

Incidencia de la disminución presupuestaria en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (2019-2020)

Impact of the budgetary decrease on the Eloy Alfaro Lay University of Manabí (2019-2020)

*Ing. Tatiana Ximena Santana-Tubay, taty_santanat@hotmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-4770-5804>;
Ing. María Irasema Delgado-Chávez, maria.i.delgado@uleam.edu.ec,
<https://orcid.org/0000-0003-0341-0307>*

Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, Ecuador

Resumen

El presente trabajo de investigación permitió conocer la incidencia de la disminución presupuestaria en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, en el contexto de la actual crisis económica en el Ecuador. Esta investigación, tuvo como objetivo recopilar la información presupuestaria de la institución del periodo investigado, tanto en el Área Financiera y Planificación Institucional, como es el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional, el Plan Operativo Anual, Rendición de Cuentas del primer semestre de 2020, en donde se expondrá el contexto histórico, el impacto económico y se establecerá el planteamiento del problema. Los métodos utilizados son el descriptivo, bibliográfico, comparativo y analítico que permitieron buscar y recopilar información necesaria de esta investigación, de manera precisa y concreta, en base a los resultados obtenidos se contendrá cuadros, gráficos y el análisis de los datos, obtenidos a través de las técnicas aplicadas para obtener la información, como encuestas de investigación de autores.

Palabras clave: presupuesto financiero, institución de educación superior, plan estratégico de desarrollo institucional, plan operativo anual, impacto económico.

Abstract

The present research work allowed us to know how the budget decrease impacted in the Lay University Eloy Alfaro de Manabí, from 2019-2020. This research aimed to compile the budgetary information of the institution for the period to be investigated, both in the Financial Area and Institutional Planning, such as the Strategic Plan for Institutional Development, the Annual Operating Plan, Accountability of the first semester of 2020, where the historical context and the economic impact will be exposed, the approach of the problem will be established. The methods used are descriptive, bibliographic comparative, and analytical, which allowed us to search and collect the necessary information from this research, in a precise and concrete way, based on the results obtained, tables, graphs and the analysis of the data, obtained through of the techniques applied to obtain the information, such as surveys and research of authors.

Keywords: budget, financial, higher education institution, institutional development strategic plan, annual operating plan.

Introducción

La presente investigación muestra un análisis a la drástica disminución del Presupuesto General del Estado sobre los recursos destinados a las universidades públicas y escuelas politécnicas, que ha afectado la operatividad en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. El objetivo principal de este estudio es establecer el nivel de incidencia por la disminución presupuestaria en la universidad.

La Educación Superior a nivel mundial es el principal camino para el desarrollo profesional de los países, el crecimiento de las economías, el aumento de la productividad. Constituye además una de las vías más significativas que tiene una nación para su progreso. Su importancia radica en que las personas no solo desarrollan sus capacidades intelectuales, sino que a su vez pueden alcanzar un nivel de bienestar socioeconómico. Por lo que los gobiernos que mayor relevancia le han brindado a la educación superior son los más desarrollados y las transformaciones que surgen en la sociedad afectan el hacer universitario y se constituyen en insumos para el análisis de la pertinencia, impacto y calidad de la educación superior.

La drástica disminución del presupuesto público asignado a la universidad tiene consecuencias sobre la cantidad y calidad de diversos insumos que intervienen en las prácticas docentes, de investigación y extensión. La infraestructura física se deteriora por falta de un mantenimiento adecuado, los equipos y maquinarias se vuelven insuficientes y obsoletos. Pero la mayor de la escasez se verifica en el plano de los recursos humanos (docentes, Investigadores, personal administrativo) encargados de dar vida a la universidad.

Existe una fuerte demanda en todos los países de América Latina por un incremento de los presupuestos públicos dedicados a la educación superior, las instituciones tuvieron que empezar a diversificar sus fuentes de financiamiento creando dinámicas asociadas a la sociedad global del conocimiento. Estos cambios se asocian a reformas en la gestión de las universidades.

El país atraviesa una crisis económica, que ha conllevado a una crisis fiscal que derivó en una sensible disminución de los presupuestos destinados a las instituciones públicas, incluidas las relacionadas con la educación superior. Entre las universidades afectadas se encuentra la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí (ULEAM).

Teniendo en cuenta que el presupuesto general del estado, entregado a las universidades públicas del Ecuador se redujo en un 17.42% entre 2016 y 2020; es decir, \$ 246.063.775 menos en el último quinquenio. A la par, la capacidad promedio de ejecución del presupuesto que apenas llegó a un 85%.

Parte de esta investigación permitió conocer, en primer lugar, las principales causas de la reducción presupuestaria dado el contexto de la crisis que atraviesa la economía nacional en el actual contexto, así como sobre los recursos destinados anualmente por parte del Estado a favor de las universidades y escuelas politécnicas se asignan con base al número de estudiantes y costo por carreras y niveles. También consideran el número de docentes y el nivel académico, además de la evaluación y acreditación de instituciones, carreras y programas.

Para el desarrollo de este trabajo, se recopilará información bibliográfica y a través de encuestase investigaciones de autores, la cual se estudiará y analizará la incidencia de la disminución del presupuesto en la ULEAM.

Resulta factible realizar la presente investigación, ya que se cuenta con la accesibilidad de información en la Institución Educativa Superior como lo es, la Universidad Laica “Eloy Alfaro” de Manabí, información necesaria que permitirá analizar e investigar sobre el problema detectado y sus efectos dentro de la institución.

Materiales y métodos

Para llevar a cabo el presente estudio, se realizó un análisis documental de los principales elementos afectados por la reducción presupuestal, sus causas y repercusiones. Para ello se accedió a informes administrativos y presupuestales. Este estudio tiene un alcance exploratorio-descriptivo, ya que se recopiló información sobre las variables para poder establecer sus características y facilitar la discriminación entre factores de interés. Asimismo, es de tipo no experimental, pues no se realiza ningún tipo de manipulación de variables o factores estudiados (Fernandez de Castro Fabre, Sanchez Ortega, & Farrat, 2020).

Igualmente se seleccionó una muestra significativa de una población promedio de 2200 servidores, compuesta por personal de la LOSEP (590 personas), personal Código del trabajo (356 personas) y personal del régimen laboral denominado “Otros regímenes especiales” (1254 personas). Para el cálculo del tamaño de muestra se aplicó la fórmula

para población finita y varianza conocida, con un nivel de confianza del 95% y un error muestral asumido del 5%. En la tabla 1 se muestran los valores a utilizar para la aplicación de la fórmula que se muestra a continuación.

$$n = \frac{z^2 * p * q * N}{e^2 * (N - 1) + z^2 * p * q}$$

Tabla 1. Valores para el cálculo del tamaño de muestra.

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Valor</i>
n	Tamaño de muestra	Incógnita
Z	Nivel de confianza	95%
N	Tamaño de población	2200
p	Fracción de la población con el atributo deseado	0,5
q	Fracción de la población sin el atributo deseado	0,5
E	Máximo error de estimación	5%

Fuente: Elaboración propia.

Para medir la percepción del personal que labora en la ULEAM a partir de su nivel de satisfacción, respecto a las medidas adoptadas en esta IES ante los recortes presupuestarios sufridos, se aplicó la técnica de V.A. Iadov. Esta técnica, en su versión original, fue creada para el estudio de la satisfacción por la profesión en carreras pedagógicas. Sin embargo, la misma resulta útil para esta investigación debido a su fácil adecuación al contexto de la investigación y su contrastada efectividad para evaluar niveles de satisfacción individuales y grupales.

La técnica de V.A. Iadov está conformada por cinco preguntas: tres cerradas (1, 3 y 5) y dos abiertas (2 y 4), las cuales son reformuladas por el investigador, para evaluar la satisfacción del grupo ante algún factor de interés. Las preguntas cerradas se relacionan en un cuestionario a través del “Cuadro lógico de Iadov”. El número resultante de la interrelación de las tres preguntas nos indica la posición del sujeto en la escala de satisfacción individual (ISI), para lo cual se utiliza la siguiente escala de satisfacción (Fernandez de Castro Fabre, Sanchez Ortega, & Farrat, 2020):

1. Clara satisfacción.
2. Más satisfecho que insatisfecho.
3. No definida.
4. Más insatisfecho que satisfecho.
5. Clara insatisfacción.
6. Contradictoria.

Esta técnica también permite obtener el índice de satisfacción grupal (ISG), para cuyo cálculo se expresan los diferentes niveles de satisfacción en la escala numérica (Fernandez de Castro Fabre, Sanchez Ortega, & Farrat, 2020) se muestra en la tabla 2.

Tabla 2: Escala numérica de satisfacción individual

Valor	Descripción
+1	Máxima satisfacción
0,5	Más satisfecho que insatisfecho
0	No definido o contradictorio
-0,5	Más insatisfecho que satisfecho
-1	Máxima insatisfacción

Fuente: Fernández, 2020

El índice de satisfacción general se calculará mediante la ecuación [3](12):

$$ISG = \frac{A * (+1) + B * (+0.5) + C * (0) + D * (-0.5) + E * (-1)}{N}$$

Simplificando:

$$ISG = \frac{A + 0.5B - 0.5D - E}{N}$$

Resultados

Se constató que la afectación al presupuesto registrado en la ULEAM (con un recorte presupuestario de \$ 4.979.432,54), se limitó al grupo de gastos en personal (510000) por un monto de \$ 4.893.598,60, el cual representa el 98,28% de la afectación total y al grupo de gastos de bienes y servicios de consumo (530000), por un monto de \$ 85.833,94, el cual equivale a 1,72% del total.

El presupuesto asignado para la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí en el año 2020 fue de \$ 61.22.845,33 de los cuales el valor codificado al I semestre es de \$ 56.310.837,22 con una reducción de \$ 4.9 millones, afectando al gasto en personal por \$ 4.8 millones impacto a la aplicación del distributivo de remuneraciones que el MEF aprobó para los nombramientos y contratos, de ser los mismos que deberán ser financiados con reasignación del resto de los otros grupos de gastos y la devolución del MEF.

Al grupo de bienes y servicios por un valor de \$ 85 mil afectando a la contratación de servicios profesionales destinados al pago de los médicos de las Facultades de Medicina, Odontología y Enfermería, que se le atienden por sus horas de clases en los internados rotativos a los estudiantes de esta IES.

Los gastos que se han realizado en el I semestre en la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí entre lo más relevante en este periodo son los pagos de remuneraciones,

transferencias a jubilados patronales, servicios básicos y gastos por servicios para el tema del desarrollo académico de tercer y cuarto nivel. En la tabla 3 se observan los valores presupuestales codificados y devengados con el respectivo cálculo del nivel de ejecución porcentual.

Tabla 3. Ejecución presupuestal por programas

Programa	Descripción	Codificado	Devengado	Ejecución
1	Administración Central	\$ 19.483.158,68	\$ 7.168.235,68	36,79%
82	Formación y Gestión Académica	\$ 34.869.033,83	\$ 15.700.044,83	45,03%
83	Gestión de la Investigación	\$334.337,00	\$48.129,33	14,40%
84	Gestión de la vinculación con la colectividad	\$1.624.307,71	\$792.129,68	48,77%
Total		\$56.310.837,22	\$ 23.708.539,52	42,10%

Fuente: Elaboración propia

La menor ejecución presupuestal se manifestó en el programa de Gestión de la Investigación, con solo poco más de un 14 %, mientras que el programa de Gestión de la vinculación con la colectividad se logró ejecutar \$ 792.129,68, para un 48,77% de ejecución.

En un análisis más detallado que se muestra en el gráfico de barras de la figura 6 se muestra el desglose por cuentas y programa, con los datos referidos al nivel de ejecución del presupuesto codificado, en términos de tanto por ciento.

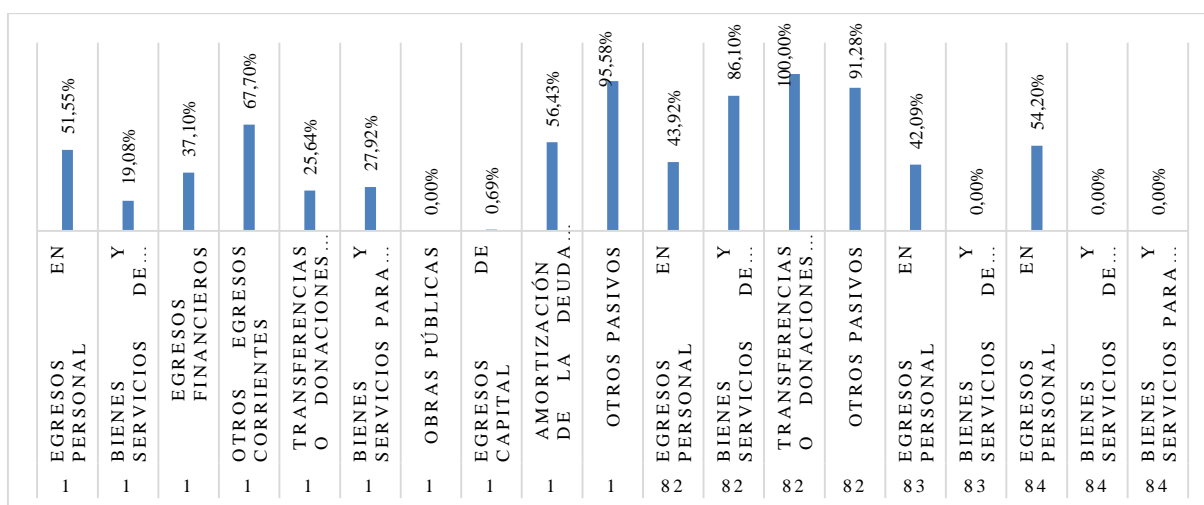


Figura 6: Ejecución presupuestal por cuenta y programa

Fuente: Elaboración propia

Programa 01: Administración Central

Se ejecutó \$7.168.235,68 equivalente al 36.79 % de su valor presupuestario codificado (\$ 19.483.158,68), con gastos concentrados principalmente en:

1. Pago de remuneraciones al personal administrativos.

2. Pago de servicios básicos, pago de préstamos con el Banco de Desarrollo del Ecuador (BDE).
3. Pago del contrato colectivo de trabajo entre la universidad y el comité central único de trabajadores.

Destaca positivamente la ejecución del 95,58% de Otros pasivos, 67,7% de Otros gastos corrientes y el 56,43% en la Amortización de la deuda pública. En contraposición, se afectaron sensiblemente la ejecución de las Obras públicas de este programa con un 0% de una asignación equivalente a\$ 2.092.629,95 y un 0,69 % de ejecución de Egresos de Capital de un total \$ 1.126.490,72 codificado.

Programa 82: Formación y Gestión Académica

Con un 45.03% ejecutado global, del valor presupuestario codificado (\$ 34.869.033,83). Se ejecutaron un grupo de metas en concordancia con la programación en el Plan Operativo Anual 2020, principalmente en los gastos relacionados con:

1. Pago de remuneraciones al personal docente de educación superior, primaria y secundaria de los centros anexos.
2. Pago por prestación de servicios u honorarios profesionales.
3. Pago de los delegados de dietas a estudiantes por reuniones del OCS en calidad de representantes.
4. Ayudas económicas para formación doctoral del personal académico por dominios universitarios y perfiles profesionales.
5. Gastos por servicios para el tema de desarrollo académico del tercer y cuarto nivel de la institución.

Este programa muestra los mayores niveles de ejecución, principalmente en Transferencias o donaciones corrientes; Otros pasivos y Bienes y servicios de consumo, con 100 %, 91,28% y 86,1% respectivamente.

Programa 83: Gestión de la Investigación

Con apenas el 14.40% ejecutado del total presupuestario codificado (\$ 334.337,00) que equivale a \$ 48.129,33 su monto devengado, donde se encuentran en ejecución proyectos de investigación formativa de las carreras de matriz y extensiones. La meta establecida para el 2020 fue de 6 proyectos de investigación, los cuales al I semestre de 2020 se han ejecutado 10 con producción científica institucional sin afectación monetaria, sin

embargo, existe una inejecución total (0%) de Bienes y servicios de consumo, con un total presupuestal codificado de \$ 220.000,00.

Programa 84: Gestión de la Vinculación con la Colectividad

Se ejecutó el 48.77% de su valor presupuestario codificado (\$ 792.129,68 devengados de un total \$ 1.624.307,71 codificado). La meta establecida para el 2020 fue de 6 proyectos de vinculación los cuales al término del I semestre de 2020, se ejecutaron 2 con la sociedad sin afectación monetaria por la falta de disponibilidad y el recorte presupuestal sufrido. Se observó una ejecución del 0% del presupuesto codificado para Bienes y servicios de consumo y Bienes y servicios para inversión, que asciende a un total \$ 162.905,33 no ejecutados.

La principal afectación se observó en los grupos de gastos 51 y 53, haciendo énfasis según al Art. 74 del COPLAFIP; Reestimación de Ingresos Nacionales Reducción del IVA y Reducción de Renta. En la tabla 4 se puede apreciar la afectación a los grupos de gastos antes mencionados.

Tabla 4. Reducción presupuestal a las cuentas 51 y 53

Programa	Grupo	Item	Reformado	Saldo Disponible Anterior	Disminución del MEF	Saldo Disponible Actual
1	510000	Servicios Personales por Co	\$1.215.304,00	\$789.945,42	\$789.945,42	\$ -
1	510000	Remuneraciones Unificada	\$5.989.635,00	\$4.013.699,32	\$4.010.000,00	\$3.699,32
1	510000	Décimo Tercer Sueldo	\$818.683,00	\$756.361,89	\$50.373,18	\$705.988,71
1	530000	Honorarios por Contratos C	\$370.971,77	\$366.048,77	\$85.833,94	\$280.214,83
82	510000	Servicios Personales por Co	\$44.280,00	\$44.280,00	\$43.280,00	\$1.000,00
TOTAL			\$8.438.873,77	\$5.970.335,40	\$4.189.487,12	\$990.902,86

Fuente: Elaboración propia

Como puede apreciarse, se redujo a cero la disponibilidad de presupuesto para la cuenta Servicios Personales por contratos ocasionales, correspondiente al Programa 01, Administración Central; mientras que las cuentas de gastos de Remuneraciones Unificada y Servicios Personales por Contratos ocasionales del Programa 82, Formación y Gestión Académica, sufrieron unas drásticas reducciones equivalentes al 99,91% y 97,74% respectivamente.

Al no contar la ULEAM con los suficientes recursos económicos en el grupo de gasto 510000, disminuyó la cantidad de contratos ocasional, registrándose una disminución en el gasto de esta cuenta de \$4.893.598,60 en febrero de 2020 (gasto máximo en el

semestre) a un mínimo, en junio del mismo año, de \$3.930.034,54, para un 19,69% de contracción en el gasto.

Afectaciones a Proyectos priorizados SENPLANDES

Los proyectos de la ULEAM, vinculados a la Secretaría Nacional de Panificación y Desarrollo (SENPLANDES) también se vieron afectados por el recorte presupuestal y la crisis económica actual en el contexto de la pandemia. Con \$ 4.612.652,23 Codificados, se registró solo un 8,24% de ejecución, equivalente a \$ 379.882,89. Los siguientes proyectos registraron una ejecución del 0%:

1. Anticipo por devengar de ejercicios anteriores
2. La universidad como sujeto dinamizador del desarrollo territorial del Cantón de Puerto López en la provincia de Manabí a través de los Ecomuseos.

Para un presupuesto conjunto no ejecutado en estos dos proyectos, ascendente a \$709.289,33. Sin embargo, el proyecto Construcción reconstrucción reparación remodelación y equipamiento de infraestructura de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí, con un nivel de ejecución del 9,73%, significó e mayor monto a devengar en el presupuesto codificado a proyectos, con un déficit de \$3.523.480,11.

Aplicación de la técnica Iadov

Al aplicar fórmula descrita para el cálculo del tamaño de muestra y la técnica de muestreo estratificado, se obtuvo el resultado que se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. Composición de la muestra seleccionada

<i>Estrato (Régimen laboral)</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Muestra</i>
LOSEP	26,82%	65
Código del trabajo	16,18%	39
Otros regímenes especiales	57,00%	137
Total	100,00%	241

Fuente: Elaboración propia

Una vez obtenida a composición de la muestra seleccionada, se procedió a aplicar el cuestionario Iadov diseñado para esta investigación.

Se obtuvieron así las frecuencias absolutas que se muestran en la figura 7 para los diferentes niveles de satisfacción individual medidos de cada uno de los encuestados.

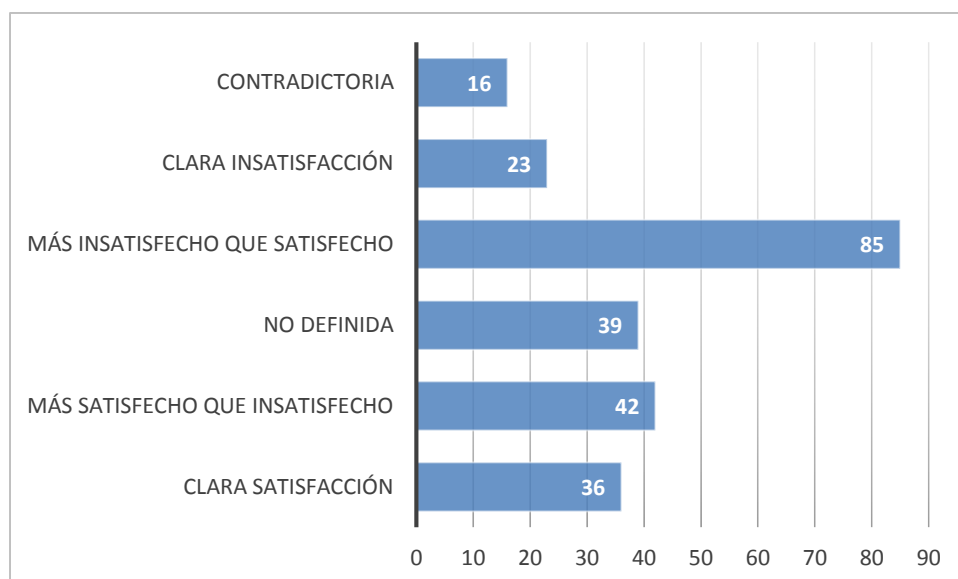


Figura 7. Histograma de frecuencias para los diferentes niveles de satisfacción individual

Fuente: Elaboración Propia

Los valores de frecuencia muestran un equilibrio entre los criterios de los encuestados, donde sobresale como categoría modal el criterio “Más insatisfecho que satisfecho”, con una frecuencia absoluta de 85 encuestados. Por otra parte, 55 personas tienen un criterio indefinido o contradictorio respecto a las medidas adoptadas mientras que 36 muestran una clara satisfacción, sin embargo 42 personas se encuentran “Más satisfecho que insatisfecho”.

Se obtuvo un ISG=-0,0352, lo cual ubica al mismo en la categoría de “No definido o Contradictorio”. Por tanto, no se puede afirmar que exista un criterio general establecido entre los trabajadores de la institución, respecto a las medidas tomadas para enfrentar el déficit presupuestario actual. Esto se puede deberse a la diversidad de los estratos o al grado de afectación personal.

Discusión

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 (Ecuador C. d., 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. Asimismo, en el artículo 357 establece que el Estado garantizará el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior y la

distribución de estos recursos deberá basarse fundamentalmente en la calidad y otros criterios definidos en la ley.

Crisis económica ecuatoriana: efectos de los factores fundamentales

En un contexto de desglobalización, lleno de incertidumbres, sobresale a conjugación de tres elementos interrelacionados que afectan directamente la economía del Ecuador, sus ingresos fiscales y capacidades de ejecución presupuestaria. Estos elementos son: la dependencia petrolera, la deuda externa y expansión del coronavirus en el país. A continuación, se describe su incidencia y relación a modo de contextualización del escenario de reducción presupuestaria que enfrenta el país, y específicamente, la educación superior.

La dependencia petrolera y su efecto en Ecuador

En América Latina y el Caribe (ALC), el petróleo es un producto fundamental para el desarrollo de la economía, debido a su importante lugar dentro del mercado mundial de combustibles fósiles. ALC es la segunda región del planeta en cuanto a reservas de hidrocarburos. Ecuador ocupa el cuarto lugar en las exportaciones de la región y cuenta con una de las mayores reservas de área y los ingresos procedentes de la extracción petrolera continúan siendo fundamentales para este país.

Cabe resaltar, que esta nación tiene el mayor gasto público en relación al PIB por lo que este indicador económico se ve fuertemente afectado por las variaciones en los precios del petróleo que, por lo general, provocan además procesos inflacionarios en el país. Esto no es más que la evidencia de lo planteado por (Ronquillo, 2020): “en la medida que el petróleo se convierte en el centro de la economía de los países, más vulnerable serán a las fluctuaciones de los precios en el mercado de este producto” (p. 1058).

En la figura 1, se muestra el comportamiento histórico de las exportaciones en Ecuador, las cuales están directamente relacionadas con las variaciones internacionales del precio del crudo. El descenso porcentual más significativo se observa en el crash de finales del 2008, cuando el precio vivió la mayor caída de las últimas décadas.

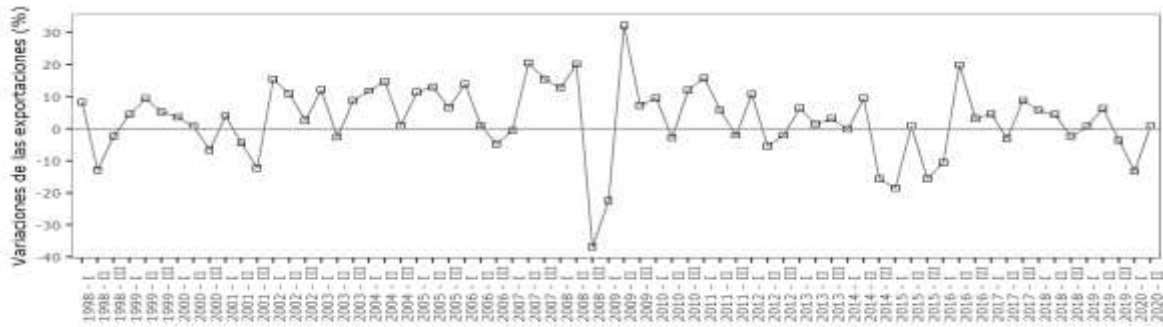


Figura 2. Variación de las exportaciones a escala cuatrimestral, periodo 1998 – 2020

Fuente: Banco Central del Ecuador (2020).

El declive de los precios mundiales del crudo en el primer cuatrimestre del año 2020 (de US\$54 hasta US\$11) afectó las exportaciones del país. Según la información del Informe *Evolución de la Balanza Comercial. Enero-marzo 2020* emitido por el Banco Central del Ecuador:

“La Balanza Comercial Petrolera registró un saldo favorable de 589,6 millones de dólares en el período enero–marzo 2020; 431,4 millones de dólares menos (-42,3%), si se compara con el resultado comercial obtenido en el mismo período del año 2019 (1.021 millones), como consecuencia de una caída en valor dólares FOB de la exportación de bienes petroleros (24,9%), al pasar de 1.999,3 a 1.502,2 millones de dólares. La Balanza Comercial no petrolera, en el primer trimestre de 2020, disminuyó su déficit en 1.078.4 millones de dólares (101.3%) frente al valor registrado en enero–marzo de 2019 al pasar de -1.064,2 a 14,2 millones de dólares” (Ecuador B. C., 2020).

En la figura 2 puede observarse este comportamiento.



Figura 2: Evolución de la Balanza Comercial del Ecuador. Enero-Marzo.2019-2020

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2020

Por otra parte, se ha demostrado que existe una relación directa entre los gastos públicos y las exportaciones de crudo en Ecuador. Quinde y un equipo de investigadores de la Universidad Agraria de Ecuador, obtuvieron un modelo econométrico de vectores autorregresivos y fueron capaces de demostrar la unidireccionalidad de las exportaciones de crudo y el gasto público. Concluyeron que ambas variables se mueven conjuntamente

a lo largo del tiempo y las diferencias entre ellas son estables, con la existencia de al menos una relación de cointegración (Correa Quezada & Garcia Velez, 2020).

De aquí que resulte lógico esperar que se registren disminuciones significativas en los gastos públicos cada vez que se manifieste una implosión de los precios del petróleo y sus consecuentes efectos en las exportaciones del país.

La deuda externa de Ecuador y su vínculo con la exportación petrolera: China vs FMI

Ante la caída de los precios del petróleo, las relaciones de Ecuador con la República Popular China, tomaron un papel fundamental pues el gigante asiático se convirtió en el mayor importador de petróleo ecuatoriano, acaparando el 46% de las exportaciones totales de este renglón.

En adición, las inversiones y los préstamos de bancos chinos pasaron a constituir elementos medulares para la economía ecuatoriana. A partir del 2010, China se convirtió en el principal acreedor bilateral del país, intensificando así la deuda externa del Ecuador en los últimos años. (Castro Salgado, 2020)

En la actualidad, el Ecuador es uno de los mayores receptores de préstamos chinos en ALC. En el periodo de los años 2005 al 2019, China canalizó hacia Ecuador un total de 15 préstamos por un monto total de US\$ 18,4 billones, lo que ubica al país en el tercer lugar de la región, detrás de Venezuela (número uno), y Brasil, ubicado en segundo lugar (Rodriguez, 2020).

En el caso de Ecuador, China se constituye actualmente como el acreedor más importante, con préstamos dirigidos a los sectores de petróleo, minería, energía hidroeléctrica, infraestructura vial, transporte, canalizando también dinero fresco a las áreas de salud, educación y gasto corriente, subsanando de esta manera los impases del presupuesto estatal con créditos discrecionales durante períodos de crisis.

En 2019, la deuda pública del Ecuador frente a las entidades financieras chinas correspondió a aproximadamente el 17% del producto interno bruto (PIB) ecuatoriano, según datos del Banco Mundial. Por otro lado, la tasa aplicada del 7,5%, resultó ser una tasa relativamente alta, considerando que algunos proyectos financiados por China Exim-Bank y CDB, estaban subyugados a la contratación de empresas y compra de insumos provenientes de China. Esto resalta la desventajosa posición del gobierno ecuatoriano, si se añade el hecho de que, con el propósito de garantizar el flujo energético de Ecuador hacia China, Pekín condicionó cuatro préstamos a la compra anticipada de petróleo.

Luego de la toma del poder del presidente Lenin Moreno, unido a la nueva caída de los precios del petróleo en 2014 (reducción de aproximadamente el 40%), el gobierno ecuatoriano retomó la emisión de bonos como mecanismo de financiación, con el respaldado del FMI. Este renacimiento del nexo Ecuador-FMI, en el ámbito financiero, trajo también, el retorno a las políticas de austeridad en medio de fuertes presiones fiscales.

La deuda pública agregada para marzo de 2020 fue 58.031 millones de dólares, evidenciando un aumento de 2.003 millones (3,6%) respecto de marzo de 2019. Este nivel de deuda representa el 52,92% del PIB, ubicándose como el valor más alto durante los últimos 18 años.

La pandemia del Covid-19 y la crisis ecuatoriana

Sumado a lo anterior, las condiciones estructurales de la economía global y la modalidad de inserción internacional ecuatoriana profundizan el sentimiento de crisis en amplios segmentos de la población. El panorama para el año 2020 no es el más positivo, la crisis del Covid-19 ha afectado a todos los países a nivel mundial, lo cual se refleja en los distintos sectores productivos y en el intercambio comercial de la nación.

“Según el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), América Latina registraba un crecimiento económico lento mucho antes de la pandemia, explican que esta región del mundo ha hecho un retroceso de 10 años, es decir, que la pandemia provocó que se llegue a tener un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita similar al que se tuvo en el año 2010. Latinoamérica llegó a convertirse en una de las regiones más afectadas a nivel mundial por la pandemia, lo que provocó una contracción económica del 9.1%, lo que se vio reflejada en un aumento del desempleo en un 13.5% y la pobreza aumentó a un 37.5%, catalogándose, así como una de las peores crisis en los últimos 100 años”. (Ponce, Loaiza, & Maria de la Cruz del Rio-Rama, 2020)

Con la implacable llegada de COVID-19, la coyuntura económica del Ecuador entró en un período de enormes retos, si se tiene en cuenta el reajuste fiscal implementado por el actual gobierno. En Ecuador, la contracción económica ocasionada por el COVID-19 puede generar una pérdida de hasta 460.000 empleos formales, aunque esto dependerá de cómo evolucione la pandemia y de las medidas de mitigación (Correa Quezada & Garcia Velez, 2020).

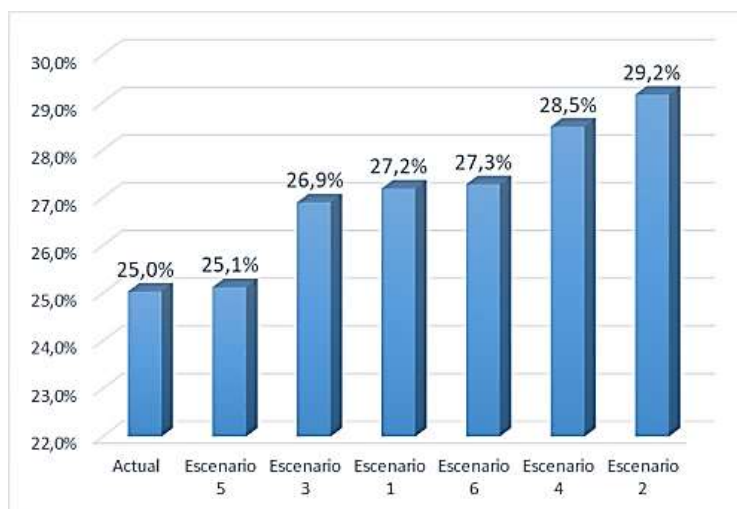


Figura 3. Escenarios de impactos potenciales del COVID-19 en la pobreza
Fuente:(Correa, Izquierdo y García, 2020).

El Gobierno Nacional estima que se necesitarán 4.645 millones para atender la emergencia sanitaria, de los cuales, ya se han conseguido aproximadamente 1.400 millones a través del financiamiento de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y del BM, si se logra conseguir el total del financiamiento estimado, la deuda pública agregada podría sobrepasar los 62.000 millones de dólares y representaría aproximadamente el 57% del PIB, valor muy cercano a los niveles de endeudamiento del 2001, año en que el país comenzaba su recuperación económica tras la crisis de 1999.

El escenario pandémico agravó un grupo de dificultades pre-existentes, como la profunda dependencia del petróleo que, a su vez está intrínsecamente ligada a la subordinación crediticia a China, deuda que se ha extendido a instituciones internacionales como el FMI, debido a la inestabilidad del precio del crudo. Es por eso que el Ecuador, para un escenario post COVID-19, requiere una estrategia que permita interrumpir el letal nexo petróleo-deuda-pandemia, que afecta actualmente la economía y los gastos públicos mediante reducciones presupuestarias. Esta sensible posición económica a conllevado al reajuste presupuestal que afecta hoy a las Instituciones de Educación Superior (IES) en el Ecuador.

Los presupuestos de las IES en Ecuador

El presupuesto del Ecuador constituye un instrumento de política fiscal, mediante el cual se asignan los recursos necesarios para la ejecución y acciones para el cumplimiento de los objetivos en el Plan Toda una Vida. El mismo permite establecer los mecanismos y procesos de financiamiento del sector público, a través de la asignación de recursos, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público.

En la Constitución, en sus artículos 292 al 297 dispone, entre otros, que el Presupuesto General del Estado es el instrumento para la decisión y gestión de los ingresos y egresos, los mismos que guardan concordancia con el Sistema de Finanzas Públicas del Código Orgánico de Panificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) (Ecuador C. d., 2008).

En el año 2018 se aprobó una propuesta metodológica para aplicar la distribución de recursos a favor de las Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas, las universidades públicas de posgrado, incluidas las internacionales que funcionan bajo convenios y acuerdos internacionales y las universidades autofinanciadas que reciben rentas y asignaciones del Estado bajo el concepto de distribuir los recursos con la finalidad de disminuir las asimetrías o distorsiones presupuestarias, fortalecer las líneas de política pública e incentivar la articulación de las funciones sustantivas.

La Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) realizó un análisis sobre la relación del tamaño de Universidad y Escuela Politécnica pública y el presupuesto que han recibido históricamente. Como variables para este análisis fueron definidas: el número de matriculados y la ejecución presupuestaria. La ULEAM se encuentra entre las primeras 6 IES tanto en matrícula como en mayores presupuestos devengados.

Descripción conceptual y metodológica de la distribución de recursos 2020

En el informe de octubre de 2019, de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, se publicó la metodología de distribución de recursos para el año 2020. Según el propio documento, la misma fue concebida como: “un instrumento técnico de política pública que, indirectamente, permite la medición y estímulo de comportamientos de las Universidades y Escuelas Politécnicas respecto de determinadas problemáticas del Sistema de Educación Superior en un tiempo específico, y bajo ningún concepto, pretende o puede corregir problemas estructurales fuera de su objetivo o de manera aislada”(SENESCYT, 2019-2020).

La distribución de recursos, según esta metodología, se realizará para los siguientes grupos de Universidades y Escuelas Politécnicas de conformidad con lo establecido en la normativa vigente:

Grupo1: Universidades y Escuelas Politécnicas públicas.

Grupo2: Universidades de posgrado públicas, incluidas las que operan en el Ecuador bajo acuerdos o convenios internacionales.

Grupo 3: Universidades y Escuelas Politécnicas particulares que conforme a la Constitución y la Ley reciben rentas y asignaciones del Estado.

El diseño de esta metodología de distribución, como instrumento de política pública, responde a las líneas de la política pública que desarrolla el órgano rector de la política pública de Educación Superior, en consenso con el Consejo de Educación Superior y los demás actores del Sistema.

Es así que se ha identificado las necesidades nacionales, criterios e indicadores, conforme lo establece la normativa vigente (SENESCYT, 2019-2020):

1. Garantizar el Funcionamiento de las Universidades y Escuelas Politécnicas.
2. Fortalecer la docencia para incrementar el acceso a educación superior.
3. Incrementar el acceso e inclusión a la Educación Superior.
4. Promover la eficiencia administrativa financiera.

Según (Lara Ocaña, 2014) las fuentes de financiamiento del presupuesto de las IES ecuatorianas están conformado por tres grandes grupos:

1. Las **rentas** o Preasignaciones presupuestarias, que son los porcentajes establecidos de las recaudaciones del Impuesto a la Renta (IR) y del Impuesto al Valor Agregado (IVA) distribuidos de conformidad con lo establecido en el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO),
 2. Las **asignaciones** que consten en el presupuesto general del año vigente, que incluyen los gastos de funcionamiento, las compensaciones por efectos de la aplicación de la gratuidad hasta el tercer nivel.
 3. La **autogestión** de cada IES, que son los ingresos provenientes de las actividades que realicen para obtener fondos, y que no afectan el mandato constitucional de la gratuidad.
- En la figura 5 se muestran las asignaciones y gastos de las Universidades y Escuelas Politécnicas públicas con oferta de tercer nivel (grupo 7 de distribución según reglamento).

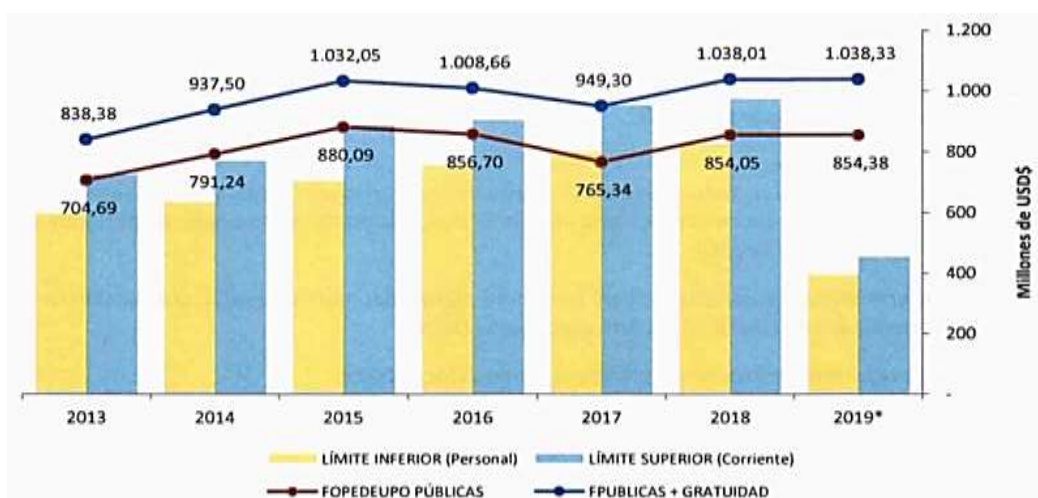


Figura 5: Asignaciones y gastos de las IES, grupo 1. 2013-2019
Fuente: SENESCYT, 2019

Es posible evidenciar que salvo el año 2017, el monto de fuente 003 (FOPEDEUPO) alcanzó para el pago de todo el gasto en nómina de las Universidades y Escuelas Politécnicas. Los montos de la fuente 003 y una parte de la fuente 001 correspondientes

a la compensación por gratuidad, habrían permitido cubrir la totalidad del gasto corriente de las Universidades y Escuelas Politécnicas públicas.

El total de los recursos distribuidos fueron suficientes para cubrir el funcionamiento de las 26 universidades públicas que participan en la distribución de recursos, en este sentido la distribución deberá velar por garantizar esa operatividad en todas las Universidades y Escuelas Politécnicas a través del pago de las remuneraciones del personal, así también los gastos ligados al funcionamiento de las universidades como la adquisición de bienes y servicios de consumo, transferencias y donaciones, entre otras.

Es evidente que tanto el gasto del personal como el gasto corriente crecen anualmente, sin embargo, las fuentes de financiamiento no han tenido un crecimiento similar desde el 2017. Bajo estas condiciones, garantizar el funcionamiento de las Universidades y Escuelas Politécnicas públicas siempre será un elemento condicionado a los montos efectivamente asignados, especialmente a los montos relacionados con la recaudación de los impuestos de IVA y Renta que componen el FOPEDUEPO.

En este primer momento de cambio en la distribución de recursos con una nueva metodología, solo se puede hacer un primer acercamiento para determinar valores estables de funcionamiento de las Universidades y Escuelas Politécnicas a través de la ejecución histórica en los grupos de gasto que se consideran necesarios para el desarrollo de las funciones sustantivas sin que necesariamente se realice un juicio de valor sobre la calidad de este gasto.

Al respecto es necesario continuar los análisis sobre el tipo de gasto que se realiza en los rubros permanentes y su relación con los resultados que se obtienen con esos recursos para proponer, en las siguientes versiones de la estimación del gasto corriente, un índice de calidad del gasto que no envíe el mensaje erróneo de que "gastar más o gastar todo es igual gastar bien" (SENESCYT, 2019-2020).

Tanto el gasto en personal académico como el administrativo muestran un comportamiento ascendente que resulta alarmante si se tiene en cuenta que los recursos asignados se mantienen o disminuyen, en algunos casos.

También en 2019, el SENESCYT publicó la nueva fórmula [1] para calcular la distribución anual de las rentas o asignaciones del Estado a las Universidades y Escuelas Politécnicas:

$$A_j = \mu_j + (\alpha C_j + \gamma EF_j + \beta JE_j + \delta P_j) * [(I + R + G + F) - \sum \mu_k] + (\varphi P_j + \tau EF_j) * D [1]$$

Donde:

A_j : Asignación de la j -ésima Universidad o Escuela Politécnica

μ_j : Gasto corriente mínimo histórico calculado para garantizar el funcionamiento de la j -ésima Universidad o Escuela Politécnica

C_j : Resultado de la evaluación del criterio Calidad y excelencia académica de la j -ésima Universidad o Escuela Politécnica

EF_j : Resultado de la evaluación del criterio Eficiencia administrativa y financiera de la j -ésima Universidad o Escuela Politécnica

JE_j : Resultado de la evaluación del criterio Justicia y equidad de la j -ésima Universidad o Escuela Politécnica

P_j : Resultado de la evaluación del criterio Pertinencia de la j -ésima Universidad o Escuela Politécnica

α : Peso del criterio de Calidad y excelencia

γ : Peso del criterio de Eficiencia administrativa y financiera

β : Peso del criterio de justicia y equidad

δ : Peso del criterio de Pertinencia

$\alpha + \gamma + \beta + \delta = 1$

I+R: FOPEDUEPO (Iva+ renta)

G: Fuente de compensación por gratuidad

F: Fuente de funcionamiento

$\sum \mu_k$: Suma de los valores de las μ_k correspondientes a todas las Universidades y Escuelas Politécnicas

φ : Pesodel Criterio Pertinencia dentro del modelo

τ : Pesodel Criterio Eficiencia administrativa y financiera dentro del modelo

D: Asignaciones correspondientes al literal d) del artículo 20 de la LOES

$\varphi + \tau = 1$

Esta fórmula se aplica de forma separada para las Universidades y Escuelas Politécnicas por separado.

Sin embargo, luego de la asignación inicial realizada conforme a la metodología antes expuesta, conforme a la Circular Nro. MEF-SP-2020-0002 Quito, D.M., del 20 de abril de 2020, de la Econ. Olga Susana Núñez Sánchez Subsecretaria de Presupuesto, se informó la necesidad de hacer ajustes estructurales en el presupuesto de gasto de las entidades públicas y diferentes niveles de gobierno, en razón a los problemas sociales y económicos por los que atraviesa el país y agravados por el ajuste y reducción de ingresos en el Presupuesto General del Estado, para orientar la gestión presupuestaria en la emergencia y dentro del segundo trimestre del presente ejercicio fiscal.

En mayo de 2020, la SENESCYT y MEF con Comprobantes de Modificaciones Presupuestarias No.91 y 92, disminuyeron \$ 4.9 millones del presupuesto de los egresos permanentes que financiaban gastos de la ULEAM en personal, afectando a las obligaciones ya aprobadas por el MEF a través del distributivo de remuneraciones de nombramientos y contratos.

Conclusiones

- 1. La revisión bibliográfica permitió identificar y describir el contexto actual de la crisis económica ecuatoriana y su relación con la dependencia del petróleo, los niveles de deuda y la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, que han propiciado, en su conjunto, una contracción económica con las consecuentes reducciones fiscales y presupuestarias, las cuales han incidido negativamente en el desempeño de las IES.*
- 2. La ULEAM sufrió un recorte presupuestario de \$ 4.979.432,54 con incidencia directa en los grupos de gasto 51 y 53. Esta disminución del sado disponible tuvo repercusiones negativas, principalmente, en la contratación de servicios. Los programas más afectados resultaron el Programa 01, Administración Central, con un nivel de ejecución del presupuesto del 36,79% y el Programa 83, Gestión de la Investigación, con un nivel de ejecución de solo el 14,4%.*
- 3. La técnica aplicada para medir la satisfacción de los servidores de la ULEAM respecto a las medidas tomadas por la dirección de la institución para enfrentar la reducción presupuestaria arrojó un valor del índice de satisfacción global*

ISG=-0.0352; por lo que se puede afirmar que la muestra estudiada presenta un nivel de satisfacción No definido o contradictorio respecto a dichas medidas.

Referencias bibliográficas

1. Apolinar, S. R. (2007). *Finanzas Publicas y las Funciones del Estado*. Mexico: ISSN 16654412 Revista IYC Universidad Autonoma de Aguascalientes Mexico.
2. Castro Salgado, D. (2020). Chinese Financing in Latin America and The Caribbean: Unpacking Chinese Financing in Ecuador. En E. D. Peters. México, D.F. Academic Network of Latin America and.
3. Correa Quezada, R. I., & Garcia Velez, D. (2020). Impacto del COVID-19 en Ecuador. Circulo de estudios latinoamericanos.
4. Ecuador, B. C. (2020). *Evolucion de la Balanza Comercial 2020*. Obtenido de [https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Sector Externo/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc202006.pdf](https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc202006.pdf).
5. Ecuador, C. d. (2008).
6. Ecuador, C. d. (2008).
7. Fernandez de Castro Fabre, A., Sanchez Ortega, N., & Farrat, R. (2020). El proceso de validacion mediante la Tecnica de Iadov en cursos por encuentros. *Ingenieria Agricola*, 66-70.
8. Lara Ocaña, J. C. (2014). La importancia del Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politecnico (FOPEDEUPO) en la conformacion del Presupuesto en las Universidades Publicas. Ecuador: SINERGIA.
9. Ponce, P., Loaiza, V., & Maria de la Cruz del Rio-Rama, B. P. (2020). Efecto de la desigualdad y la actividad economica en el COVID-19 en Ecuador:Un bosquejo de sus posibles determinantes economicos, sociales y demograficos. *Contaduria y Administracion.Especial COVID-19*. 65 (5), 1-13.
10. Ramirez G, R. (2016). *Universidad Urgente para una sociedad emancipada*. Quito: ISBN 978-9978-339-11-4.
11. Rodriguez, F. (2020). Pandemia, petroleo y deuda. El concatenamiento China-Ecuador en el escenario post COVID-19. *REDCAEM No.16*, 16.
12. Ronquillo, F. (2020). Incidencia de la Caída de los precios del Petroleo en la Economia Latinoamericana. Polo del Conocimiento.
13. SENESCYT. (2019-2020). Informe sobre la metodologia de distribucion de recursos destinados anualmente por parte del estado a favor de las universidades y escuelas politecnicas publicas, publicas de posgrado y particulares que reciben rentas y asignaciones del estado. Quito. Obtenido de <https://www.google.com/url?sa=web&rct=>.