conformado empresas de alto valor agregado con enfoques moldeados acorde con las necesidades de los participantes del proceso y teniendo en cuenta buenas prácticas de manufactura y un alto nivel de calidad en sus productos.

La Universidad y la empresa

Las formas de cooperación universidad–empresa más utilizadas en la actualidad resultan: los *clusters*, los contratos de franquicias y de *Outsourcing*, los distritos industriales, las alianzas estratégicas, las empresas *spin off*, las Organizaciones de Bases

Tecnológicas, las Incubadoras de Empresas y los Parques Tecnológicos (Zulueta, Medina y Negrín, 2014). Estas son formas insuficientes para dar solución a la necesidad que demanda la actualización del modelo económico ecuatoriano, debido a que son empresas que tienen su origen en resultados de investigación académica (productos que nacen de las aulas) y posteriormente se concretan en proyectos que generalmente se enfocan a solucionar problemas específicos de otras empresas, las cuales en algunos casos financian su proceso de incubación y creación para luego ser absorbidas por la empresa cooperante, e inclusive algunas permanecen dentro de las estructuras organizativas de las universidades. Todos estos aspectos se contraponen con las nuevas disposiciones legales para el manejo de empresas públicas universitarias, por lo que no aportan con elementos que puedan contribuir a la construcción de un modelo de gestión eficiente de estas empresas.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador en su obra *Empresas Públicas y Planificación: Su rol en la transformación social y productiva* (SENPLADES, 2013, 33), explica el nuevo rol que el estado asigna a las empresas públicas dentro del sistema económico nacional:

La Constitución del Ecuador otorga al Estado la potestad de planificar el desarrollo del país y recuperar su rol protagónico como agente dinamizador de la economía. Uno de los instrumentos con los que cuenta el Estado para intervenir en la economía es la creación de empresas públicas como instrumentos de política.

En este nuevo rol protagónico de las empresas públicas el Estado incluye a las universidades. A través de la disposición emitida en el Artículo 28 de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) se dispone que:

“Las instituciones de educación superior públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación, en el otorgamiento de becas y ayudas económicas, en formar doctorados, en programas de posgrado, o inversión en infraestructura, en los términos establecidos en esta Ley”, además que “los servicios de asesoría técnica, consultoría y otros que constituyan fuentes de ingreso alternativo para las universidades y escuelas politécnicas, públicas o particulares, podrán llevarse a cabo en la medida en que no se opongan a su carácter institucional «sin fines de lucro»”.

Métodos utilizados

Para dar solución al problema científico y a las tareas planteadas se utilizaron diferentes métodos de investigación: el teórico, el empírico y el estadístico. Estos se presentan a continuación:

Análisis-síntesis, mediante el cual se determinaron los elementos esenciales del objeto de estudio a nivel teórico, y la interpretación de los datos empíricos obtenidos.

Histórico-lógico, para estudiar y caracterizar el nexo entre la anterior forma de gestión de los modelos universitarios nacionales, sus deficiencias y limitaciones, con respecto al nuevo modelo que se lleva en el país.

Estudio documental, que permitió el estudio de la bibliografía existente relacionada con los modelos de gestión empresarial universitaria, así como las contribuciones científicas vinculadas con la temática, a fin de sistematizar los principales fundamentos teóricos referenciales, valorar críticamente el proceso actual de creación y gestión de empresas públicas universitarias del Ecuador.

Encuestas y entrevistas, efectuadas a los gerentes de las empresas públicas y unidades internas universitarias del Ecuador permitió conocer de primera mano la problemática por la que atraviesan estas organizaciones.

Desde el punto de vista epistemológico, se abordó el marco conceptual de las empresas públicas y sus problemas regulatorios, para trabajar sobre el concepto del capital social y la gerencia pública. En la primera parte, se plantea la problemática de las empresas públicas, se sugiere que si bien las mismas pueden ser reemplazadas por otras medidas orientadoras del Estado ellas permanecen y juegan un papel sistémico con el sector privado en el proceso de acumulación de capital. Esto impide entender el problema de la eficiencia/ineficiencia en su administración y gestión sin considerar su relación con otras organizaciones dentro del mercado.

Así mismo, se plantea que no hay intervención pública óptima que pueda cumplir con múltiples criterios de evaluación institucional. Si se busca alcanzar eficiencia, se lesiona la equidad. Si alternativamente se decide alcanzar metas de equidad se pierde en eficiencia y se reponen en la gestión de la empresa pública problemas de consistencia de incentivos, esto es, los agentes operan no para beneficio del principal a quien representan sino que actúan en beneficio personal. Estos costos de influencia e

interferencia en el accionar de las empresas públicas reflejan problemas de distorsiones en la relación de agencia al interior de las mismas organizaciones públicas.

Resultados y discusión

Caracterización de las empresas públicas universitarias en el Ecuador

En la actualidad, la economía ecuatoriana se caracteriza por un número reducido de empresas públicas universitarias. En la mayoría de las universidades existen *unidades de producción* vinculadas a las Instituciones de Educación Superior (IES) que son presupuestadas; como política de gobierno se ha establecido que estas deben convertirse en empresas públicas autofinanciadas, propiedad de las universidades de donde surgen.

Se plantea la problemática de las empresas públicas, de las bases legales y administrativas que limitan su desempeño; sin embargo, ellas deben competir en igualdad de condiciones con la empresa privada, lo cual las pone en desventaja al incurrir en costos ajenos a la naturaleza de los procesos que desempeñan, determinados por el hecho de ser empresas públicas.

En términos específicamente técnicos y a nivel de empresa, no deben existir diferencias entre el *management* empresarial privado y el público, por esa misma razón no debería haber ninguna excusa para que una empresa por ser pública sea deficientemente administrada; no obstante, al nuevo rol que el Estado asigna a las empresas públicas dentro del sistema económico nacional. El mismo estado reconoce que “esto no implica desconocer que las empresas públicas vienen de un proceso de desgaste que limitó sus funciones y eficiencia” (SENPLADES, 2013, 34).

El problema con estas concepciones es su reduccionismo. En primer lugar, porque no se matiza la propuesta con la diferenciación de niveles de actuación del estado, algunos de los cuales pueden ser apropiados para las técnicas de gestión privadas y otros no. En segundo término, porque se asocia en forma simplista el gerenciamiento privado a la eficiencia, y se reduce el análisis al nivel de la empresa (microgestión). Las empresas públicas tienen una pluralidad de metas, las cuales son no solo diferentes sino que, a veces, están en conflicto entre sí, lo que requiere criterios múltiples de efectividad organizacional para su evaluación.

Creación y gestión de empresas relacionadas con la universidad

Una de las fuentes de formación de las empresas públicas en Ecuador son las *unidades productivas* de las IES, que están llamadas a convertirse en empresas públicas eficientes y competitivas que deben conjugar las necesidades de la academia y las del mercado. Esto constituye una nueva experiencia dentro de la sociedad ecuatoriana y aun no están establecidas las regulaciones ni los modelos de creación y gestión de las mismas, por lo que emergen como una fuente de generación de investigaciones en diferentes áreas del conocimiento.

Las unidades productivas permiten perfeccionar la investigación científica al convertirse en verdaderos laboratorios donde la comunidad universitaria genera la experimentación de fenómenos e ideas hasta lograr normalizar la ciencia y extraer “nuevas teorías científicas” y, al mismo tiempo, hacer que estas unidades productivas generen bienes que satisfagan las necesidades de los consumidores, generen rentabilidad, y sirvan de respaldo económico a la IES.

En el Ecuador, las universidades públicas han venido complementando su quehacer educativo con diversas actividades productivas relacionadas con la producción de bienes y servicios que van desde la prestación de servicios en diferentes áreas de la ciencia como estudios ambientales, análisis químicos, ensayos de materiales, certificaciones de calidad, consultorías en general; incluyendo la producción de bienes como elaboración de cárnicos, lácteos, crianza y venta de animales, producción y venta de productos agrícolas y otros de diferente naturaleza como: institutos de idiomas, estaciones de servicio de gasolina, escuelas de conducción, entre otras actividades que han permitido a las IES no solo generar conocimientos sino también ponerlos al servicio de la sociedad, en vinculación directa con la colectividad, de manera que el contacto ha sido directo entre universidad–sociedad. Esto ha conseguido que la sociedad en general confíe cada vez más en los productos que la universidad ofrece por su alto componente técnico–científico.

Por otro lado, es importante analizar la oportunidad que representa la actividad productiva que desarrollan los Centros de Educación Superior del país, pues si se considera el hecho de que estos subsisten gracias a la Asignación Presupuestaria (siempre limitada) que les otorga el Estado a las Universidades Públicas, se han visto en la necesidad de autogenerar recursos a través de la oferta de bienes y servicios, que en

algunas ocasiones representan ingentes cantidades de dinero que permite la auto sostenibilidad de estas instituciones, y en otras solo pérdidas.

Las universidades públicas antes de la expedición de la LOES en el año 2010, mantenían sus “unidades de producción” a través de las cuales ofrecían bienes y servicios derivados, tanto del quehacer académico como de decisiones administrativas, encontrando en el desarrollo de ciertas actividades empresariales una oportunidad de mercado. El funcionamiento de estas unidades de producción estuvo a cargo de las universidades, es decir, operaban bajo el mismo presupuesto institucional.

No obstante, es importante señalar que por esta dependencia económica—administrativa, los resultados financieros que arrojaban eran en su mayoría negativos y constituían una carga económica para la universidad y el Estado. Por esta se plantea separar el quehacer universitario del empresarial a través de la creación de empresas públicas que sustituyan a las unidades de producción, para evitar, además, la competencia desleal. El artículo 39 de la LOES dispone:

Las instituciones de Educación Superior que realicen actividades económicas, productivas o comerciales, deberán crear para el efecto personas jurídicas distintas e independientes de la institución educativa. En estas actividades no se beneficiarán de exoneraciones o exenciones tributarias exclusivas de las instituciones educativas, ni utilizarán los servicios gratuitos de sus estudiantes, docentes o personal administrativo. Los servicios o trabajo prestados por estas personas serán remunerados de conformidad con las disposiciones legales que corresponden.

Para regular la constitución, organización, y funcionamiento de las empresas públicas se crea un marco jurídico específico denominado Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), que en su artículo 5 otorga a las universidades la potestad de crear empresas públicas bajo los siguientes parámetros:

Las universidades públicas podrán constituir empresas públicas o mixtas que se someterán al régimen establecido en esta Ley para las empresas creadas por los gobiernos autónomos descentralizados o al régimen societario, respectivamente. En la resolución de creación adoptada por el máximo organismo universitario competente se determinarán los aspectos relacionados con su administración y funcionamiento.

Hasta el año 2013, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de Ecuador (SENPLADES), en su artículo “Empresas públicas y planificación: Su rol en la

transformación social y productiva”, registra diez empresas públicas pertenecientes a las universidades a nivel nacional, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1: Relación de empresas públicas ecuatorianas hasta diciembre de 2013

No.	EMPRESA PÚBLICA	UNIVERSIDAD
1	HIDROESPOL EP Limitaciones: mantiene suspendidas sus actividades durante los dos últimos años.	Escuela Superior Politécnica del Litoral
2	TRANSESPOL EP Limitaciones: en funcionamiento. Al momento no muestra resultados positivos.	Escuela Superior Politécnica del Litoral
3	ESCUELA DE CONDUCTORES PROFESIONALES ESPOL EP En funcionamiento. Muestra resultados positivos.	Escuela Superior Politécnica del Litoral
4	EMPRESA PÚBLICA DE SERVICIOS ESPOL TECH EP En funcionamiento. Muestra resultados positivos.	Escuela Superior Politécnica del Litoral
5	EMPRESA PÚBLICA DE INNOVACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN INVENTIO - ESPOL EP (En funcionamiento. Muestra resultados positivos)	Escuela Superior Politécnica del Litoral
6	EP SERVICIO, ASESORÍA, CONSULTORÍA Y CAPACITACIÓN DE INGENIERÍA QUÍMICA -UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL Limitaciones: (En funcionamiento. Muestra resultados positivos a costa de incursionar en actividades complementarias que no forman parte de objeto social. Posee varias líneas de negocios)	Universidad Estatal de Guayaquil
7	EMPRESA PÚBLICA DE LA U EMPRENDE EP – UTN Ibarra. (Limitaciones: En funcionamiento. Al momento no muestra resultados)	Universidad Técnica del Norte
8	EMPRESA PÚBLICA DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ESTRATÉGICO DE LA UNIVERSIDAD TÉCNICA ESTATAL DE QUEVEDO – PRODEUTEQ-EP Limitaciones: (En funcionamiento. Muestra resultados positivos a costa de incursionar en actividades complementarias que no forman parte de objeto social. Posee varias líneas de negocios)	Universidad Técnica Estatal de Quevedo
9	EMPRESA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LOS SERVICIOS, LA CONSULTORÍA ESPECIALIZADA Y LOS PRODUCTOS DE PROYECTOS – U CUENCA EP (Limitaciones: En funcionamiento. Al momento no muestra resultados positivos)	Universidad de Cuenca
10	EMPRESA PÚBLICA DE CONDUCCIÓN ESPOCH CONDUESPOCH EP (*) (En funcionamiento. Muestra resultados positivos)	Escuela Superior Politécnica de Chimborazo

* Las siglas EP significan Empresa Pública y se emplea respetando el nombre con que está registrada la empresa.

Fuente: SENPLADES, Empresas públicas y planificación: “Su rol en la transformación social y productiva”. Quito, 2013. Adaptado por la autora

De este grupo de empresas, cuatro se encuentran en funcionamiento y muestran resultados económicos positivos, son: Escuela de Conductores Profesionales Espol EP, Empresa Pública de Servicios Espol Tech EP, Empresa Pública de Innovación y

Comercialización de la Investigación Inventio—Espol EP y, Empresa Pública de Conducción Espoch Conduespoch EP; dos están en funcionamiento y muestran resultados positivos gracias a la incursión en actividades complementarias que no forman parte de objeto social.

Hasta el cierre de la investigación dos poseen varias líneas de negocios que les permiten justificar la existencia de la empresa cuando esta se queda sin recursos económicos, pues la actividad para la cual inicialmente fueron creadas no les reporta beneficios, estas son: EP Servicio, Asesoría, Consultoría y Capacitación de Ingeniería Química – Universidad de Guayaquil; y la Empresa Pública de Producción y Desarrollo Estratégico de la Universidad Técnica Estatal de Quevedo – PRODEUTEQ– EP.

Tres empresas están en funcionamiento, sin embargo no han reportado resultados positivos en su actividad, son: Transespol EP, Empresa Pública de la Universidad Emprende EP – Utn Ibarra; Empresa Pública de Administración y Gestión de los Servicios, la Consultoría Especializada y los Productos de Proyectos – Universidad de Cuenca EP. Finalmente, una empresa se ha visto obligada a suspender sus actividades durante los dos últimos años debido a problemas administrativos y financieros, se trata de Hidroespol EP.

La entrevista como técnica de investigación permitió se recoger importantes criterios de los gerentes de estas empresas para profundizar en las causas que pueden haber originado resultados desfavorables en su gestión económica financiera. Estos se pronunciaron acerca de la problemática que implica el manejo de las mismas. Estas opiniones fueron sometidas al análisis de expertos a través del método Delphi, resultando que la mayoría de los puntos son coincidentes en cuanto a concordancia entre los expertos, estas limitaciones son las siguientes:

- Existe una escasa gestión por parte de la Dirección de la empresa conformada por las máximas autoridades de la universidad, los mismos que por la naturaleza de sus funciones priorizan la gestión universitaria y la anteponen a la empresarial, causando condiciones desfavorables al momento de la toma de decisiones.
- El carácter de libre remoción de los gerentes, supeditados a las decisiones político—administrativas de las autoridades de las IES, genera un ambiente de inestabilidad que repercute en el rendimiento de la empresa.

- Algunas de las empresas públicas universitarias no tiene relación científico—académica con la universidad pues se crearon simplemente por una oportunidad de mercado.
- Las empresas públicas universitarias fueron creadas para competir con las privadas, no obstante, las primeras no tienen ninguna ventaja competitiva en el quehacer empresarial.
- Las empresas públicas universitarias están reguladas y controladas por un gran número de instancias gubernamentales que dificultan la operación eficiente de las mismas, entre estas están: Contraloría General del Estado, Instituto de Compras Públicas (INCOP), Ley de Finanzas Públicas, Ley de Transparencia, Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), Código de Trabajo y LOSEP, Servicio de Rentas Internas (SRI), Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Ministerio de Finanzas, Banco Central del Ecuador, Registro Único de proveedores (RUP), y otras específicas de los sectores donde se desarrollen sus actividades como Ministerio del Ambiente, Ministerio de Hidrocarburos, entre otras.
- La imposibilidad de acceder a fuentes de financiamiento externo por vías normales.

En este contexto se observan contradicciones que de no solucionarse pueden convertirse en obstáculos para el logro de los objetivos que el gobierno le ha planteado a la empresa pública dentro del Plan Nacional del Buen Vivir; se pueden identificar las siguientes:

- Por un lado, el gobierno persigue el objetivo de integrar, en función del desarrollo de la economía ecuatoriana, a los actores públicos y privados; y por otro, las legislaciones generadas se contradicen y no facilitan este proceso de integración.
- Si bien la eficiencia es condición de equidad (deber ser) en la práctica no es lo que sucede en el Ecuador si no que, en la búsqueda de la equidad en las empresas públicas se está lesionando la eficiencia, esta contradicción se puede argumentar debido a razones como: la ineficiente gestión directiva, de capitales y recursos, administrativa y de mercados.
- No se han podido conjugar los objetivos sociales con los personales o individuales.

- El nuevo modelo económico rompe con los paradigmas establecidos y los involucrados no han asimilado este cambio por la rapidez con que surgieron, lo que genera resistencia.
- La normativa legal establecida por el máximo estamento de educación universitaria reflejada en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), dispone que las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador dirigirán su accionar en función de cuatro ejes que son: docencia, investigación, vinculación y gestión, dejando fuera el hecho de que sus empresas públicas se constituyan en espacios para la complementariedad en el proceso de formación profesional.
- Las unidades de producción y/o empresas públicas de las IES han desempeñado un papel muy importante en la vinculación con la sociedad, pues a través de la generación de bienes y servicios se relacionan estos centros tanto con consumidores finales como con empresas a través de los bienes y servicios que estos centros universitarios han puesto a disposición de los mismos, su transformación en empresas públicas autónomas transformaría la naturaleza de estas relaciones.
- La normativa legal decreta el procedimiento para la creación de empresas públicas pero, al mismo tiempo, la independizan de la instancia universitaria a la que pertenecen pues deberá funcionar de forma autónoma sin el respaldo económico presupuestario que antes tenía, además de los trámites burocráticos que tiene que hacer para financiar los proyectos de investigación.

Resumiendo, si bien es cierto las actuales unidades de producción de las universidades tienen la obligación de convertirse en empresas públicas, la situación actual de las existentes no avizora un éxito en la aplicación de esta política de autonomía con respecto a las universidades, máxime si se considera que además de independientes tienen la obligación de cumplir con las condiciones de superar los problemas regulatorios de mercado y manejar con eficiencia los conceptos de capital social y gerencia pública.

El impacto de estas contradicciones en el ámbito de la gestión se expresa en que:

- A pesar que las empresas públicas universitarias están para resolver un problema económico social, estas han resultado ineficientes en su gestión.

- Los mecanismos para la gestión del recurso humano no crean en el trabajador el interés de desempeñarse eficientemente.
- Para potenciar el desarrollo de estas empresas la ley se contradice a sí misma en lo que se refiere a la creación y comercialización del producto universitario, además de la contradicción referente a su gestión tributaria, para lo que no existe ninguna diferenciación con respecto a las empresas privadas.

En el ámbito social:

- Si bien la empresa pública universitaria está destinada al servicio de la sociedad, esta no reconoce la importancia y el impacto que las empresas públicas tienen en el desarrollo social.
- A pesar de las garantías en el sistema de seguridad social que el estado otorga a los trabajadores de las empresas públicas universitarias, estos no se sienten estimulados a ser eficientes en el desempeño de sus funciones.
- En el caso de las empresas públicas que se generan de las universidades en el nuevo contexto, surge la contradicción de que se pierde el vínculo de estas con la posibilidad de investigación y generación de conocimientos.

Desde el punto de vista epistemológico:

- Si bien las empresas públicas tienen una responsabilidad social no existe un sistema de indicadores que midan los resultados económicos y sociales de las mismas.
- No hay formas de intervención estatal que puedan alcanzar conjuntamente distintos criterios de evaluación para las empresas públicas universitarias.
- Aunque la ley establece el surgimiento de las empresas públicas universitarias, no se ha establecido un modelo de gestión que vincule a la universidad y la empresa.

Conclusiones

1. *En el Ecuador, las IES están en la obligación legal de deslindarse de sus unidades productivas y convertirlas en empresas públicas para que puedan participar en el mercado como un competidor más.*

2. *No hay formas de intervención estatal que puedan alcanzar conjuntamente distintos criterios de evaluación para las empresas públicas.*
3. *La política pública promueve valores y alineamiento de objetivos para favorecer la acumulación del capital social, el quehacer específico de la gerencia pública es la articulación inter–institucional la gestión dentro del estado.*
4. *La ley no contempla concesión ni exención tributaria alguna para las empresas públicas universitarias, lo que las obliga a enfrentarse con los problemas propios regulatorios del mercado, el manejo del capital social y la gerencia pública.*
5. *El desarrollo de las empresas públicas universitarias en la sociedad ecuatoriana conlleva al surgimiento de contradicciones que requieren de su estudio.*
6. *Se evidencia la existencia de problemas que afectan la creación y gestión de empresas públicas universitarias del Ecuador.*
7. *La carencia de literatura especializada sobre esta problemática, y la necesidad de dar solución a la misma, amerita proponer un modelo de creación y gestión de empresas públicas universitarias que permita alcanzar la eficiencia y eficacia de estas empresas.*

Referencias bibliográficas

1. Basurto, A. (2005). *Sistema de empresa inteligente*. México: Editorial Empresa Inteligente, p. 63.
2. Bueno, E. (2006). *Curso básico de Economía de la Empresa. Un enfoque de organización*. Madrid: Editorial Pirámide, p 126.
3. Clark, B. R. (1996). “Creando universidades emprendedoras en Europa”. *Revista Valenciana d’Estudis Autònomic*, 21, 373-392.
4. Etzkowitz, H. (1990). *The second academic revolution: The role of the research University in Economic development*. En, S. Cozzens, P. Healey, A. Rip. & J. Ziman (Eds.), Boston: Kluwer Academic Publishers), pp. 109-124.
5. Enros, P.C. & Farley, M. (1986). *University offices for Technology: Towards the Service University*. Ottawa: Science Council of Canada.
6. Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) del Ecuador. (2010). En, Registro Oficial No. 298. Ecuador.

7. Mabres, Antonio. (1998) *Compilación de Conversatorio realizado en el Congreso de la República del Perú*. Exposición de la universidad en el Perú. Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú, Lima, p.1- 125
8. Marúm, Elia (1997). “Las empresas parauniversitarias de la universidad de Guadalajara, Alternativa de financiamiento y de desarrollo institucional”. *Gestión y Estrategia*, (11-12), UAM-A, México, DF.
9. Marúm, M. (1991). *Estrategia competitiva*. Madrid: Editorial Díaz de Santos.
10. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES). *Empresas públicas y planificación: Su rol en la transformación social y productiva*. 1a edición, Quito, 2013.
11. Slaughter, S. & Leslie, L. L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
12. Smilor, R. W., Dietrich, G. & Gibson, D. V. (1993). “La Universidad Empresarial: Función de la educación superior en los Estados Unidos en materia de comercialización de la tecnología y el desarrollo económico”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 2(135), 3-14.
13. Tuunainen, J. (2005). “Hybrid practices? Contributions to the debate on the mutation of science and university”. *Higher Education*, 50, 275-298.
14. Vega Jurado, J., Fernández de Lucio, I., y Huanca López, R. (2007). “¿La relación universidad-empresa en América Latina: Apropiación incorrecta de modelos foráneos?” *J. Technol. Manag. Innov*, 2(2), 4-6.