



## LIQUIDACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR ECUATORIANAS SUSPENDIDAS POR FALTA DE CALIDAD ACADÉMICA

Juan José Vizcaino Figueroa<sup>1</sup>

Asesor del Plan de Contingencia del Consejo de Educación Superior, juanjose\_vizcaino@hotmail.com,

Carlos Napoleón Ribadeneira Zapata<sup>2</sup>

Docente titular principal de la Universidad de Bolívar, ribadeneirac@yahoo.es

### RESUMEN

La crisis económica y política de los años 90 que se dio en Ecuador, coadyuvó a la creación de 45 universidades en tan solo 14 años, para brindar una alternativa de superación a la población que vio en la formación profesional una salida para mejorar su economía familiar. Sin embargo, las universidades creadas no cumplieron con los estándares mínimos de calidad y 14 de ellas fueron suspendidas por falta de calidad académica. El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de liquidación de las IES suspendidas, haciendo una aproximación al contexto socioeconómico y político en que se llevó a cabo la proliferación de universidades y el inicio del debate de la calidad de la educación superior en Ecuador, para finalmente, mostrar los avances que se han dado y los principales problemas evidenciados en el proceso de liquidación de las universidades.

**Palabras claves:** Gestión universitaria, economía de la educación superior

## LIQUIDATION OF ECUADORIAN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS SUSPENDED DUE TO LACK OF ACADEMIC QUALITY

### ABSTRACT

The economic and political crisis that took place in Ecuador during the 90s contributed to the creation of 45 universities in only 14 years. These institutions were created with the aim of providing the population with an alternative to get higher education since they saw professional training as a way to improve their family economy. However, the institutions created did not meet the minimum quality standards and 14 of them were permanently suspended due to lack of academic quality. The aim of this paper is to analyze the liquidation process of the higher education institutions that were suspended. The paper approaches the socioeconomic and political context in which these institutions were created and in which the debate on the quality of higher education emerged in Ecuador. Finally, this paper shows the progress that has been made and the main problems in the liquidation process of the universities.

**Keywords:** University management, economy of higher education

---

<sup>1</sup> Magíster en Diseño y Evaluación de Proyectos de la Universidad Central del Ecuador, Candidato a Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de La Habana. Desde el 2012, vinculado al proceso de suspensión y liquidación de instituciones de educación superior, llevado a cabo por el Consejo de Educación Superior, ocupando los cargos de Administrador Temporal y Asesor Académico.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencias Pedagógicas de la Universidad de Oriente. Desde el 2012, vinculado al proceso de suspensión y liquidación de instituciones de educación superior, llevado a cabo por el Consejo de Educación Superior, ocupando el cargo de Administrador Temporal de 7 instituciones suspendidas.

## 1. INTRODUCCIÓN

El 12 de abril de 2012, se marcó un nuevo rumbo en la historia de la educación superior del Ecuador, con la suspensión de 14 universidades y escuelas politécnicas, por falta de calidad de académica, después de un proceso de evaluación que inició en el 22 de julio de 2008 con la expedición del Mandato Constituyente No.14, por parte de la Asamblea Constituyente, que en 2007 asumió las competencias del Poder Legislativo en el país.

Este Mandato, constituyó una iniciativa orientada a recuperar el rol director, regulador y supervisor del Estado sobre las instituciones de educación superior (IES), después de constatar que la universidad ecuatoriana estaba fragmentada por múltiples brechas conjugadas con una “ausencia de una política pública orientada a establecer parámetros universales de desenvolvimiento de las IES en torno a sus principios, sus paradigmas educativos y organizativos y sus criterios de calidad” (CONEA, 2009, p. 1).

Su expedición se dio como consecuencia de los problemas derivados de la proliferación de universidades y escuelas politécnicas que no ofrecían una educación de calidad, cuyo punto de inflexión fue marcado por la comprobación de las irregularidades en la Universidad Cooperativa de Colombia del Ecuador (UCCE).

El Mandato Constituyente No.14 además de derogar la Ley de Creación de la UCCE y cesar en funciones a sus autoridades, estableció en su Disposición Transitoria Primera que el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) debía determinar la situación académica y jurídica de todas las entidades educativas bajo su control, y que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), tenía que elaborar un informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de los establecimientos de educación superior, a fin de garantizar su calidad, propiciando su depuración y mejoramiento; según lo determinado en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Educación Superior (Registro oficial No.393, 2008).

Durante la aplicación del Mandato Constituyente No.14, en el Ecuador se dieron varios cambios estructurales en el Sistema de Educación Superior (SES), que iniciaron con la expedición de una nueva Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) en 2010 y la creación de nuevas instituciones de regulación, control y evaluación de las IES, que reemplazaron a las existentes hasta esos momentos.

Es el caso del Consejo de Educación Superior (CES), que asumió las competencias del CONESUP y que fue el responsable de expedir las resoluciones de suspensión definitiva de las 14 IES que de acuerdo al informe del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES), que reemplazó al CONEA, no cumplieron con los parámetros mínimos de calidad exigidos para su permanencia en el SES.

Así mismo, en cumplimiento a lo establecido en la LOES, le correspondió al CES elaborar, coordinar y supervisar la ejecución de un plan de contingencia para garantizar la continuidad de estudios de los 42.067 estudiantes de las IES suspendidas, para lo cual el Estado destinó 60 millones de dólares.

Para la implementación del plan de contingencia y para llevar a cabo la liquidación de las IES suspendidas, el CES realizó una convocatoria pública para seleccionar a los Administradores Temporales, que de acuerdo al Art. 37 del Reglamento del Plan de Contingencia son la primera autoridad de la IES suspendidas y gozan de las facultades legales de un liquidador.

La principal función de los Administradores Temporales fue llevar a cabo la ejecución del componente académico del Plan de Contingencia, la misma que culminó en junio de 2013, quedando pendiente la liquidación de pasivos con trabajadores, docentes, empleados y proveedores de las IES suspendidas.

No obstante, el proceso de liquidación de las IES suspendidas ha tenido que superar dificultades vinculadas principalmente a la información financiera incompleta e imprecisa que dejaron las anteriores autoridades de las IES y a la escasa realización de activos que permita generar los recursos suficientes para cancelar los pasivos de cada IES.

Considerando lo anteriormente mencionado, el objetivo de este trabajo es analizar el proceso de liquidación de las IES suspendidas por falta de calidad académica, haciendo una aproximación al contexto socioeconómico y político en que se llevó a cabo la proliferación de universidades y el inicio

del debate de la calidad de la educación superior en el Ecuador, para finalmente, mostrar los avances que se han dado y los principales problemas evidenciados en el proceso de liquidación de las IES.

## **2. DESARROLLO**

### **2.1 Proliferación de universidades en el Ecuador**

La oferta privada de educación superior en América Latina, tradicionalmente se focalizaba en sectores de élites, a través de instituciones sin fines de lucro, las cuales cubrían demandas que no eran atendidas por la oferta pública. Mientras la demanda de acceso al sector privado iba incrementándose, las instituciones públicas ante las limitaciones de recursos, marcos normativos o políticas de calidad, establecieron mecanismos selectivos de acceso, que en general tendieron a elitizar socialmente a dichas instituciones, provocando una demanda excedente, que fue cubierta por el sector privado diferenciado y focalizado a esos nichos de mercado (Rama, 2012).

El Ecuador al igual que en otros países de América Latina durante las décadas de 1990 y 2000, enfrentó un acelerado proceso de privatización de la educación superior, en tan solo dos décadas, se pasó de un sistema preferentemente público, en el que el 75% de las universidades y escuelas politécnicas eran públicas, a uno en el cual el 60% de ellas eran particulares. Entre 1992 y 2006 aparecieron 45 universidades, lo que significó un crecimiento del 273 % en apenas 14 años, siendo 35 de carácter privado (Long, 2013).

Este proceso acelerado de privatización desregulada, produjo la mayor crisis de calidad del sistema de educación superior en el Ecuador, debido a las desigualdades en el acceso a la educación superior, a la elitización de la matrícula, a una baja pertinencia de la oferta académica, a un insignificante desarrollo de la investigación, a la precarización laboral del personal académico, entre otras.

El argumento principal que impulsaba la creación de universidades, era la descentralización de la oferta educativa, debido a que las principales ciudades del Ecuador, Quito, Guayaquil y Cuenca, donde se asientan las universidades y escuelas politécnicas más importantes del país, no tenían la capacidad de respuesta necesaria para la creciente demanda de educación superior que se extendía en los territorios de las ciudades pequeñas. No obstante, estas nuevas universidades obedecían a una oferta clientelar e improvisada sin ningún tipo de regulación de calidad ni pertinencia por parte del Estado.

A lo anteriormente señalado, se debe mencionar el contexto político en el que se dio la proliferación de universidades. En apenas 10 años, el Ecuador tuvo seis presidentes de la República, producto de revocatorias de mandato, destituciones y golpes de Estado. Todos estos hechos como consecuencias de la inestabilidad económica que sumió al país en un caos institucional, político y social.

En aquellos años, el poder legislativo representado por el Congreso Nacional, se convirtió en un lugar de negociación y de pactos de las élites del país y como parte de aquello, se dio inicio a la fábrica de universidades. Varios congresistas de provincias pequeñas, promovieron e impulsaron las leyes de creación de universidades en sus territorios, para poder tener un bastión de lucro, poder e influencia sobre comunidades universitarias de centenares o miles de empleados y, a menudo, decenas de miles de estudiantes.

Si bien el incremento del número de universidades particulares marca este periodo nefasto en la historia del Ecuador, la universidad pública también sufrió un deterioro, principalmente dado por la perennización en la rectoría de varias autoridades y políticos, lo que habría sido muy difícil en otras instancias del Estado dada la gran volatilidad política y económica del momento.

La universidad pública de provincia se volvió un ente de absorción del excedente laboral de la provincia, frecuentemente generando mucho más empleo público que instancias de gobierno subnacional.

Asimismo, la creación de universidades públicas durante el auge neoliberal respondió, también, al fortalecimiento de lógicas electoreras y clientelares, a la consolidación del promotor del proyecto como cacique y benefactor local, y a la reproducción del poder de élites regionales que supieron aprovechar la importante carga simbólica de acceso a la modernidad que significa la llegada de la universidad a regiones históricamente discriminadas (Long, 2013).

No obstante, las peores consecuencias se dieron con las universidades privadas de carácter autofinanciado, cuyos ingresos se basaban en las matrículas y aranceles de sus actividades académicas. De las 45 universidades creadas entre 1992 y 2006, 35 fueron de este tipo.

El surgimiento y consolidación de la universidad privada en el Ecuador se puede categorizar en tres grupos: 1) Universidades cofinanciadas, es decir, de aquellas que recibían aportaciones del Estado pero que también establecían matrículas y aranceles a sus estudiantes. En este grupo se encuentran principalmente las universidades católicas, 2) Universidades privadas para la élite económica, influenciadas por el modelo norteamericano, y 3) Universidades privadas, que buscaban la masificación de la educación superior, y por ende un afán de lucro, mediante políticas de baja exigencia académica y costos accesibles.

Coadyuvando a esta problemática, los organismos estatales de regulación, el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), hasta el 2000 y luego el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), de 2000 a 2010, así como el organismo de aseguramiento de la calidad de la educación superior, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), fueron facilitadores de la proliferación de universidades, principalmente porque estaban conformados por los rectores de las universidades, es decir, que los sujetos reguladores eran a la vez los regulados.

No cabe duda que en estos años, de acuerdo a Sylva (2010), se pretendió asociar la masificación con la democratización de la educación superior, puesto que su acceso estaba enfocado en los estratos medios y pudientes de la sociedad, pero en vez de aprovechar los logros conquistados por la lucha popular como la supresión del examen de ingreso para la universidad pública, se masificó la matrícula mediante la creación de más universidades, que por su propia naturaleza brindaban un acceso restringido supeditado a la supresión de la gratuidad de la educación universitarias, convirtiendo a la educación superior en un negocio lucrativo que no tenía una oferta académica en correspondencia con las necesidades de desarrollo del Ecuador.

Ampliar la capacidad instalada de la universidad ecuatoriana, ha sido un anhelo del Estado, sobre todo a partir de lo que Brunner (2007) denomina la mesocratización de la educación superior pública en América Latina, que surge a finales de los años 1960, donde se evidencia un importante crecimiento de estudiantes de estratos medios inferiores a diferencia de lo que sucedía durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, donde la universidad era espacio social de élite.

De acuerdo a Long (2013), el crecimiento de la oferta educativa pudo haber tenido un mejor final en el Ecuador, sin una ideología basada en la autorregulación, sin la demagogia de algunos legisladores y el ansia de poder o de lucro de varios promotores de proyectos de universidad.

Desde este punto de vista, la pertinencia, en la medida misma en que se sitúa en el horizonte de un responder a la sociedad, se vincula con el principio de responsabilidad, y permite de este modo romper la posibilidad de un cerco de autoaislamiento universitario incompatible con la misma tradición latinoamericanista de una universidad en armonía con las necesidades de la sociedad civil y con las condiciones de su progreso (Pérez, 2007).

No obstante, en los últimos años la educación superior privada en América Latina se ha sentado en un nuevo marco de revalorización de la educación como un bien público, con incrementos de recursos del Estado y la introducción de regulaciones y controles de calidad sobre la educación superior privada. Ante estos giros en la educación superior, la oferta privada se encuentra frente a un nuevo escenario competitivo, con mayores exigencias en calidad y una mayor oferta pública en condiciones de gratuidad (Rama, 2012).

## **2.2 Suspensión de instituciones de educación superior por falta de calidad académica**

En América Latina, a finales del siglo XX, si bien la experiencia en evaluación y acreditación era reciente, existía un creciente consenso en el medio académico, gubernamental y profesional sobre la importancia y urgencia de incorporar estos sistemas de regulación a las instituciones y programas universitarios por considerarlos esenciales para fortalecer y mejorar la Educación Superior.

La calidad aplicada al sector de la educación es definida por Sahney et al (citado en Valenzuela y Rosas, 2007) como “un concepto multifacético, en donde se concibe a una institución educativa desde

un enfoque sistémico, lo cual supone un sistema de gestión, un sistema técnico y un sistema social, y en donde los principios de calidad son implementados totalmente” (p. 39).

El mismo autor señala que “el sistema pretende satisfacer las necesidades de los diversos grupos de interés, por medio del diseño de un sistema basado en ciertos principios y prácticas. Debe incorporarse dentro del ámbito de la calidad, las entradas en la forma de estudiantes, facultad, personal e infraestructura; la calidad de los procesos en la forma de actividades de enseñanza-aprendizaje y la calidad de las salidas en la forma de los estudiantes que egresan del sistema” (Valenzuela y Rosas, 2007, p. 39).

La calidad no debe ser vista tan solo como un enfoque para adoptar un determinado modelo de gestión y es por eso que debe ser evaluada periódicamente para determinar los avances que se consiguen, no solo en las propias instituciones sino en la sociedad que se beneficia del mejoramiento de su desempeño.

En términos generales, las evaluaciones son exámenes periódicos y objetivos de un proyecto, programa o política programada, en curso o completada. Las evaluaciones se usan para responder a preguntas específicas, relacionadas con el diseño, la ejecución y los resultados (Torres y otros, 2010).

Para González y Ayarza (1997), la evaluación debe ser un instrumento para dar fe pública de su calidad y un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad y el Estado, principalmente sobre el uso adecuado de los recursos entregados para el cumplimiento de su misión y, a decir de Yarzabal (1999), debe ser adoptada como la principal estrategia para el cambio.

El Ecuador ha dado pasos importantes en ese sentido, puesto que entiende a la evaluación de la calidad como un mecanismo de corrección social orientado a depurar y ordenar el SES sobre la base de criterios de calidad, cogobierno, rendición de cuentas, participación de los actores del proceso y vínculo con las necesidades del desarrollo nacional y el Buen Vivir, partiendo de una identificación de qué es lo que se debe corregir, cómo se debe corregir y para qué se corrige. Es, al mismo tiempo, una garantía institucional dirigida a asegurar la efectiva vigencia del derecho a una educación de calidad, pertinencia, integralidad e igualdad de oportunidades y sujetarla a los organismos e instituciones que conforman el SES y fines constitucionalmente fijados (Chávez, 2013).

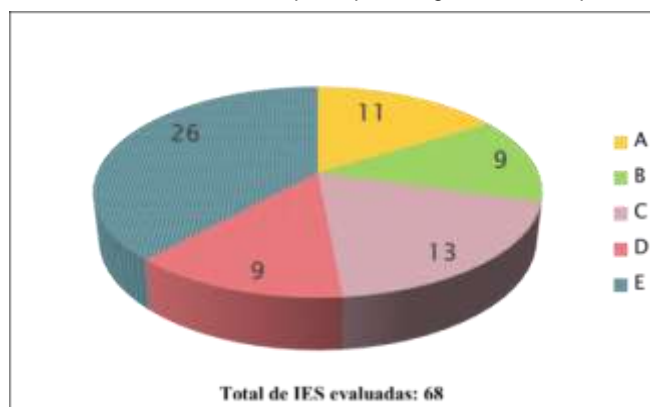
El primer proceso de evaluación de la calidad que se dio en el Ecuador fue la aplicación del Mandato Constituyente No.14, el mismo que se llevó a cabo en varias etapas desde su expedición en 2008, aplicando un modelo de evaluación multicriterial, que abordó a las IES como un proyecto académico que se estructura sobre cuatro criterios o ámbitos de desempeño: 1) academia, 2) investigación, 3) gestión, 4) estudiantes y su entorno. Cada criterio a su vez se desagregó en subcriterios y estos en 53 indicadores de valoración cualitativa y cuantitativa.

En vista del arduo trabajo que significó el diseño del modelo y su aplicación en todas las instituciones que formaban parte del SES, la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional, resolvió expedir la “Ley Orgánica Reformatoria de la Disposición Transitoria Primera del Mandato Constituyente No.14” para ampliar en noventa días, el plazo que tenía el CONEA para presentar a la Función Legislativa su informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de las universidades y escuelas politécnicas, que la UNESCO (1998) lo define como un concepto pluridimensional que debe comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, personal, estudiantes, edificios, instalaciones, equipamiento y servicios a la comunidad y al mundo universitario.

A partir de los resultados obtenidos con la aplicación del modelo, se distribuyeron a las IES en cinco categorías, según el nivel de desempeño alcanzado, siendo la categoría A donde se encontraban las mejores instituciones y la categoría E donde se ubicaron a las instituciones que demostraron tener serias deficiencias en todos los ámbitos.

**Figura 1**

*Instituciones de Educación Superior por categoría de desempeño según resultados del Mandato 14*



Fuente: CONEA, 2009

Elaborado por: Los autores

El CEAACES, según la Disposición Tercera del Régimen de Transición de la LOES, asumió las competencias del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA), siendo su primera intervención, el concluir con la evaluación del Mandato Constituyente No. 14.

Para llevar a cabo este cometido, el CEAACES, en un plazo de 18 meses, evaluó a las 26 universidades que se situaron en la categoría E de acuerdo al informe del CONEA, tiempo durante el cual las IES no podían ofertar nuevos programas académicos de grado ni realizar cursos de posgrado y de acuerdo a la Disposición Transitoria Tercera de la LOES, quienes no cumplieren los parámetros de calidad exigidos por el CEAACES quedarán definitivamente suspendidas.

El modelo que utilizó el CEAACES para la evaluación de las IES de categoría E, también fue multicriterial, compuesto de criterios, subcriterios e indicadores cualitativos y cuantitativos, pero distribuidos en dos grandes componentes: 1) Entorno de aprendizaje y, 2) Resultados de aprendizaje.

La evaluación del entorno de aprendizaje fue de carácter institucional, para lo cual se aplicaron 45 indicadores distribuidos en cuatro criterios: 1) academia, 2) currículo e investigación, 3) gestión y política institucional, y 4) soporte pedagógico.

Adicionalmente, el CEAACES realizó la evaluación de los resultados de aprendizaje, que fue una experiencia inédita en el Ecuador y consistió en la aplicación de exámenes a 9.128 estudiantes de último año o a quienes habían aprobado al menos el 80% de los créditos de su carrera de pregrado (Granda, 2013).

Fueron dos tipos de exámenes los que se aplicaron: uno de competencias generales, que evaluó la comprensión lectora y expresión escrita y otro de competencias específicas, que evaluó conocimientos de 16 carreras de pregrado.

El 12 de abril de 2012, el CEAACES dio a conocer que 14 IES no pasaron la evaluación, las mismas que fueron suspendidas para entrar en un proceso de liquidación, requisito previo para que la Asamblea Nacional pueda expedir sus Leyes de extinción definitiva.

### **2.3 Avances y limitaciones en el proceso de liquidación de instituciones de educación superior suspendidas**

Las IES suspendidas, previo a su extinción iniciaron un proceso de liquidación forzosa, durante el cual, según lo establecido en el artículo 41 de la LOES, deben cumplir con todas sus obligaciones laborales, legales y con los compromisos académicos con los estudiantes.

Para tal efecto, el CES emitió el “Reglamento del Plan de Contingencia para las y los estudiantes de las universidades y escuelas politécnicas de categoría E que se suspendan definitivamente” y el Estado destinó 60 millones de dólares para su ejecución.

El Plan de Contingencia estuvo dirigido a los estudiantes que se encontraban legamente matriculados al momento de la suspensión, a los que hayan cursado estudios en el último año calendario previo a la suspensión y a quienes estaban por titularse siempre que cumplieren los requisitos establecidos en el Reglamento Codificado del Régimen Académico del Sistema de Educación Superior.

De esta manera, la cantidad total de estudiantes inscritos en el Plan de Contingencia, fue de 42.067, que se distribuyeron en cuatro mecanismos de continuidad de estudios:

Mecanismo 1 - Culminación de estudios en la institución de origen: En este mecanismo se ubicaron a los estudiantes que reunían las siguientes características:

1. Estudiantes de último año, o su equivalente, de las carreras técnicas y tecnológicas.
2. Estudiantes de último año, o su equivalente, de las carreras de tercer nivel.
3. Estudiantes de los programas de cuarto nivel (Diplomado, Especialización y Maestría) que iniciaron sus estudios antes de la expedición de la LOES.
4. Estudiantes que han aprobado el plan de estudio y que no han iniciado el proceso de graduación o titulación.
5. Estudiantes en proceso de graduación o titulación.

En el mecanismo 1 se inscribieron 19.052 estudiantes pero se matricularon 16.899, teniendo una tasa de continuidad de estudios del 89%.

Mecanismo 2 - Continuación de estudios en carreras vigentes en otras instituciones de educación superior: En este mecanismo se ubicaron a los estudiantes que debían continuar sus estudios en una universidad, escuela politécnica o instituto técnico o tecnológico superior que tuviera una carrera vigente, a la cual podrían acceder mediante el proceso de reconocimiento de créditos o materias de acuerdo a las normas internas de la institución receptora. El CES, también estableció como proceso de admisión, la toma de exámenes de ubicación.

En el mecanismo 2 se inscribieron 3.378 estudiantes pero se matricularon 1.521, teniendo una tasa de continuidad de estudios del 45%.

Mecanismo 3 - Carreras de titulación especial: En este mecanismo se ubicaron a los estudiantes de carreras que tenían características peculiares y que por lo tanto debieron crearse por única vez para la cohorte del año 2012. Con el objeto de facilitar la ubicación en estas carreras, los estudiantes inscritos en este mecanismo tuvieron que rendir una prueba de resultados de aprendizaje.

En el mecanismo 3 se inscribieron 11.554 estudiantes pero se matricularon 5.662, teniendo una tasa de continuidad de estudios del 49%.

Mecanismo 4 - Inscripción extraordinaria en el Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA): Este mecanismo se abrió para aquellos estudiantes que se matricularon en una carrera con posterioridad a la entrada en vigencia de la LOES o para quienes aprobaron menos de 50 créditos en una carrera de tercer nivel.

En el mecanismo 4 se inscribieron 8.083 estudiantes, a quienes se les brindó la oportunidad de inscribirse de manera extraordinaria en el SNNA para que opten por un cupo en alguna universidad o escuela politécnica, e inicien su carrera desde el primer nivel.

Para la implementación del Plan de Contingencia y para llevar a cabo la liquidación de las IES suspendidas, el CES realizó una convocatoria pública para seleccionar a los Administradores Temporales, que de acuerdo al Art. 37 del Reglamento del Plan de Contingencia son la primera autoridad de la IES suspendidas y gozan de las facultades legales de un liquidador.

La principal función de los Administradores Temporales era llevar a cabo la ejecución del Plan de Contingencia en base a los cuatro mecanismos antes descritos, pero adicionalmente tenían la misión de salvaguardar los derechos de los trabajadores, docentes y empleados de las IES suspendidas.

El inicio del proceso de liquidación estuvo marcado por el desorden e inexistencia en algunos casos, de un inventario de bienes, de información financiera y académica, de archivos y demás documentos, que sirvan de base para determinar la situación financiera real de las IES suspendidas. Es por ello que los Administradores Temporales, solicitaron diligencias previas de inspecciones judiciales, que tuvieron como objetivo el determinar el avalúo de los bienes muebles e inmuebles que pertenecían a las IES suspendidas. Por otra parte, el CES demandó que los Administradores Temporales presenten estados financieros auditados.

En la Tabla 1 se puede observar las inconsistencias en las cifras de los balances generales y estados de resultados presentados por las ex autoridades de las IES suspendidas en el 2011 y las determinadas en la auditoría externa que fue contratada por los Administradores Temporales, evidenciando diferencias significativas en los pasivos que debían ser cancelados.

**Tabla 1**

Comparativo de balances generales y estados de resultados de las instituciones de educación superior suspendidas

Descripción	Balance General			Estado de Resultados		
	Activos	Pasivos	Patrimonio	Ingresos	Egresos	Resultado
Estados financieros entregados por las ex autoridades de las IES suspendidas	44.185.591	6.460.133	37.590.238	45.671.924	36.244.057	5.174.104
Estados financieros auditados del periodo del 12 de abril al 30 de noviembre de 2012	62.704.796	19.498.475	43.206.321	13.345.359	9.754.304	3.591.055

**Fuente:** Coordinación del Plan de Contingencia

**Elaborado por:** Los autores

De los 19,4 millones de pasivos, 9,7 millones (49,84%) correspondían a deudas con 1.898 ex trabajadores, 1,2 millones (5,95%) a deudas con el sector público (IESS y SRI), 0,8 millones (4,10%) a préstamos hipotecarios, 4,9 millones (25,23%) a proveedores y otras acreencias y 2,9 millones (14,88%) a provisiones.

Adicionalmente a los problemas de inconsistencia de la cifras presentadas por las IES y las auditadas en el periodo de los Administradores Temporales, se identificaron varias irregularidades, siendo las principales, que tres de las instituciones suspendidas funcionaban en inmuebles que se encontraban a nombre de las autoridades o familiares, quienes cobraban valores excesivos por concepto de arriendos, llegando en algunos casos a 1 millón al año. Por otro lado, se constató que en varias de las IES, trabajaban familiares de las ex autoridades, quienes percibían sueldos dorados entre US\$5.500 a US\$11.500 mensuales, en comparación con la precarización laboral de los profesores que ganaban en promedio US\$646 mensuales.

La informalidad laboral era una práctica frecuente en las IES suspendidas, de los 3.260 profesores y 959 trabajadores, tan solo el 41% de ellos contaba con contrato de trabajo y gozaban de los beneficios de la seguridad social, así como también el incumplimiento en el pago de aportaciones al IESS, sueldos, servicios básicos y arriendos.

Desde la suspensión definitiva de las IES, han transcurrido 40 meses, al 31 de agosto de 2015 no ha sido posible concluir con la liquidación de pasivos por el déficit financiero que presentan todas las IES, quedando como alternativa la realización de activos. No obstante, a pesar de los esfuerzos que los Administradores Temporales han realizado para enajenar los inmuebles de las IES, los resultados han sido poco eficientes, principalmente por problemas asociados a la existencia de gravámenes, a los largos procesos de transferencia de dominio, así como a los excesivos precios establecidos por los peritos que realizaron los avalúos de las propiedades.

En la actualidad las IES suspendidas han avanzado con el pago del 66% de pasivos totales, sin embargo, es destacable que los compromisos con ex trabajadores han sido resueltos en un 93%. El detalle de los pasivos actuales de las IES suspendidas se presenta en la Tabla 2.



**Tabla 2**

Avances en la liquidación de las instituciones de educación superior suspendidas hasta el 31 de agosto de 2015

	<b>Abril 2012</b>	<b>Agosto 2015</b>	<b>Observación</b>
Saldos bancos	4.468.964	228.664	
Propiedades y equipos	47.694.268	38.437.869	
cuentas por cobrar	10.541.564	2.261.213	
<b>Total activos</b>	<b>62.704.796</b>	<b>40.927.747</b>	
Liquidación de ex trabajadores	9.717.797	1.207.739	
Sector público IESS-SRI	1.160.127	608.799	
Instituciones suspendidas		1.711.792	
Otros	5.719.543	2.131.320	
Provisiones	2.901.008	990.617	<b>57 juicios laborales pendientes</b>
<b>Total pasivos</b>	<b>19.498.475</b>	<b>6.650.267</b>	<b>66% pagado</b>
<b>Activos netos</b>	<b>43.206.321</b>	<b>34.277.480</b>	
<b>No. de trabajadores por liquidar</b>	<b>1.898</b>	<b>130</b>	<b>93% pagado</b>

**Fuente:** Administraciones Temporales**Elaborado por:** Los autores

En relación a los US\$1.711.792 de deudas entre instituciones suspendidas, corresponden a préstamos que se realizaron con la finalidad de suplir problemas de liquidez que enfrentaban las IES, las mismas que serán extintas con la promulgación de la Ley de Extinción de las Universidades y Escuelas Politécnicas suspendidas definitivamente por el CEAACES, que fue presentada por el CES a la Asamblea Nacional Constituyente el 24 de marzo de 2014. De esta manera los pasivos se reducirán a US\$4.938.475.

El decremento de patrimonio de 43,2 millones a 34,2 se explica por la venta de activos a instituciones públicas que por Ley debieron ser al valor del catastro municipal que resulta significativamente inferior al valor de mercado, a la aplicación de descuentos en la venta de inmuebles y muebles a particulares, a los costos transaccionales de los procesos de venta y a la depreciación de los activos por desuso prolongado de bienes muebles o por hurtos.

En relación a las obligaciones legales, desde la suspensión a la fecha IES suspendidas, han enfrentado 252 procesos judiciales, de los cuales el 96% corresponden a procesos en materia de trabajo, 2,7% en materia de lo civil y un 0,8% en materia de inquilinato.

Finalmente, es importante destacar que 11 IES suspendidas no registran cuentas por pagar por concepto de liquidación de ex trabajadores y que 3 no cuentan con activos que les permitan cubrir con el 100% de sus obligaciones.

## CONCLUSIONES

La crisis económica y política de los años 90 que se dio en el Ecuador, coadyuvó a la creación de 45 universidades y escuelas politécnicas en tan solo 14 años, las mismas que se crearon con el objetivo de brindar una alternativa de superación para la población que vio en la formación profesional una salida para mejorar su economía familiar.

La universidad ecuatoriana no estuvo preparada para una evaluación de su calidad académica, evidenciado con la suspensión de 14 IES por la aplicación del Mandato Constituyente No.14, ni tampoco los organismos que regulan la educación superior en el Ecuador, que tuvieron que utilizar tecnologías aplicadas en otros países e intentar adaptarlas al contexto nacional.

Los modelos de evaluación no permitieron evidenciar la realidad de las IES suspendidas cuando estaban siendo evaluadas, porque en base a sus resultados se estructuró el Plan de Contingencia cuyo plazo de terminación era de un año, sin embargo, han pasado casi 4 años y si bien el componente académico ha cumplido con las metas planificadas, el proceso de liquidación aún se mantiene vigente, en desmedro de los intereses de los acreedores de las IES suspendidas.

La suspensión definitiva de IES en el Ecuador, han producido impactos sociales en todos los niveles. Por un lado, han incidido en las organizaciones del Estado que controlan el SES, en las universidades porque han tenido que replantear sus sistemas de gestión académica e institucional para mejorar su desempeño, en la comunidad universitaria para lograr un mayor compromiso de trabajo y en la

sociedad en general para concientizarse en que la educación superior es un bien público y que debe estar al servicio del desarrollo del país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Mandato Constituyente N° 14, Consultado en abril de 2015 en <http://www.superley.ec/pdf/mandatos/14.pdf>.
- Brunner, J. (2007). *Universidad y sociedad en América Latina*. Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- Chávez, G. (2013). Desregulación, re-regulación o revolución: el poder transformador del derecho y la educación superior. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. (2009). Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior: Mandato Constituyente No. 14.
- Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador. (2009). Modelo de Evaluación de Desempeño Institucional de las Instituciones de Educación Superior: Mandato Constituyente No. 14.
- González, L., Ayarza, H. (1997). Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región Latinoamericana y del Caribe. Caracas, Ediciones CRESALC/UNESCO.
- Granda, M. (2013). Relación entre “Resultados de aprendizaje” y “Entorno de aprendizaje” en el modelo de evaluación de las universidades “E”. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Ley Orgánica de Educación Superior. (2010). Registro Oficial No. 298.
- Long, G. (2013). “Suspendida por falta de calidad”. El cierre de 14 universidades en Ecuador. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Mintegiaga, A. (2010). Los vaivenes en la regulación y evaluación de la educación superior en Ecuador. El caso del Mandato 14 en el contexto constituyente. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Pérez, L. (2007). Pertinencia y extensión universitaria en el contexto de la nueva universidad cubana. *Revista Pedagogía Universitaria*, 12(1).
- Rama, C. (2012). El negocio universitario ‘for profit’ en América Latina.
- Sylva, É. (2010). Evaluación del Desempeño Institucional de las Universidades. *En Evaluación de la Calidad de la Educación Superior*. Revista núm. 2 del Simposio Permanente sobre la Universidad. Quito: PUCE, Facultad de Economía.
- Yarzabal, L., Vila, A., Ruiz, R. (1999). *Evaluar para transformar*. Ediciones IESALC/UNESCO, Colección Respuestas No.10, Caracas.