

¿Qué plantea la proforma 2022 con el presupuesto para la educación superior pública?

Katiuska King* y José Luis Morales **

El Presupuesto General del Estado (PGE) constituye el principal instrumento de las políticas y directrices que toman las entidades públicas. Con la proforma enviada por el Ejecutivo para 2022 se expone el direccionamiento de la educación superior y de la educación pública como parte del proyecto escogido en las últimas elecciones de abril de 2021.

Con dos meses y ocho días de retraso, respecto a los tiempos establecidos en la Constitución, el Ejecutivo finalmente envió la proforma presupuestaria 2022 el 30 de octubre 2021. La primera pregunta que surge es si se redujo o no el presupuesto para la educación superior pública en el Ecuador y en qué monto.

El rechazo, fue una de las primeras reacciones a las asignaciones presupuestarias a la educación superior. En este corto análisis se exponen algunas cifras que explican someramente lo que sucede con este rubro en la proforma presupuestaria 2022, considerando los cambios presupuestarios previos. En esta nos vamos a referir únicamente a los valores de transferencias, no a los recursos propios.

En el año 2019, el presupuesto en educación superior² tuvo una reducción de 2,3% equivalente a una disminución de 30 millones de dólares en las transferencias codificadas del gobierno, antes de la pandemia, producto de las políticas de austeridad.

* Docente - Investigadora. Directora del Proyecto de investigación Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador de la Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: kkking@uce.edu.ec

** Politólogo de la Universidad Central del Ecuador. Correo electrónico: joseluis3910@gmail.com

² No se considera el presupuesto para instituciones de educación superior de postgrado por cuanto solo la información del IAEN se encuentra disponible. Se utiliza la información de presupuestos codificados, salvo para el año 2022 que se usa el inicial.

En el 2020, la educación superior inició con una reducción de 5,6% por 72 millones de dólares, mientras que con la irrupción de la Covid-19 y la consecuente reducción de los ingresos tributarios, se produjo una nueva reducción que respecto del año anterior significó una disminución del 8,1%, por 105,7 millones de dólares en las transferencias codificadas. Esta reducción también aplicó para el año 2021 que, al ser año electoral, mantenía el presupuesto prorrogado, es decir, el mismo que el del año anterior.

Sin embargo, en las fechas que correspondía enviar la proforma 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas envió un cambio al presupuesto 2021 en curso. En dicho presupuesto que se envió el 22 de agosto de 2021, las universidades públicas sufrieron una nueva reducción en transferencias de 116 millones de dólares.

Sobre este valor, la proforma 2022 propuso un incremento para el año 2022 de 2,6 millones en valores absolutos y de 0,2 % en valores relativos.

Sin embargo, para conocer el estado de situación de las transferencias codificadas, es preciso conocer un poco más en términos relativos, tanto con respecto al PIB y como al total del presupuesto, es decir, con relación al tamaño de la economía y al total de recursos públicos.

Tabla 1. Transferencias codificadas a educación superior (sin IES de postgrado) en porcentaje del PIB

Año	Transferencias Codificadas para Educación 3er. nivel pública sobre el PIB	Producto Interno Bruto (PIB)
2011	1,06 %	\$ 79.276,66 M
2012	1,07 %	\$ 87.924,54 M
2013	1,13 %	\$ 95.129,66 M
2014	1,15 %	\$ 101.726,33 M
2015	1,34 %	\$ 99.290,38 M
2016	1,29 %	\$ 99.937,70 M
2017	1,24 %	\$ 104.295,86 M
2018	1,24 %	\$ 107.562,01 M
2019	1,20 %	\$ 108.108,01 M
2020	1,24 %	\$ 98.808,01 M
2020*	1,21 %	\$ 98.808,01 M
2021	1,13 %	\$ 103.877,86 M
2021**	1,02 %	\$ 103.877,86 M
2022***	0,97 %	\$ 109.618,57 M

* Presupuesto modificado por la pandemia

** Presupuesto modificado en agosto 2021

*** Presupuesto asignado o inicial

Fuente: ME (2021), SENESCYT (2021), BCE (2021)

Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, las transferencias codificadas para la educación de tercer nivel pública respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se ha mantenido constante, con un crecimiento en el 2015, una reducción en 2019 de 0,4 puntos porcentuales respecto a 2018 y una disminución en 2021 y 2022, con un 0,97% del PIB en este último año. Es preciso anotar que en el 2022 el presupuesto con relación al PIB implica el menor valor de los últimos cinco años.

Tabla 2. Transferencias codificadas a Educación Superior Pública (sin IES de postgrado) en porcentaje del PGE

Año	PGE	Transferencias Codificadas para Educación de 3er nivel pública sobre el PGE
2011	\$ 26.551,28 M	3,18 %
2012	\$ 30.025,35 M	3,12 %
2013	\$ 36.161,72 M	2,96 %
2014	\$ 39.421,25 M	2,98 %
2015	\$ 39.300,29 M	3,39 %
2016	\$ 36.005,81 M	3,57 %
2017	\$ 36.818,13 M	3,52 %
2018	\$ 35.497,40 M	3,75 %
2019	\$ 32.080,36 M	4,05 %
2020	\$ 32.080,36 M	3,83 %
2020*	\$ 32.080,36 M	3,72 %
2021	\$ 31.461,17 M	3,74 %
2021**	\$ 31.461,17 M	3,37 %
2022***	\$ 33.899,73 M	3,13 %

* Presupuesto modificado por la pandemia

** Presupuesto modificado en agosto 2021

*** Presupuesto asignado o inicial

Fuente: ME (2021) y SENESCYT (2021)

Elaboración: Propia

Mientras que frente al Presupuesto General del Estado, las transferencias codificadas para la educación superior pública han tenido una tendencia más errática que aquella respecto al PIB, con un aumento en 2022. Presenta una tendencia creciente del 2014 al 2019, interrumpida exclusivamente en 2017 con una reducción de 0,05 puntos porcentuales, en 2019 aparece el valor más alto con 4.05% y una tendencia decreciente del 2021 al 2022 con el valor más bajo de los últimos 10 años.

Para la última proforma, el gobierno no ha modificado ni ha realizado cambios a la fórmula de asignación de recursos a las instituciones públicas de educación superior. Esta medida aunada a una reducción general del PGE se traduce en menores recursos para la educación.

El mecanismo de asignación de recursos fiscales a la educación superior se compone de cuatro parámetros implementados desde 1996 con el Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) (Núñez Pilligua, 2014), y que han tenido algunos cambios hasta la actualidad. Estos cuatro parámetros o componentes son FOPEDEUPO, Gratuidad, Funcionamiento y Compensación.

El componente de **FOPEDEUPO** corresponde al 10% de la Recaudación de IVA, 10% de la recaudación del impuesto a la renta a universidades y escuelas politécnicas públicas y el 1% de la renta a las universidades particulares cofinanciadas.

El segundo componente es **Gratuidad**, creado en 2008 cuando el Estado ecuatoriano asumió los costos de matrícula para garantizar la educación superior pública gratuita.

El tercero es **Funcionamiento**, correspondiente a asignaciones reconocidas en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), mencionado que "el Estado garantiza el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior" (Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), 2018, p. 14, art. 23).

El cuarto es la **Compensación** por impuesto a la Renta, que es entregada a las universidades y escuelas politécnicas públicas, las cofinanciadas por el Estado, los institutos superiores técnicos y tecnológicos públicos y los cofinanciados por el Estado junto con municipios y consejos provinciales desde 2007. Este componente es destinado a la inversión en las instituciones de educación superior y el valor de dicha compensación es equivalente al recibido el último año y es ajustado por el deflactor del PIB.

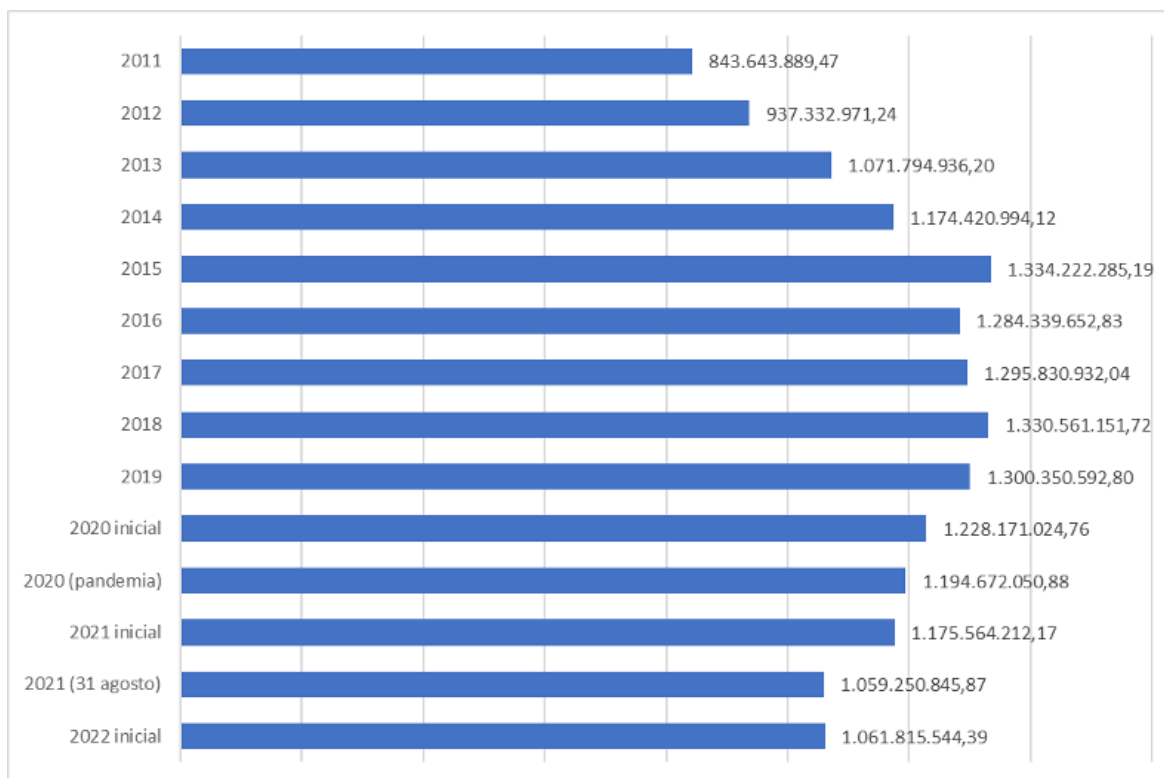
Adicional a esto está la Devolución del IVA y los Recursos de Autogestión, la autogestión es una facultad reconocida por la Constitución del Ecuador que permite a las universidades y escuelas politécnicas públicas a tener fuentes complementarias de ingresos que son usadas para el desenvolvimiento de sus instituciones (Constitución del Ecuador, 2008, p. 171, art. 357). Uno de los rubros que se reduce de forma importante en el 2022 es el monto previsto de ingresos propios que es diferenciado por cada institución, se desconoce si por solicitud propia de las universidades públicas o por decisión del Ministerio de Economía. Esta reducción disminuye el espacio presupuestario y muestra los esfuerzos por generar más ingresos propios mediante cursos y otras actividades de cuarto nivel.

El cumplimiento del derecho a la educación superior en el país requiere de estos mecanismos de asignación presupuestaria que dependen a su vez de la recaudación de impuestos como el IVA y el impuesto a la Renta, los que a su vez dependen de la actividad económica. La recaudación de impuestos destinada a las universidades públicas es el rubro más importante de su financiamiento, correspondiendo en 2021 al 75% del presupuesto asignados a dichas instituciones de educación superior.

Histórico de Presupuesto a la Educación Superior Pública

La evolución del presupuesto destinado a educación superior en el Presupuesto General del Estado muestra los recursos previstos en cada año del ejercicio fiscal. Aunque estos valores se modifican posteriormente en función de la ejecución presupuestaria y la recaudación de ingresos propios, sirve para comprender la prioridad que tiene la educación superior pública en la Proforma Presupuesta de 2022.

Gráfico 1
Gráfico 1 Presupuesto Asignado a las Universidades y Escuelas Politécnicas
Públicas en Ecuador entre 2011 y 2022



Fuente: Ministerio de Economía (2021) y SENESCYT (2021)
 Elaboración: Propia

Como se observa en el gráfico, la Proforma Presupuestaria de 2022 asigna a las universidades y escuelas politécnicas públicas transferencias más bajas que las del 2013.

Conclusiones

Es preciso anotar que el presupuesto en educación superior ha sufrido varios cambios en los últimos años, si bien el valor del 2022 tiene un ligero crecimiento en valores absolutos respecto a 2021, mientras que, en la participación del presupuesto total, como en la relación al PIB, el valor del 2022 se redujo y con relación al PIB es el más bajo de toda la serie.

Un tema que llama la atención es la reducción de espacio fiscal para la obtención de recursos propios, lo que no tiene mucho sentido si las universidades pueden utilizar estos recursos para complementar sus presupuestos.

Un tema pendiente de debate e implementación es sin duda el fortalecimiento y mejoramiento continuo de la calidad de todos los niveles de educación, así como la ejecución presupuestaria en ese sentido.

Bibliografía

Constitución del Ecuador. (2008). https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu/sp_ecu-int-text-const.pdf

Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), (2018). https://www.siteal.iesp.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ec_6011.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). Proforma presupuestaria 2022. 16 de diciembre de 2021. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/12/REGISTRO-OFICIAL-Segundo-Suplemento-No-599-PYF-2022-Y-PCC-2022-2025_.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). Proforma presupuestaria 2021. <https://www.finanzas.gob.ec/proforma-presupuestaria-2021-en-enviada-a-la-asamblea-nacional/>

Núñez Pilligua, W. (2014). La importancia del fondo permanente de desarrollo universitario y politécnico (FONDEDEUPO) en la conformación del presupuesto de las universidades públicas del Ecuador. ECA Sinergia.

SENESCYT. (2021). Informe del Presupuesto General del Estado destinado a Instituciones de Educación Superior.