

LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL ECUADOR

César Alfredo Villa Maura

✉ cvilla@epoch.edu.ec

Escuela Superior Politécnica de Chimborazo
Facultad de Administración de Empresas

Diana Evelyn Vargas Ulloa

✉ dvu7@hotmail.com

Escuela Superior Politécnica de Chimborazo.
Facultad de Administración de Empresas

Edgar Francisco Merino Villa

✉ ef_merino@yahoo.es

Instituto Tecnológico Superior Bolívar

RESUMEN

El presente estudio tiene como propósito determinar el porcentaje de ejecución del gasto público en las universidades y escuelas politécnicas públicas del Ecuador. Instituciones que tienen como misión general, la formación de profesionales competentes con habilidades y capacidades, que contribuyan con soluciones creativas al desarrollo socio-económico del país. En la investigación, se recopilará información sobre: la distribución de rentas y su relación con la capacidad de ejecución presupuestaria, para medir el grado de eficiencia; y, agrupar a las universidades por categorías para observar su incidencia. El promedio de gasto de las universidades públicas es del 83,12%, con porcentajes mínimos de ejecución de 31,99%; y, máximos de 99,70%, considerando que el presupuesto es una obligación del estado. Se observa que las universidades de categoría C, son las que mayor nivel de ejecución tienen. De los recursos generados por autogestión, luego de cumplir con el mandato constitucional de la gratuidad de la educación, se generan recursos con una media de 7,22% de sus presupuestos asignados, existiendo porcentajes máximos de 27,80% que son por el desarrollo de la educación en el cuarto nivel y la responsabilidad académica de los estudiantes. Las universidades de categoría A, son las que más ingresos por este concepto

PALABRAS CLAVES: Eficiencia, Educación Superior, Recategorización.

ABSTRACT

The purpose of this study is to determine the percentage of public expenditure execution in public universities and polytechnics in Ecuador. Institutions whose general mission is the training of competent professionals with skills and abilities, who contribute creative solutions to the socio-economic development of the country. In the investigation, information will be collected on: the distribution of income and its relation with the budget execution capacity, to measure the degree of efficiency; and, grouping the universities by categories to observe their incidence. The average expenditure of public universities is 83.12%, with minimum execution percentages of 31.99%; and, maximum of 99.70%, considering that the budget is an obligation of the state. It is observed that the universities of category C, are those that higher level of execution have. Of the resources generated by self-management, after complying with the constitutional mandate of free education, resources are generated with an average of 7.22% of their assigned budgets, there being maximum percentages of 27.80% that are for the development of education in the fourth level and the academic responsibility of the students. The universities of category A, are those that more income by this concept.

KEYWORDS: Efficiency, Higher Education, Recategorization.

1. INTRODUCCIÓN

Estudio basado en la línea de investigación de Auditoría y Control, la misma que se encuentra dentro de la línea general de Administración y Economía. El propósito, es determinar el porcentaje de eficiencia del gasto público en las universidades y escuelas politécnicas públicas del Ecuador. El sistema de educación superior pública, cuenta con un presupuesto del Estado; por lo que, al ser sujeto de control y evaluación del gasto público, debe contar con mecanismos eficientes y oportunos, que coadyuven a la inversión y gestión adecuada de dichos recursos. En el análisis a efectuarse en la investigación, se determinará si las instituciones de educación superior públicas, cumplen con lo dispuesto en la Constitución de la República, en cuanto a la asignación del presupuesto; y, en base a la misión y visión institucional.

Eficiencia.

Es el uso adecuado de los recursos orientado al cumplimiento de los objetivos de política pública, así como al mejoramiento de la gestión. Se establece considerando la eficiencia en la ejecución presupuestaria, la eficiencia administrativa, la eficiencia terminal y el costo óptimo por carrera, por estudiante, determinado por la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), costo que es

ponderado por el grado de vinculación de la oferta académica al desarrollo nacional o regional.

Matías. R (2018), manifiesta que la eficiencia es la productividad que mide la rapidez con que alguien pueda hacer una tarea. Tiene que ver mucho con el concepto de “ser eficiente”, es decir producir lo mismo con menos recursos.

Para (Thompson, 2008), la palabra eficiencia hace referencia a los recursos empleados y los resultados obtenidos. Por ello, es una capacidad o cualidad muy apreciada por empresas u organizaciones, debido a que en la práctica todo lo que estas hacen tiene como propósito alcanzar metas u objetivos, con recursos (humanos, financieros, tecnológicos, físicos, de conocimientos, etc.) limitados y en situaciones complejas y muy competitivas.

Para (Koontz & Weihrich, 2004), la eficiencia es “el logro de las metas con la menor cantidad de recursos”.

Según (Azpe, 2017), la eficiencia se define como la capacidad de una persona o un objeto, para lograr objetivos optimizando al máximo los recursos de los cuales disponemos; es decir, de ahorrar recursos, pero lograr igualmente los objetivos.

Educación Superior en el Ecuador.

El Ecuador, comparte características y problemas similares a la región: universidades masivas y populosas, recortes presupuestarios permanentes, pérdida de su rol social, filosófico y político, deterioro de la calidad académica, insuficiente investigación científica, estructuras en crisis frente a las condiciones y desafíos de la sociedad.

Tipo de Universidades	Número
Públicas	31
Posgrado	3
Cofinanciadas	8

Tabla 1: Universidades Públicas, Posgrado y Cofinanciadas del Ecuador
Fuente: Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.
Elaborado: Por los autores.

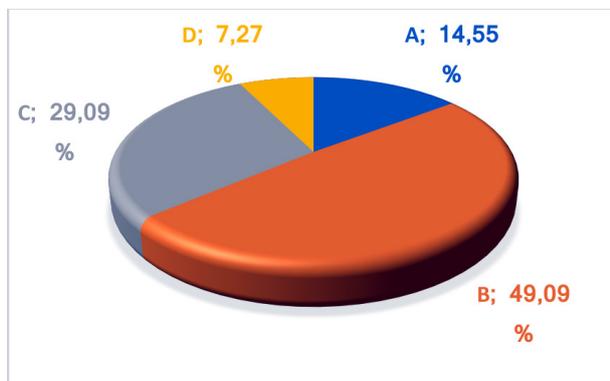


Figura 1: Evaluación y Recategorización de Universidades y Escuelas Politécnicas 2016
Fuente: Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
Elaborado: Por los autores

La Educación Superior, se encuentra normada en la Constitución del Ecuador 2008 y la Ley Orgánica de Educación Superior, que garantiza su autonomía administrativa, financiera, orgánica y académica

(Constitución de la República, 2008).

La Constitución de la República, en su artículo 298 establece que habrá una preasignación presupuestaria, destinada a la educación superior, cuyas transferencias serán predecibles y automáticas.

El artículo 350 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que: “El Sistema de Educación Superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas; la construcción de soluciones para los problemas del país, en relación con los objetivos del régimen de desarrollo.”

La Carta Suprema, en el artículo 355 establece que: “El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. (...)”

Art. 356 de la Constitución de la República, determina que la educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel; y, que esta gratuidad está vinculada con la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.

Asimismo, en el artículo 357 establece que el Estado garantizará el financiamiento de las

instituciones públicas de educación superior, y que la distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley.

Todas las universidades del sistema ecuatoriano son autónomas y por lo tanto regulan su propio funcionamiento interno.

Distribución de Rentas en el Sistema Universitario.

Se lo realiza a través del Reglamento de aplicación de la fórmula de distribución de recursos destinados anualmente por parte del estado a favor de las instituciones de Educación Superior, cuyo objeto es establecer la fórmula de distribución de recursos destinados anualmente por parte del Estado, a favor de las instituciones de educación superior y determinar los parámetros para su aplicación.

Participación de las instituciones de educación superior en la distribución de recursos.

Las rentas establecidas en la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO).

El 11 % del impuesto a la renta contemplado en el literal b) de la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, se distribuirá de la siguiente manera:

a) El 10% para las universidades y

escuelas politécnicas públicas, el que a su vez se distribuirá en un 96% para las que mantengan oferta académica de tercer nivel de grado; y, el 4% para las que mantengan oferta académica exclusivamente de postgrado; y,

b) El 1 % para las universidades y escuelas politécnicas particulares que perciben rentas y asignaciones del Estado.

Los recursos contemplados en los literales c), d), e) de la Ley del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico, se distribuirán de la siguiente manera:

a) El 94,5% para las universidades y escuelas politécnicas públicas, el que a su vez se distribuirá en un 96% para las que mantengan oferta académica de grado; y, el 4% para las que mantengan oferta académica exclusivamente de postgrado;

b) El 5,5% restante para las universidades y escuelas politécnicas particulares que reciban rentas y asignaciones del Estado.

La totalidad de las asignaciones que consten en el Presupuesto General del Estado, y que correspondan a la compensación por gratuidad de la educación superior pública hasta el tercer nivel, se distribuirán entre las instituciones de educación superior públicas mediante la aplicación de la fórmula y disposiciones establecidas en el Reglamento, en cumplimiento de la Disposición Transitoria Décima Octava de la Constitución de la República del Ecuador. Las asignaciones que consten en

el Presupuesto General del Estado, que correspondan a la compensación establecida en la Disposición General Segunda de la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador, a favor de las universidades y escuelas politécnicas, con los incrementos que dispone la Constitución de la República del Ecuador, serán distribuidas mediante la aplicación de la fórmula y disposiciones establecidas en el Reglamento.

Fórmula que establece en términos relativos la asignación total que reciba cada institución de educación superior.

$$A_{it} = \left(\alpha \frac{(C_{it} + \Delta C_i)NE_{it-1}}{\sum_{i=1}^n (C_{it} + \Delta C_i)NE_{it-1}} + \beta E_{it-1} + \gamma_1 EFAD_{it-1} + \gamma_2 EFA_{it-1} \right) AT_{i,j}$$

A_{it} : Asignación que recibe la i –ésima institución en el tiempo t
 j : j –ésimo grupo

<p>C: Calidad α: 60% Categorización Institucional, Calidad Individual e Incremento de la Calidad Individual</p>	<p>E: Excelencia β: 6% IES ubicadas en la máxima categoría en las 2 últimas evaluaciones</p>	<p>EFAD: Eficiencia Administrativa γ_1: 3,4% Ejecución Presupuestaria \geq 90% Distribución según Calidad del Gasto (Gasto en Docencia/ Gasto total)</p>	<p>EFA: Eficiencia Académica γ_2: 30,6% Costo por carrera por estudiante ajustado por PERTINENCIA y Crecimiento de CUPOS pertinentes</p>
--	---	--	--

Se han analizado investigaciones similares a nivel del país y región: Rodríguez, I. (2014) Eficiencia de la educación superior en Colombia: un análisis mediante fronteras; Pereyra, J. (s/f) Una medida de la eficiencia del gasto público en educación: Análisis FDH para América Latina; Martín, R. (2005) La eficiencia en la asignación de recursos destinados a la educación superior; CES (2014) Financiamiento y Distribución de Recursos; Manotas, E. (2018); Vázquez, A. (s/f) Estudio sobre la eficiencia técnica de las universidades públicas presenciales

españolas; El País. (2010). La educación no es gasto, es inversión; Riquelme, R. (2017) Eficiencia del gasto público en Educación Superior bajó 9,2% desde 2006; Márquez, A. (2012) El financiamiento de la educación en México. Problemas y alternativas; Weise, C. & Laguna, J. (2008). La Educación superior en la región andina: Bolivia, Perú y Ecuador; Acosta, Almeida, Gindling & Lao Peña (2017). Hacia un Gasto Público Social más Eficiente y Efectivo en América Central. Concluyendo que las universidades compartimos fortalezas y debilidades, manteniendo las diferencias en relación a su zona geográfica, número de estudiantes y carreras que ofertan.

2. MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio es Observacional, Retrospectivo, Longitudinal y Descriptivo. Observacional. - los autores no manipulan los datos, es información tomada de la base de datos de páginas web oficiales. Retrospectivo. - porque para el análisis se han utilizado valores que se obtuvieron de las estadísticas existentes del ente rector de la asignación de recursos para el Sistema de Educación Superior. Longitudinal. - se analiza la información de la ejecución presupuestaria del 2016, de 31 universidades públicas. Descriptivo. - porque se analizó comportamiento de la ejecución presupuestaria de las universidades, agrupadas por categorías y porcentaje de ejecución.

La técnica de recolección de datos es documental, garantiza la calidad de la información al ser la misma normativa basada en la constitución, LOES y reglamento de distribución de recursos del Sistema de Educación Superior, que es presentada en la plataforma tecnológica de la SENESCYT.

Esto conlleva a no realizar mediciones. Los datos ya se encuentran registrados, se procede a sistematizar y procesar para realizar los análisis de ejecución, porcentajes promedios mínimos ejecutados y una relación de ejecución con la categoría.

3. RESULTADOS

Se presenta información referente a presupuestos entregados y ejecutados de universidades y escuelas politécnicas públicas. Así como la capacidad de autogestión, luego de la aplicación de la gratuidad contemplada en la Constitución del Ecuador 2008.

$$Ejecución\ presupuestaria = \frac{Devengado}{Codificado} \times 100$$

	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	AUTOGESTIÓN
MEDIA	83,12%	7,22%
MEDIANA	87,88%	4,64%
MÍNIMO	31,99%	0,00%
MÁXIMO	99,70%	27,80%
NIVEL DE CONFIANZA (95,0%)	6,15%	2,64%

Tabla 2: Ejecución Presupuestaria 2016
Fuente: CES- Financiamiento de la Educación Superior.
Elaborado: Por los autores.

EJECUCIÓN	CATEGORIAS				TOTAL
	NO	A	B	C	
30%	1	0	0	0	1
40%	1	0	0	0	1
50%	1	0	0	0	1
60%	1	0	0	0	1
70%	0	1	1	0	2
80%	0	1	4	1	6
90%	0	2	6	5	13
100%	0	0	2	4	6
TOTAL	4	4	13	10	31

Tabla 3: Niveles de Ejecución presupuestaria.
Fuente: CES- Financiamiento de la Educación Superior.
Elaborado: Por los autores.

Se utilizan diagramas de cajas para presentar la dispersión y simetría de las variables analizadas, ejecución del presupuesto y la recaudación por autogestión; se presentan divididos en cuartiles y los valores mínimos y máximos de los datos.

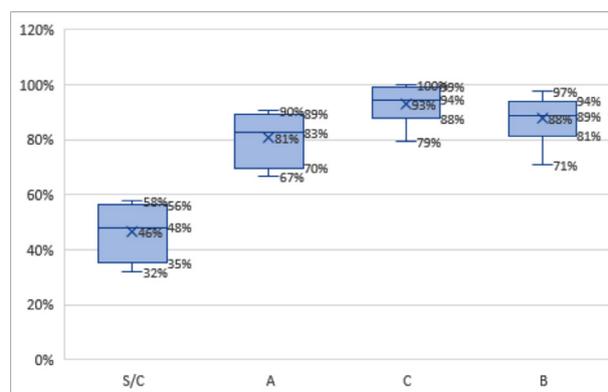


Figura 2: Ejecución Presupuestaria por Categorías de Universidades 2016
Fuente: CES- Financiamiento de la Educación Superior.
Elaborado: Por los autores

Los datos de ejecución presupuestaria son simétricos, no presentan datos atípicos al presentar agrupados por categorías de universidades y escuelas politécnicas. Al observar las cajas no existe una variabilidad menor, es decir son datos homogéneos.

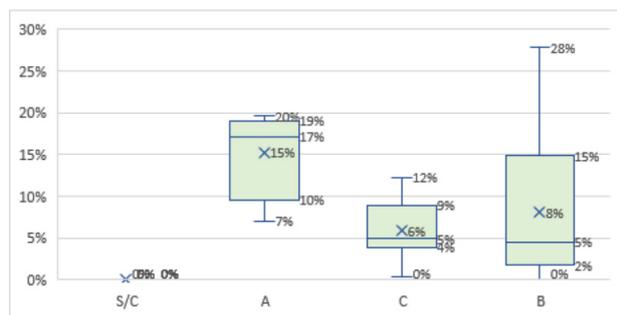


Figura 2: Recaudación por Autogestión 2016
Fuente: CES- Financiamiento de la Educación Superior.
Elaborado: Por los autores

Las cajas de los datos de autogestión son asimétricas para las universidades y escuelas politécnicas de las categorías B y C, tienen una asimetría positiva a la derecha y las de categoría A, una asimetría a la negativa a la izquierda. Las universidades de categoría B, tienen porcentajes de recaudación más dispersos con mayor variabilidad.

El promedio de ejecución presupuestaria en el periodo económico 1 de enero al 31 de diciembre del 2016, de las 31 universidades públicas es del 83,12%, esto representa millones de dólares no utilizados, pese a los discursos de necesidades de recursos para mejorar la academia y la investigación; existe porcentaje mínimo de ejecución de 31,90% que se considera como un dato extremo. Son las universidades de categoría C, las que mayor porcentaje de ejecución tienen, y las no categorizadas las que tienen una menor ejecución.

El promedio de autogestión dentro de las universidades es del 7,22%, en aplicación

del artículo 28 de la Constitución 2008 que manifiesta (...) “La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.”

En concordancia, la Constitución de la República, en su artículo 356, dice: (...) “La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.” El artículo 357 establece que: (...) “El Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior. Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel” (...).

Lo cual, les ha permitido generar recursos económicos para su desarrollo. Las universidades y escuelas politécnicas de categoría A, son las que mayores recursos de autogestión generan. Las no categorizadas, no recaudan ningún porcentaje por autogestión.

4. CONCLUSIONES

La sociedad representada en: estudiantes, familiares, empresarios, autoridades nacionales y locales, organismos de control y organismos rectores de la

educación superior, demandan de las universidades y escuelas politécnicas, una educación de calidad, que generen conocimiento, desarrollen un capital cultural y humano, que sea capaz de contribuir con soluciones creativas al desarrollo socio-económico del país. Para ello, es necesaria la asignación de recursos económicos del Gobierno Central; por lo que, se concluye que:

De los recursos asignados se espera una ejecución presupuestaria eficiente, eficaz y de calidad; sin embargo, se demuestra que, el promedio de ejecución del gasto de las universidades públicas es del 83,12%, con porcentajes mínimos de ejecución de 31,99% y máximos de 99,70%, considerando que el presupuesto es una obligación del estado, se anhela una alta ejecución en cumplimiento de la misión social encomendada. Se observa que las universidades de categoría C, son las que mayor nivel de ejecución tienen.

De los recursos generados por autogestión, luego de cumplir con el mandato constitucional de la gratuidad de la educación, las universidades obtienen ingresos adicionales generados por la institución, de un porcentaje promedio de 7,22%, existiendo promedios máximos de 27,80% que son por el desarrollo de la educación en el cuarto nivel y la responsabilidad académica de los estudiantes. Las universidades de categoría A, son las que más ingresos

por este concepto tienen, seguidas por las de categoría B.

5. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. Acosta, Almeida, Gindling & Lao Peña (2017) Hacia un Gasto Público Social más Eficiente y Efectivo en América Central. Estudio del Gasto Social y sus Instituciones. Recuperado de: http://www.redproteccionsocial.org/sites/default/-files/211060sp_0.pdf
2. Azpe. (2017). Don Cómo?. Cómo diferenciar la Eficiencia y la Eficacia. Recuperado de: <https://educar.doncomos.com/diferenciar-eficacia-eficiencia#phpHH8JVLu68t55a.99>
3. Bermúdez, L. Rodríguez, L. (2012). Investigación en la gestión empresarial Bogotá, Colombia: Ecoe Ediciones.
4. Burgos. (2009). Polemica: Grandeza y Miseria de la Educación Superior en el Ecuador. Recuperado de <http://usfq.edu.ec/publicaciones/polemika/Documents/Polemika002.pdf>
5. Consejo de Educación Superior (2014) Financiamiento y Distribución de Recursos. Quito. Recuperado de: http://www.ces.gob.ec/doc/historico_LOTAIP/LOTAIP2014/m-rendicin%20de%20cuentas%20gestin%202013%20informe%20mesa%202.pdf.
6. Constitución de la República (2008) Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

7. El País. (2010). La educación no es gasto, es inversión: Edición Europea. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2010/04/25/sociedad/1272146401_850215.html
8. FLACSO Sede Ecuador (2018). Boletín del Programa de Políticas Públicas. Editorial Ecuador. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/151/1/-BFLACSO-AMP2.pdf>
9. Koontz, H. & Weihrich, H. (2004). Administración Un Perspectiva Global. 12ª Edición. McGraw-Hill Interamericana. Pág. 14
10. Lam, R. & Hernández, P. (2008). Scielo. Los términos: eficiencia, eficacia y efectividad ¿son sinónimos en el área de la salud?. Recuperado de: <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci>