

Universidad Nacional del Rosario

Centros de Estudios Interdisciplinarios.

Maestría en Política y Gestión de la Educación Superior.

Presupuesto General del Estado y su incidencia en la Educación Superior pública
universitaria de tercer nivel de grado en Ecuador, período 2017 a 2024.

Alejandro Vinicio Londoño Horna

Tutor: Manuel Rodolfo Carabajo Rivas

Quito, 2025

Cláusula de Cesión de derecho de publicación

Resumen

El objetivo de la investigación que se presenta ha sido establecer la naturaleza del presupuesto general del Estado de manera doctrinaria y a la vez material dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, para poder analizar los ingresos que nutren al mismo así como las cantidades de dinero que son asignadas a la educación superior en gasto general, gasto de inversión y preasignaciones presupuestarias. Se ha buscado también delimitar la educación desde sus diversas percepciones para entender la relevancia de la misma y de esta manera concatenarla con la educación superior en la República del Ecuador y la realidad económico social en la cual se halla inmersa. Para así, con todo los datos y aprendizaje obtenido analizar de manera pormenorizada el impacto que tienen las asignaciones presupuestarias en la educación superior pública universitaria de tercer nivel de grado y su repercusión dentro del desarrollo social, económico, profesional e individual tanto de los graduados como de la nación en sí. La investigación presentada es importante porque permite entender de manera transversal las Finanzas Públicas y su incidencia dentro de la educación superior pública, para así mediante datos reales defender los ingresos de las IES y poner de relieve que la educación no se traduce solamente en un título sino en beneficio de la sociedad en general. El trabajo investigativo ha tenido un fundamento metodológico de tipo documental-bibliográfico, bajo método general, inductivo, analítico y un nivel explicativo. Como conclusiones de la investigación se tiene que la educación universitaria pública de tercer nivel de grado se ve limitada por la subfinanciación en gasto genera, desfinanciamiento en gasto de inversión; y, educación teórica con falta de habilidades específicas que se acoplen al mercado laboral sea privado o público, además de la falta de I+D+i lo cual lastra la economía ecuatoriana.

Palabras clave: Finanzas Públicas, gasto público, educación pública, mercado laboral, economía ecuatoriana.

Dedicatoria

Dedico a mi madre Rosita Elena Horna Criollo por su amor y respaldo, que con su entrega y su ejemplo me enseñó que todo se puede cuando se propone eso ha hecho de mí la persona que soy.

Agradezco a la Academia, Dios, Patria y Conocimiento.

Agradecimientos

Agradezco a mi familia a el estimado Dr. Carabajo a Dios y a la academia que cada vez nos hace mejores.

Tabla de contenidos

Introducción	14
Capítulo primero	16
Del Presupuesto General del Estado	16
Capítulo segundo	36
De la Educación universitaria de tercer nivel y la realidad ecuatoriana	36
2.1. La educación superior pública universitaria de tercer nivel de grado en Ecuador	38
1.3. Breve reseña del entorno económico y social de Ecuador.....	43
Capítulo Tercero	50
Economía, Sociedad y Educación universitaria de tercer nivel de grado en Ecuador	50
Conclusiones	71
Bibliografía	76

Figuras y Tablas

Figura 1. Presupuesto General del Estado ecuatoriano 2017-2024	22
Figura 2. Preasignaciones Presupuestarias a la Educación Superior en Ecuador 2017-2024.....	30
Figura 3. Principales productos ecuatorianos de exportación a 2022 en base al PIB.	43
Figura 4. Mercado Laboral ecuatoriano 2012 a 2023	45
Figura 5. Inversión extranjera directa en Ecuador 1990-2024.....	45
 Tabla 1. Clasificación de ingresos y gastos públicos	 17
Tabla 2. Gasto de Inversión en Universidades y Escuelas Politécnicas en Ecuador período 2017-2024	24
Tabla 3. Gasto general en Universidades y Escuelas Politécnicas en Ecuador período 2017-2024	27
Tabla 4. Estudiantes matriculados en educación universitaria de tercer nivel de grado período 2017-2023	42
Tabla 5. Oferta de cupos en educación universitaria de tercer nivel y aceptación 2017-2023.....	47

Introducción

La educación es una institución compleja con distintas aristas que deben ser analizadas para comprender su importancia y su necesidad no solamente para la persona en tanto individuo, sino como parte de algo más grande que es la sociedad y el Estado, con la correlativa responsabilidad que este último tiene para con la educación.

En el primer capítulo se estudia todo lo que respecta al presupuesto general del Estado, desde el punto de vista doctrinario y con las particularidades propias que tienen lugar en Ecuador sobre este documento de alta importancia para las Finanzas Públicas, los ingresos y gastos públicos, así como también lo que a gasto corriente, gasto de inversión y preasignaciones presupuestarias se refiere dentro de los años 2017 a 2024.

El segundo capítulo abarca la temática de la educación, como derecho, deber estatal, servicio público, bien público social común, ciencia y proceso para de forma posterior profundizar en la educación superior pública universitaria de tercer nivel de grado en Ecuador y sus implicaciones económicas y sociales.

El tercer capítulo presenta un análisis del investigador sobre las dos temáticas anteriores a la luz de datos reales y la relación que guardan las asignaciones presupuestarias con la educación superior, la calidad de la misma, la respuesta del mercado laboral y los sectores de la economía ecuatoriana a los fenómenos derivados de las medidas de austeridad fiscal que afectan a las IES y la educación universitaria.

Como punto final se presentan las conclusiones de la investigación y el acervo bibliográfico utilizado para que ambos componentes puedan ser analizados por la comunidad científica y demostrar el rigor académico necesario que debe tener en una investigación a nivel de maestría.

Capítulo primero

Del Presupuesto General del Estado

El Estado en tanto organización social requiere de ingentes cantidades de dinero para poder materializar los derechos de las personas que se encuentran recogidos en la Constitución y el ordenamiento jurídico en general, es decir, requiere de recursos de carácter financiero para la realización de sus funciones, pues ellas se hallan ligadas de manera intrínseca a la actividad financiera del Estado, esto es, “la obtención, administración o manejo y empleo de los recursos monetarios indispensables para satisfacer las necesidades públicas¹” (Lobato, 2007, p. 03).

Los recursos de los cuales dispone el Estado serán explotados o transformados a efectos de obtener ingresos de carácter público, que aunque en inicio parecieren similares, cuentan con una diferencia bastante clara, el primero de ellos, el recurso refiere a la potencialidad y por tanto debe someterse a un proceso de transformación para adquirir el ingreso, mientras que, el ingreso propiamente dicho es la suma de dinero efectivo que ha entrado a las arcas del Estado (Villegas, 2001).

Como complemento del recurso y del ingreso público, se tiene al gasto público que se puede definir como la erogación que realiza el Estado para adquirir bienes sean instrumentales, de consumo; prestar servicios públicos (Jarach, 1999) o construir obras públicas. Así, en base a lo dicho se tiene que el gasto público puede ser identificado en tres aristas distintas: a) con las necesidades públicas que han de ser cubiertas con fondos de carácter público; b) el procedimiento

¹ Como lo establece el tratadista argentino Héctor Villegas, las necesidades públicas son aquellas que nacen de la vida en sociedad, de la vida del individuo en la colectividad; es decir, se basa en ideales en común que no pueden ser satisfechas a través de actuaciones individuales, por ello, su satisfacción requiere del despliegue de actividad estatal (Villegas, 2002. p. 02-04)

desplegado por la administración pública con la finalidad de satisfacer las necesidades públicas;

c) el flujo o cantidades de dinero que se traduce en egreso del tesoro público.

A continuación se presenta una breve reseña tanto de ingresos como de gastos públicos.

TABLA 1

Clasificación de ingresos y gastos públicos

Ingresos		Gastos	
Permanentes	Son ingresos permanentes los que el Estado percibe de manera fija y constante en un determinado período de tiempo (impuestos, tasa de aduanas, etc.)	Ordinarios	Erogaciones realizadas por el Estado de manera regular y periódica para garantizar el normal desenvolvimiento de las actividades estatales y la provisión de servicios públicos, se caracterizan por su previsibilidad (Pago de sueldos, pensiones, jubilaciones, etc.)
No permanentes	Son ingresos no permanentes aquellos que el Estado recibe de manera esporádica y por tanto no son sujetos a rango de predictibilidad en el tiempo (desembolso por créditos adquiridos, ingresos de carácter petrolero, etc.)	Extraordinarios	Los gastos extraordinarios se singularizan por ser imprevisibles, excepcionales, eventuales y/o contingentes (conflictos armados, desastres naturales, rescates financieros, etc.)
Corrientes	Derivados de la actividad misma desplegada por el Estado y se subdividen en ingresos tributarios y no tributarios. Son ingresos tributarios todos aquellos que derivan del pago de impuestos (Renta, IVA, ICE, ISD, etc.); y, son ingresos no tributarios los que no derivan del pago de tributos (venta de activos, multas y sanciones, etc.)	Productivos	Son gastos productivos los que se utilizan para la adquisición de bienes instrumentales o intermedios, así como factores que sirvan para producir bienes y prestar servicios públicos y generan un aumento en la renta nacional (Salud, i+D+I; educación y capacitación, etc.)
De capital	Son ingresos de capital los que el Estado recibe de forma	Corrientes de consumo	Son gastos corrientes todos los que se destinan a

	esporádica y transforman la situación patrimonial del Estado (venta de bienes patrimoniales del Estado y activos no financieros, recuperación de préstamos, etc.)		la producción de servicios estatales que permiten mantener la operatividad de la Administración Pública de manera cotidiana y continua (pago de intereses de deuda pública, remuneraciones y contribuciones de seguridad social, mantenimiento y reparación, etc.)
De Financiamiento	Son ingresos públicos de financiamiento aquellos que el Estado obtiene para solventar la diferencia entre ingresos totales y gastos totales, situación anómala que tiene lugar cuando los ingresos permanentes resultan insuficientes para fondar los egresos estatales (préstamos de organismos multilaterales, deuda externa bilateral, deuda interna)	De inversión	Los que el Estado utiliza para la adquisición, producir, mejorar o reemplazar bienes de capital o instrumentales que incrementan el activo fijo estatal; por tanto, se espera que reporten beneficios futuros mediante una mayor capacidad de producción o mejora en la calidad de servicios públicos prestados (obra pública, adquisición de bienes del Estado de carácter patrimonial, maquinaria y equipos, etc.)
		De transferencia	Son gastos de transferencia los que se destinan a un número determinado de beneficiarios sin que su desembolso se halle ligado a la prestación de servicios públicos (amortización de la deuda pública, beneficios de orden social, subsidios o subvenciones).

Fuentes: (Villegas, 2001, p. 53-65; Jarach, 1999, p. 172-177).
Elaboración Propia.

Como puntualización necesaria cabe destacar que, aun cuando no se haga constar dentro de la tabla precedente, existe una clasificación de los ingresos en ordinarios y extraordinarios, los primeros en tanto cantidades de dinero cierta y regular que fluyen hacia las arcas públicas y por tanto, en teoría, sirven para la cobertura normal del presupuesto financiero y permiten afrontar los gastos ordinarios; los segundos o ingresos extraordinarios son excepcionales y deberán ser utilizados para fondear los gastos extraordinario (Villegas, 2001) un ejemplo de ingreso extraordinario puede ser una donación o de forma más común los empréstitos de carácter público, por esta razón no se pueden omitir dentro del presente trabajo académico.

Ahora bien, para dejar constancia expresa tanto de los ingresos públicos con los que cuenta el Estado, así como de los gastos públicos que se requieren en determinado período de tiempo para materializar las necesidades públicas, es menester un instrumento financiero reducido a escrito, es decir, el presupuesto general del Estado.

Como establece el tratadista (Serra Rojas, 1977) el gobierno² debe manejarse de forma planificada y más en ámbito financiero, es así que el presupuesto general del Estado da cuenta de la programación de orden financiero con el que cuenta el gobierno de turno, pues el presupuesto recoge los ingresos y egresos, así como también las actividades que la Administración debe desplegar y los medios con los cuales cuenta para concretar las mismas.

En este sentido el presupuesto tiene un origen político al ser el plan de gobierno mismo, cuyo fundamento se erige sobre actuaciones futuras del Estado (Villegas, 2001); vale decir que, por cierto sector de la doctrina es considerado como ley, compartimentada en dos segmentos: autorización de gastos públicos y previsión de los recursos e ingresos estatales (Jarach, 1999).

² El Gobierno en tanto expresión del Poder Ejecutivo es definido como un administrador de carácter temporal (Cruz Villacís, 2023, p. 96) y por tanto, encargado de ejercer función administrativa.

Por otro lado, como se dejó sentado, es también plan de administración en tanto se requiere de actividades que debe realizar la Administración Pública que pueden traducirse en servicios públicos, bienes públicos u obra pública en beneficio de la sociedad, es por esto que, el presupuesto puede ser considerado como acto administrativo³-legislativo.

Cabe también la puntualización sobre la consideración de ley, pues existen aristas de la misma: ley formal⁴ y ley material⁵, el presupuesto bajo este orden de ideas, sería solamente ley formal y no ley material, dado que, no es permanente, no es elaborada por el Legislativo ni tampoco estatuye derechos; y, como lo establecen los tratadistas argentinos Dino Jarach y Héctor Villegas, si bien se requiere de un actor formal por parte del Legislativo que apruebe el presupuesto, este no obliga en realidad solo limita los gastos pero no implica deber de realizarlos, cosa similar sucede con los recursos pues el presupuesto no es una autorización sino más una previsión, ya que, la disposición de recursos y el recaudo de ingresos se rigen por leyes vigentes de cada materia (Jarach 1999; Villegas 2001).

Las particularidades que se han detallado son necesarias para entender la realidad ecuatoriana, pues conforme a la Constitución de la República de Ecuador⁶ el presupuesto no es

³ El acto administrativo entendido como “declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa.” (Código Orgánico Administrativo, art. 98). La definición provista por el Legislador ecuatoriano concuerda con la esencia del Presupuesto General del Estado en tanto este no es elaborado por el Legislativo, sino que se elabora por parte del Ejecutivo y el Legislativo solo se encarga de aprobar el presupuesto y establecer el límite cuantitativo del mismo, fuera de ello queda en manos del Ejecutivo y la Administración lo atinente a la ejecución del presupuesto.

⁴ La ley en sentido general se entiende como el acto normativo que es aprobado por el órgano legislativo respectivo acorde al procedimiento que se halla recogido en la Constitución (Oyarte, 2022). Como podrá verificar el lector, se establece de forma amplia la acepción de “órgano legislativo respectivo” con lo cual, la ley en su acepción general y formal puede provenir no solo de la Asamblea Nacional del Ecuador que es el que ejerce Poder Legislativo Central; a más de ello, para ser ley formal se debe respetar ciertos parámetros bien establecidos en el ordenamiento jurídico.

⁵ La ley propiamente dicha o ley material es la que emana del Legislativo y goza de obligatoriedad, generalidad, universalidad, abstracción, permanente, carece de ejecutoriedad; además de sentar las bases del ordenamiento jurídico (Oyarte, 2022). La última parte de la ley hace referencia al contenido que desarrolla derechos, obligaciones, deberes y/o sanciones de ser el caso, siempre bajo la luz de lo dispuesto en la Constitución.

⁶ CRE por sus siglas.

más que un instrumento que sirve para determinar y gestionar tanto los ingresos como los gastos públicos, con excepción de aquellos que competen a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD⁷ (CRE, 2008, art. 292; Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [COPLAFIP], 2010, art. 77).

Una de las particularidades respecto del presupuesto general del Estado ecuatoriano es que debe sujetarse, al menos en teoría, a un documento denominado como “Plan Nacional de Desarrollo”⁸, que es realizado por el Ejecutivo; empero, esta singularidad será desarrollada en el siguiente capítulo.

Otro punto que debe tomarse en cuenta gira en torno a un mandato constitucional que de forma clara establece preasignaciones presupuestarias, entre otros, a la educación superior que es motivo de estudio. (CRE, 2008, art. 298). Aunque la Constitución dispone preasignaciones presupuestarias, son las leyes de la materia que se estudiarán en breve, las encargadas de delimitar el porcentaje que corresponde de los ingresos públicos a título de preasignaciones, con especial énfasis en la educación superior.

Ahora de regreso al tema central de la investigación, es necesario presentar las cifras anuales del Presupuesto General del Estado ecuatoriano entre los períodos 2017 a 2024, para poder entender la variación que ha tenido en este lapso de tiempo y verificar si ha existido incremento o contracción en moneda de curso legal y en porcentaje.

⁷ Gobiernos autónomos descentralizados.

⁸ Para poder entender el Plan Nacional de Desarrollo, es importante partir del hecho que, la planificación de desarrollo es la encargada de orientar acerca del cumplimiento de los derechos recogidos en la Constitución, los regímenes de desarrollo y buen vivir sin perder de vista el ordenamiento de carácter territorial (COPLAFIP, 2010, art. 09), con estas consideraciones el Plan es entonces un documento escrito que instituye los parámetros y directrices para el desarrollo y aplicación de las políticas públicas; esto se debe a que, mediante estudios técnicos se evidencia las problemáticas en torno a las diferentes áreas de la vida en sociedad así como sus necesidades (salud, educación, vivienda, etc.), debe mencionarse que la planificación nacional recae en cabeza del Gobierno Central, aunque de manera desconcentrada y en coordinación los Ejecutivos de los GAD respectivos.

FIGURA 1*Presupuesto General del Estado ecuatoriano 2017-2024*

Fuentes: (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017; Presupuesto General del Estado para el 2019, 2018; Presupuesto General del Estado para el 2020, 2019; Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2021 y la programación presupuestaria cuatrianual 2021-2024, 2021; Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2022 y la programación presupuestaria cuatrianual 2022-2025, 2021; Proforma del Presupuesto General del Estado 2023 y la programación presupuestaria cuatrianual 2023-2026, 2022; Proforma del Presupuesto General del Estado para el periodo fiscal 2024 y la programación presupuestaria cuatrianual 2024-2027, 2023).

Elaboración Propia.

Como podrá apreciar el lector de la imagen precedente, el PGE ha sufrido variaciones a lo largo de los 8 años analizados, para 2017 el presupuesto aprobado fue de 36 mil 818 millones 127 mil 659 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 65 centavos (\$36.818.127.659,65 USD) y para el año 2018 el PGE de Ecuador es de 34 mil 853 millones 37 mil 653 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 72 centavos, con esto se verifica una contracción de 1 mil 964 millones 756 mil 5 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 93 centavos (\$1.964.756.005,93 USD) respecto del año anterior, es decir, un 5,34% menos; para el año 2019 el presupuesto es de 35 mil 529 millones 394 mil 461 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 72 centavos (\$35.529.394.461,72 USD), un aumento de 676 millones 22 mil

808 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$676.022.808,00 USD), un 1,94% si se considera el año 2018; en el año 2020 la diferencia es la más pequeña de todos los 8 años, con tan solo 30 millones 973 mil 824 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 70 centavos (\$30.973.824,70 USD), 0,09% de reducción; lamentablemente, debido a la pandemia COVID-19 el PGE se ve afectado de manera significativa en ejercicio económico 2021 con 2 mil 549 millones 784 mil 218 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 22 centavos (\$2.549.784.218,22 USD), esto es, el presupuesto anual que ha sido autorizado por la Asamblea Nacional asciende a 32 mil 948 millones 636 mil 418 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 80 centavos (\$32.948.636.418,80 USD) para dar una disminución de 7,18% en comparación con el año 2020. Para el año 2022 el PGE se beneficia de un aumento al situarse en 33 mil 899 millones 734 mil 759 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 85 centavos (\$33.899.734.759,85 USD), un 2,89% de suma cotejado con el año 2021, unos 951 millones 98 mil 341 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 05 centavos (\$951.098.341,05 USD); empero, el año 2023 el presupuesto vuelve a sufrir una contracción en términos casi similares a la época de la pandemia pues luego de debatida la proforma enviada a la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo, el PGE aprobado asciende a 31 mil 502 millones 865 mil 593 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 76 centavos (\$31.502.865.593,76 USD), por ello la reducción es de 2 mil 396 millones 869 mil 166 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 09 centavos (\$2.396.869.166,09 USD), 7,07% si se expresa en porcentajes. Finalmente, el año 2024 el presupuesto que ha sido admitido por el Poder Legislativo es de 35 mil 536 millones 038 mil 315 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 68 centavos (\$35.536.038.315,68 USD), ello se traduce en un incremento porcentual de 12,80% o 4 mil 033 millones 172 mil 721 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 92 centavos (\$4.033.172.721,92 USD).

TABLA 2*Gasto de Inversión en Universidades y Escuelas Politécnicas en Ecuador período 2017-2024**En millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
U Cuenca	\$22.873.452,37	\$14.597.000,00	\$5.097.000,00	\$3.825.310,63	\$13.663.433,39	\$2.661.341,84		\$2.367.016,83
U Bolívar	\$1.689.302,95			\$639.316,00	\$1.742.913,00			
ESPOC H	\$5.006.122,60	\$7.476.400,28	\$4.650.777,96	\$1.962.768,03	\$12.981.223,72	\$1.099.038,91	\$889.853,48	\$938.191,53
U Técnica Machala	\$142.080,43				\$1.419.287,17			\$845.261,78
UT Esmeraldas	\$22.848,00			\$151.828,00	\$389.228,33	0		
U Guayaquil	\$857.238,87	\$19.833.244,34	\$12.072.417,51	\$10.845.138,00	\$9.405.968,92	\$1.092.131,92	\$898.519,16	\$956.987,27
ESPOL	\$12.873.501,27		\$2.299.999,95	\$2.069.977,00	\$6.272.346,82	\$4.346.888,19	\$5.371.520,58	\$6.113.377,76
U Agraria	\$647.641,94			\$2.513.754,00	\$555.358,26			
UT Norte	\$1.189.447,12	\$1.898.431,61		\$334.136,00	\$4.939.915,82		\$881.187,83	\$926.733,43
U Nacional Loja	\$1.490.401,00			\$439.864,84	\$4.575.123,79	\$1.544.422,00	\$2.523.960,78	\$2.511.954,07
UT Babahoyo	\$135.039,51							
UT Quevedo	\$3.652.275,00	\$5.597.531,27	\$2.656.095,51	\$1.577.425,43	\$6.658.679,26	\$169.005,90		
UT Manabí	\$5.370.908,76			\$2.875.007,00	\$2.761.696,21	\$1.160.447,96	\$804.845,05	
ULEA Manabí	\$2.548.233,92	\$6.407.921,86	\$21.690,08	\$1.550.832,89	\$5.838.163,89		\$869.362,95	\$857.875,98
U Central del Ecuador	\$6.668.818,14		\$4.747.790,80	\$7.076.591,81	\$6.396.332,55	\$1.645.903,90		
UT Ambato	\$17.229.101,57	\$5.277.880,46	\$4.762.195,39	\$5.125.962,45	\$7.426.694,64	\$1.311.862,11	\$875.592,69	\$864.022,37
EPN	\$22.352.257,43	\$13.800.554,33	\$15.185.472,22	\$12.957.640,26	\$12.990.016,76	\$2.436.211,91	\$1.329.868,34	\$1.312.076,16
UT Cotopaxi	\$1.525.253,46	\$200.876,17	\$222.234,96	\$1.632.617,51	\$2.064.115,73	\$351.251,63	\$823.841,06	\$812.963,12
UN Chimborazo	\$1.592.785,92		\$2.451.653,80	\$3.875.533,00	\$8.248.000,63	\$2.036.005,91	\$1.519.457,79	\$1.570.764,99
U Estatal Milagro	\$3.301.049,28	\$2.933.334,38		\$188.259,00	\$8.068.944,87	\$616.926,31	\$868.189,30	\$578.586,38
U Estatal Sur Manabí	\$227.397,79		\$3.713,11		\$569.218,72			

Yachay	\$10.669.829,41			\$4.416.875,00	\$668.301,28			
U Estatal Amazónica	\$513.378,80			\$167.231,00	\$4.157.056,44			
U Estatal Península de Santa Elena	\$297.046,30			\$106.118,00	\$637.620,05			
ESP Agropecuaria Manabí	\$815.057,87	\$1.094.653,76	\$598.377,37	\$298.197,00	\$192.184,09	\$1.447.803,41	\$872.522,14	
ESPE	\$25.246.307,53	\$2.966.822,00	\$11.698.404,16	\$6.631.504,33	\$17.541.892,65	\$2.117.107,45	\$3.651.763,86	\$3.688.311,11
UP Estatal Carchi				\$5.438.000,00	\$3.617.803,07	\$1.924.377,64	\$850.857,96	\$857.551,56
U Amawta y Wasi				\$712.968,40	\$712.968,40	\$1.000.000,00		
U Artes	\$5.408.845,11	\$9.288.890,97	\$14.072.744,58	\$3.909.303,00	\$10.138.390,60			\$235.208,39
U Regional Amazónica IKIAM	\$17.108.501,80	\$27.178.361,71	\$12.459.197,15	\$1.463.537,00	\$7.890.965,95	\$89.965,60		
UNAE	\$30.964.473,53	\$25.103.807,29	\$20.418.255,23	\$742.226,00	\$3.131.247,60			
Total Inversión	\$202.418.597,68	\$143.655.710,43	\$113.418.019,78	\$83.527.921,58	\$165.655.092,61	\$27.050.692,59	\$23.031.342,97	\$25.436.882,73

Fuentes: (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017; Presupuesto General del Estado para el 2019, 2018; Presupuesto General del Estado para el 2020, 2019; Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2021 y la programación presupuestaria cuatrianual 2021-2024, 2021; Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2022 y la programación presupuestaria cuatrianual 2022-2025, 2021; Proforma del Presupuesto General del Estado 2023 y la programación presupuestaria cuatrianual 2023-2026, 2022; Proforma del Presupuesto General del Estado para el período fiscal 2024 y la programación presupuestaria cuatrianual 2024-2027, 2023).

Elaboración Propia.

Gracias a la tabla presentada, puede el lector verificar la variación que ha sufrido el gasto de inversión en la educación superior en el Estado ecuatoriano dentro de los 8 años que son motivo de análisis, la primera nota distintiva gira en torno a la disminución drástica del gasto público en el rubro en mención, mismo que ha pasado de 202 millones 418 mil 597 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 68 centavos (\$202.418.597,68 USD) en el año 2017 a tan solo 25 millones 436 mil 882 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 73 centavos

(\$25.436.882,73 USD) en el año 2024, esto es, una contracción de 176 millones 981 mil 714 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 95 centavos (\$176.981.714,95 USD), un 87,43%. Aunque la disminución en la época de pandemia es algo natural debido al confinamiento del cual fue objeto toda la población del mundo en general, para 2024 la cifra no ha mejorado aunque sí tuvo un repunte para el año 2021, empero, los tres años siguientes fueron dramáticos en términos de gasto público de inversión para la Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas del Ecuador; dado que, la inversión promedio por cada universidad para el año 2017 fue de 6 millones 529 mil 632 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 18 centavos (\$6.529.632,18 USD) por Universidad, para el año 2024 la inversión promedio por cada institución superior se sitúa en 820 mil 544 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 60 centavos (\$820.544,60 USD); es decir, la inversión promedio de las Universidades a 2024 se redujo en 5 millones 709 mil 87 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 58 centavos (\$5.709.087,58 USD).

Otro punto que es importante destacar es la inversión desigual que se realiza, aunque bien es cierto que factores como el número de alumnos y demás se consideran para el gasto de inversión, casos como la Universidad Técnica de Babahoyo que en 8 años ha percibido la ínfima cuantía de 135 mil 39 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 51 centavos (\$135.039,51 USD), deja en evidencia la disparidad del gasto público asignado a título de inversión en las distintas instituciones de educación superior universitaria.

Un dato no menos relevante surge de cotejar el gasto público destinado para inversión en las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador respecto de la educación universitaria de tercer nivel, con el presupuesto general del Estado, pues para 2017 el 0,55% del PGE se destinaba a este egreso específico, por otro lado, para 2024 se considera solamente el 0,07% del presupuesto

general del Estado aprobado por la Asamblea Nacional, lo que es lo mismo, se resta un 0,48% del PGE al gasto público referido a inversión dentro del tema que se analiza.

TABLA 3

Gasto general en Universidades y Escuelas Politécnicas en Ecuador período 2017-2024

En millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
U Cuenca	\$80.546.547,43	\$89.363.310,21	\$88.217.349,45	\$78.407.280,00	\$85.229.928,60	\$77.428.470,75	\$74.814.525,08	\$73.357.463,73
U Bolívar	\$15.141.895,08	\$17.439.955,40	\$17.742.801,42	\$17.229.070,00	\$16.016.246,61	\$14.968.005,34	\$21.244.046,55	\$17.919.176,62
ESPOC H	\$65.966.023,56	\$71.094.558,28	\$69.778.080,97	\$70.758.486,00	\$75.198.462,32	\$61.441.806,04	\$64.329.204,30	\$63.348.863,59
U Técnica Machala	\$32.962.925,75	\$33.565.572,07	\$33.590.935,58	\$35.051.247,00	\$30.361.675,75	\$29.485.677,24	\$36.952.620,42	\$35.141.973,54
UT Esmeraldas	\$17.568.162,55	\$19.675.577,35	\$19.443.635,42	\$20.335.037,00	\$17.330.511,72	\$18.619.403,08	\$20.499.531,20	\$20.441.944,75
U Guayaquil	\$149.297.008,62	\$174.748.970,34	\$173.771.460,51	\$173.296.583,00	\$146.065.396,46	\$127.779.592,59	\$130.784.905,50	\$130.937.949,52
ESPOL	\$84.986.513,50	\$76.593.559,28	\$78.766.398,00	\$70.247.212,00	\$62.574.543,22	\$63.570.127,45	\$69.871.001,05	\$69.497.509,21
U Agraria	\$15.658.525,41	\$20.685.644,63	\$18.588.949,44	\$17.603.071,00	\$19.460.769,82	\$13.104.885,85	\$19.872.915,87	\$17.341.824,27
UT Norte	\$32.455.744,70	\$35.844.126,61	\$37.083.109,55	\$40.125.152,00	\$37.097.629,70	\$34.731.289,26	\$35.893.595,48	\$35.549.763,41
U Nacional Loja	\$36.082.012,33	\$37.285.388,60	\$37.353.704,98	\$36.718.452,00	\$38.072.759,01	\$34.713.316,89	\$41.726.090,13	\$42.448.627,71
UT Babahoyo	\$24.048.467,00	\$24.557.849,31	\$24.504.243,00	\$25.230.110,00	\$22.571.747,15	\$24.663.495,28	\$29.648.279,59	\$24.448.503,87
UT Quevedo	\$24.279.973,75	\$29.004.481,27	\$28.235.378,51	\$27.923.498,00	\$29.591.871,29	\$23.973.080,41	\$32.182.446,31	\$33.881.787,53
UT Manabí	\$45.544.944,96	\$51.379.882,15	\$50.383.391,65	\$52.659.537,00	\$46.624.453,46	\$45.908.186,77	\$50.418.754,24	\$52.107.471,67
ULEA Manabí	\$57.153.854,66	\$61.802.927,76	\$59.316.714,05	\$61.122.845,33	\$64.736.622,66	\$66.926.760,45	\$66.042.255,31	\$65.977.625,32
U Central del Ecuador	\$149.527.414,76	\$154.175.581,78	\$154.648.639,16	\$153.370.984,81	\$154.587.355,75	\$138.052.017,20	\$138.410.678,51	\$136.110.721,41
UT Ambato	\$65.980.649,55	\$56.626.619,12	\$53.065.427,39	\$60.232.226,96	\$53.004.769,20	\$48.612.899,92	\$56.441.978,05	\$54.662.399,21
EPN	\$85.930.306,75	\$80.836.742,33	\$83.422.008,22	\$77.348.902,26	\$72.845.173,65	\$63.280.947,63	\$64.914.294,04	\$62.937.798,90
UT Cotopaxi	\$16.098.815,78	\$20.418.165,76	\$19.908.744,74	\$21.567.701,00	\$20.731.941,49	\$19.786.472,35	\$26.669.789,28	\$26.856.221,65
UN Chimborazo	\$27.338.552,00	\$35.346.465,42	\$34.008.111,80	\$35.467.512,00	\$38.543.624,83	\$36.502.371,88	\$37.955.894,00	\$37.784.732,37

U Estatal Milagro	\$20.308.196,53	\$21.930.450,16	\$23.153.752,04	\$25.249.968,00	\$30.017.417,67	\$22.853.168,49	\$35.856.720,05	\$37.176.990,86
U Estatal Sur Manabí	\$12.487.102,64	\$17.893.656,96	\$18.191.287,52	\$18.610.241,00	\$17.202.670,39	\$20.353.858,73	\$24.265.841,21	\$25.656.392,90
Yachay	\$29.092.761,70	\$17.782.959,24	\$15.459.661,18	\$18.642.973,00	\$12.355.596,48	\$13.422.648,98	\$11.499.118,24	\$13.824.056,71
U Estatal Amazónica	\$8.984.204,38	\$14.841.457,73	\$13.424.310,98	\$14.282.474,00	\$16.309.057,06	\$12.444.801,43	\$20.318.308,87	\$16.715.670,29
U Estatal Península de Santa Elena	\$14.384.776,11	\$16.640.323,79	\$15.579.841,34	\$16.543.493,00	\$14.407.870,56	\$16.433.056,17	\$24.000.561,17	\$25.689.179,47
ESP Agropecuaria Manabí	\$10.155.279,82	\$11.284.838,76	\$11.210.659,37	\$11.925.711,00	\$10.718.308,14	\$13.282.579,61	\$18.092.965,09	\$17.502.890,97
ESPE	\$80.602.485,35	\$73.907.909,76	\$73.132.293,23	\$76.186.762,00	\$79.448.533,54	\$66.247.729,94	\$71.973.651,71	\$70.258.626,43
UP Estatal Carchi	\$6.993.955,55	\$10.392.410,64	\$10.366.266,69	\$15.642.669,00	\$11.839.313,33	\$11.671.198,51	\$17.183.407,19	\$16.003.832,83
U Amawta y Wasi				\$712.968,40	\$712.968,40	\$2.000.000,00	\$7.056.300,00	\$4.635.591,63
U Artes	\$16.102.519,71	\$19.430.458,26	\$23.084.530,58	\$14.236.703,00	\$21.141.916,17	\$14.070.979,88	\$14.200.958,73	\$14.980.331,06
U Regional Amazónica IKIAM	\$27.990.496,43	\$37.831.960,99	\$20.639.629,15	\$15.624.108,00	\$15.493.777,11	\$7.575.027,36	\$16.112.993,86	\$13.587.070,73
UNAE	\$45.805.143,20	\$40.184.387,91	\$35.333.282,23	\$14.468.997,00	\$20.359.087,04	\$18.477.885,67	\$19.233.648,81	\$18.777.985,21
Total Gasto	\$1.299.475.259,56	\$1.372.566.191,87	\$1.341.404.598,15	\$1.316.821.974,76	\$1.280.651.998,58	\$1.162.381.741,15	\$1.298.467.279,84	\$1.275.560.977,37

Fuentes: (Ministerio de Economía y Finanzas, 2017; Presupuesto General del Estado para el 2019, 2018; Presupuesto General del Estado para el 2020, 2019; Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2021 y la programación presupuestaria cuatrianual 2021-2024, 2021; Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2022 y la programación presupuestaria cuatrianual 2022-2025, 2021; Proforma del Presupuesto General del Estado 2023 y la programación presupuestaria cuatrianual 2023-2026, 2022; Proforma del Presupuesto General del Estado para el período fiscal 2024 y la programación presupuestaria cuatrianual 2024-2027, 2023).

Elaboración Propia.

Sobre el gasto general de las Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas en Ecuador dentro de los 8 años que han sido sometidos a estudio se tiene que, a diferencia del gasto de inversión, no ha tenido una variación negativa significativa, de hecho el promedio de gasto de las entidades de educación superior es de 43 millones 315 mil 841 dólares de los Estados Unidos de

Norteamérica con 99 centavos (\$43.315.841,99 USD), tendencia que se ha mantenido de manera medianamente constante y, para el año 2024, el gasto promedio fue de 41 millones 147 mil 128 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 30 centavos (\$41.147.128,30 USD); sí existe una pequeña reducción de 2 millones 168 mil 713 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 68 centavos (\$2.168.713,68 USD), un 5.01% .

Si se realiza una comparación entre el PGE de 2017 constante en la primera gráfica presentada, se extrae entonces que, se destinaba al gasto en mención un 0,118% del presupuesto; mientras que, para el año 2024 el porcentaje se determina en un 0,116%. En teoría, se ha reducido en gasto un 0,002% del PGE.

Es necesario destacar que, existen años en los cuales el gasto creció como en el año 2018, cuyo gasto total ascendió a 1 mil 372 millones 566 mil 191 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 87 centavos (\$1.372.566.191,87 USD), y el año en que esta cifra experimentó una mayor reducción fue en el 2022 con 1 mil 162 millones 381 mil 741 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 15 centavos (\$1.162.381.741,15 USD), esto es, 210 millones 184 mil 450 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 72 centavos (\$210.184.450,72 USD), pero la tendencia se revirtió en los dos años posteriores hasta casi llegar al monto original de 2017, aunque existe una diferencia de 23 millones 914 mil 282 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 19 centavos (\$23.914.282,19 USD), entre la cifra inicial de 2017 y la cifra final de 2024, un 1,84% de contracción en términos porcentuales.

El siguiente tema a desglosar dentro de la presente investigación gira en torno a las preasignaciones presupuestarias, mismas que cuentan con una forma bastante particular de cálculo dada su naturaleza prospectiva e histórica a la vez, así según lo dispone el marco jurídico ecuatoriano, como se dejó sentado en su debido momento, la Constitución del Ecuador dispone

que se realicen preasignaciones de carácter presupuestario en favor de la educación superior (CRE, 2008, art. 298), sin embargo, por la esencia misma de la Constitución, se deja en manos del legislador el determinar los porcentajes aplicables y sobre cuáles ingresos estatales recaerá.

FIGURA 2

Preasignaciones Presupuestarias a la Educación Superior en Ecuador 2017-2024



Fuentes: (Presupuesto General del Estado para el 2017, 2017; Presupuesto General del Estado para el 2018, 2017; Presupuesto General del Estado para el 2019, 2018; Ministerio de Finanzas 2019; 2021; 2022; 2024).
Elaboración Propia.

Así, conforme a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria de Ecuador, en su disposición transitoria segunda, el 11% de la recaudación total sobre el Impuesto a la Renta, porcentaje que se dividirá en un 10% para las Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas y, un 1% para las Universidades Particulares que se hallen bajo régimen de cofinanciación.

El art. 39 de la Ley de Racionalización Tributaria señala de forma clara que, el 10% de la recaudación neta⁹ del Impuesto al Valor Agregado será destinado para preasignación presupuestaria de la educación superior pública de tercer nivel; finalmente, el art. 4, lit. b) de la

⁹ La recaudación neta se obtiene de restar las cantidades por concepto de devoluciones al total de recaudación bruta.

Ley de Creación de la Universidad Agraria del Ecuador, mejor conocida como Ley 158, determina que el 0,5% de la recaudación sobre el Impuesto al Valor Agregado será otorgado de manera exclusiva a esta casa de estudio.

Por otro lado, respecto del gráfico que se presenta al lector se tiene que, el promedio de preasignaciones presupuestarias entre los años 2017 a 2024 es de 480 millones 518 mil 918 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 75 centavos (\$480.518.918,75 USD) para el rubro perteneciente al Impuesto a la Renta; 468 millones 346 mil 9 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 88 centavos (\$468.346.009,88 USD) en lo que a preasignaciones derivadas del Impuesto al Valor Agregado refiere; y, finalmente, 23 millones 402 mil 726 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 75 centavos (\$23.402.726,75 USD) como preasignación específica para la Universidad Agraria del Ecuador.

Una de las singularidades que es importante destacar en este apartado, gira en torno al presupuesto general del Estado que si bien se ha contraído en los últimos años si se considera la información presentada en párrafos precedentes, las preasignaciones presupuestarias sin embargo se han incrementado, tal es el caso de las preasignaciones sobre la renta que para 2017 se situó en 429 millones 796 mil 200 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$429.796.200,00 USD), mientras que para el año 2024, la misma preasignación alcanzó la cifra de 607 millones 980 mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$607.980.000,00 USD), es decir, se verifica un crecimiento porcentual del 41,46%, que en moneda de curso legal significa 178 millones 183 mil 800 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$178.183.800,00 USD).

La preasignación del IVA por su parte ha crecido un 4,51%, pues en 2017 se estimó la cantidad de 441 millones 437 mil 921 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$441.437.921,00 USD) y para el año 2024 esa misma preasignación valoró en 461 millones 360

mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$461.360.000,00 USD), así el aumento en preasignación se define en 19 millones 922 mil 79 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$19.922.079,00 USD).

En cuanto a la asignación que de forma exclusiva se destina a la Universidad Agraria, el incremento de preasignación es de 998 mil 104 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$998.104,00), esto es, 4,52%; esto se debe a que, la preasignación inicial de 2017 fue de 22 millones 71 mil 896 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$22.071.896,00) y para el año cierre de la investigación este número fue de 23 millones 70 mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$23.070.000,00 USD).

En otra arista a ser analizada, para el año 2017 cuyo PGE fue de 36 mil 818 millones 127 mil 659 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 65 centavos (\$36.818.127.659,65 USD), la preasignación por renta representaba el 1,17% de dicho PGE; mientras que para 2024 con un PGE 35 mil 536 millones 38 mil 315 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 68 centavos (\$35.536.038.315,68 USD), lo que respecta a la preasignación por renta se ubica en 1,71%; con los datos mostrados, se coteja un incremento del 0,54% en preasignaciones basado en cifras del PGE ecuatoriano. En cuanto a las preasignaciones del IVA gracias a las cantidades del PGE ya anotadas, se puede concluir que para el año 2017 estas representaban el 1,20% del presupuesto y, para el año 2024 se tiene una adición del 10%, ya que, la preasignación que recae en el IVA figuraba en un 1,30% del PGE. Por último pero no menos importante, las preasignaciones de la Universidad Agraria no sufrieron variación significativa, pues para el año 2017 la preasignación constituía el 0,06% del PGE lo cual se mantuvo en 2024, aunque en el año 2023 fue del 0,09%.

Para cerrar este apartado, como se dijo ya en el momento oportuno, las preasignaciones tiene un carácter prospectivo como se puede visualizar pues para poder obtener el valor que se ha de desembolsar en favor de las Universidades y Escuelas Politécnicas, así como para la Universidad Agraria, se requiere de un estimado de recaudación para será motivo de elaboración del presupuesto, empero, ello no quita que una vez finalizado el ejercicio fiscal respectivo, las preasignaciones sean recalculadas y reliquidadas para ajustarse a la recaudación tributaria real del año que le corresponda, es por tal razón que este rubro no solo es prospectivo sino también histórico, aunque cabe destacar que no todos los años habrá saldos a favor de las instituciones de educación superior que correspondan a preasignaciones, pues existen casos como el de la pandemia COVID-19 que debido al confinamiento, redujo de forma sustancial los ingresos en favor del tesoro público, entre ellos los ingresos de carácter tributario, que de manera directa se traduce en mengua de los fondos por preasignaciones presupuestarias a la educación superior.

Como conclusión del capítulo primero se expone que, el presupuesto general del Estado ecuatoriano es un instrumento *sui generis*, que no es ley ni tampoco un acto administrativo propiamente dicho, pues ni la CRE ni el ordenamiento jurídico interno le asigna una figura jurídica específica, a pesar de ello no se puede desconocer su valor dentro de las finanzas públicas al recoger tanto ingresos como egresos estatales dentro de un período de tiempo determinado, y al ser este el documento financiero más importante, dicta los gastos correspondientes a la educación superior así como las preasignaciones presupuestarias que le correspondan. Ahora, si de toda la información que se ha prestado se desprende de forma clara que el gasto general se ha mantenido estable y conceptos como las preasignaciones presupuestarias incluso han experimentado un alza bastante loable, esto no sucede con el gasto de inversión que se ha visto seriamente comprometido dentro del período de 8 años que es materia de análisis. Por ello, con las cifras obtenidas es

momento de entrar de lleno en el segundo capítulo de la investigación abordada, que referirá a la Educación superior universitaria de tercer nivel y la realidad ecuatoriana desde una óptica social.

Capítulo segundo

De la Educación universitaria de tercer nivel y la realidad ecuatoriana

La República del Ecuador ha tenido un avance formal apreciable en tema de educación universitaria de tercer nivel, pues hasta el año 2007 conforme la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 en su art. 67 determinaba que la gratuidad en la educación alcanzaba hasta el nivel de bachillerato o su equivalente¹⁰, mientras que, en la Constitución actual se dispone de manera expresa que la educación será gratuita hasta el tercer nivel, lo que incluye no solo a la educación universitaria sino a la educación tecnológica; cabe decir que, la gratuidad exige una mayor responsabilidad por parte de los y las estudiantes, pues finalmente sus estudios son financiados con ingresos pertenecientes al tesoro público (CRE, 2008, arts. 28 y 356).

Ahora bien, es menester partir del hecho cierto que la educación puede ser estudiada desde varias aristas, cada una de suma importancia por cuanto reducirla o desconocer alguna de ellas implica el menoscabar la trascendencia de la educación. Así, la primera óptica y más difundida es como derecho, mismo que no se limita al ámbito nacional sino que deriva de instrumentos internacionales, según se desprende del art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que estatuye a la educación en tanto derecho humano¹¹, por otro lado, es también derecho fundamental, pues así lo ha expresado el constituyente de Montecristi en el art. 26 de la CRE al

¹⁰ El bachillerato corresponde al segundo nivel de educación, esto es, precede a la educación de tercer nivel sea universitaria o tecnológica, por ello el bachillerato fue creado con la finalidad de desarrollar un perfil dentro del estudiante que facilite el satisfacer los estándares académicos y científicos de una posterior carrera profesional mediante una formación general (Vaca Almeida *et al.*, 2024).

¹¹ Los derechos humanos gozan de un rango supranacional, es decir, tiene un nivel jerárquico superior a los recogidos en el ordenamiento jurídico interno, siempre que el Estado en cuestión sea signatario del instrumento internacional, además de haber realizado la respectiva ratificación. Es así que los derechos humanos son normas de carácter internacional que protegen la dignidad humana y permiten de libre desarrollo de la personalidad.

denominarlo como derecho de las personas¹²; cabe aquí señalar que, aunque la teoría tradicional de los derechos humanos los divide en generaciones, dentro de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se deja constancia que todos los derechos son de igual jerarquía (CRE, 2008, art. 11 núm. 6), así aun cuando en inicio el derecho a la educación se entendía como parte de los derechos de segunda generación o económicos, sociales y culturales, en Ecuador se rompe este paradigma y todos los derechos se hallan al mismo nivel.

Con todo ello, al ser la educación un derecho fundamental, es también derecho constitucional, todo lo dicho implica que, la educación tiene una preponderancia internacional y una protección de rango supremo interno al consagrarse en la letra de la misma Constitución, así, no puede ser desconocida por normas infra constitucionales sean estas de carácter legal o administrativo.

En relación con lo analizado, si la educación es un derecho, su proyección para el Estado es de deber y así lo deja sentado la CRE en su art. 26 al positivizar que este deber es ineludible e inexcusable para el Estado ecuatoriano, por tal razón, la educación es un servicio público dado su interés general, independientemente que el prestador del mismo sea un privado. A tono con lo mencionado, vale decir también que, la educación superior se instituye como un bien público común para la sociedad, por cuanto es esta la que recibe los beneficios sociales que derivan de la instrucción profesional, dado que, el provecho provisto por la educación de tercer nivel trasciende el desarrollo individual de quien obtiene el título profesional, particular que será desarrollado de manera mucho más amplia en apartados posteriores.

¹² Esta denominación como derecho de las personas da cuenta de la intrínseca relación que se establece entre la persona en tanto ser humano y la educación a la cual debe tener acceso para su pleno desenvolvimiento, además de ser menester para la convivencia en sociedad, es por esto y en base a lo mencionado en líneas anteriores que, la educación es un derecho personalísimo, de todos y para todos (Jiménez, 2019).

Otro aspecto innegable de la educación refiere a su concepción como ciencia, esto se debe al acervo de conocimiento de manera estructurada que representa a más de las teorías, métodos y técnicas que permiten la investigación en esta área, ya que, contrario a la creencia popular, existe una multiplicidad de pedagogías, mismas que permiten afianzar los procesos de enseñanza-aprendizaje en cada una de sus diferentes fases (Jiménez, 2019).

Finalmente, la educación es un proceso que se lleva a cabo a lo largo de toda la vida del ser humano, esto facilita que la persona adquiera las herramientas necesarias, reconstruya y reorganice la experiencia que ha adquirido para, de esta forma, conducirse dentro de la vida misma, así como también, viabiliza la convivencia dentro de la sociedad de la cual es parte el sujeto; la razón de ello se funda en que la educación no solamente perfecciona sus capacidades de índole intelectual sino también moral, gracias a lo cual las competencias y las potencialidades innatas de una persona pueden ser utilizadas para su propio beneficio, y como se dejó ya sentado en líneas anteriores, para el bien de todo el Estado mismo.

2.1. La educación superior pública universitaria de tercer nivel de grado en Ecuador

Como punto de referencia se torna necesario definir a la educación superior, a decir, de la (UNESCO, 2019) este grado de educación comprende toda clase de estudio sea de formación tanto profesional como de investigación, es de nivel post secundario, por tal razón, deberá ser impartido en primera instancia por una Universidad, y en su defecto o cualquier establecimiento educativo debidamente acreditado conforme a las disposiciones legales y normativas internas de cada Estado, y que concedan la calidad de entidad o centro de enseñanza de educación superior¹³.

¹³ Según lo prescribe la LOES en su art. 14, y en la línea del tema de análisis, son instituciones de educación universitaria de tercer nivel de grado, las universidades y escuelas politécnicas sean públicas o particulares siempre que cumplan la evaluación y acreditación necesaria. (LOES, 2010, art. 14).

De forma breve la educación superior de tercer nivel de grado universitaria en Ecuador, manera general se imparte a lo largo 4 y 5 años de estudio formal, acorde al art. 15 del Reglamento de Régimen Académico promulgado por el Consejo de Educación Superior o CES por sus siglas, especifica que, las licenciaturas y títulos profesionales que no pertenezcan al área de la salud deberán aprobar un mínimo de 120 créditos y un máximo de 150 créditos; para veterinaria, el mínimo se determina en 135 créditos, y el máximo se mantiene invariable.

En cuanto al área de conocimiento de la salud, el período académico ordinario¹⁴ se estima en un rango de 7 a 10: 7 para licenciatura en enfermería y nutrición dietética, 8 para obstetricia, entre 8 y 9 para licenciaturas como laboratorio clínico, fisioterapia, etc.; 10 PAO son requeridos para las carreras profesionales de odontología y medicina humana. A más del tiempo destinado al PAO, se deberá añadir un internado rotativo de 52 semanas con 40 horas semanales para las carreras de enfermería y nutrición dietética; y, la misma cantidad de semanas pero con una dedicación de 80 horas semanales para obstetricia y medicina humana.

Es menester señalar también que, acorde a la CRE, es requisito necesario llevar a cabo un proceso de admisión para la educación superior y posterior nivelación una vez que el estudiante ha superado aceptación en la casa de estudios superiores de tercer nivel de grado (CRE, 2008, art. 356); tal proceso se cumple de manera centralizada por parte de la Secretaria de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación¹⁵ hasta el año 2022; pero con la reforma al Reglamento

¹⁴ En aplicación del cuerpo legal en mención, las universidades y escuelas politécnicas deben establecer un mínimo de dos períodos académicos que serán distribuidos de manera semestral o trimestral, dentro de un año calendario. Cada PAO tendrá una duración de entre 16 a 20 semanas; y, 800 a 1000 horas académicas que equivalen a 16,67 créditos y 20,83 créditos respectivamente, evaluaciones regulares inclusive. 50 horas semanales serán dedicadas por los estudiantes a tiempo completo en modalidad presencial para actividades de aprendizaje de distinto tipo; de las 50 horas semanales que resten, de 20 a 30 horas serán destinadas a contacto docente y actividades académicas teóricas, y el remanente aprendizaje de carácter práctico y experimental en autónomo. En el campo de la salud por cada hora de contacto docente y componente teórico, se deberá dedicar un tiempo de una hora a media o dos horas de aprendizaje experimental-práctico (CES, 2022, arts. 113 y 115).

¹⁵ Senescyt por sus siglas.

de Aplicación de la LOES, el proceso de admisión pasa a ser responsabilidad de cada una de las instituciones de educación superior para la oferta académica vigente en base a los cupos disponibles (Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior, 2022, art. 19).

Con la precisión realizada y de vuelta al tema central, dentro del Estado ecuatoriano en armonía con su legislación vigente, la educación superior persigue un fin humanista, científico e intercultural; ratifica además la naturaleza de la educación en tanto derecho y bien público social, por tal motivo no puede ni debe estar al servicio de intereses particulares ni de índole corporativo (LOES, 2010, art. 03), ello se debe a que, la empresa privada persigue fines de lucro y maximización de las ganancias en sacrificio de la calidad y la plena satisfacción de las necesidades humanas y sociales.

Como queda patente, el fin primordial gira en torno al ser humano, el estudiante que debe ser comprendido de forma holística, esto implica no solo la manera en la cual aprehende el conocimiento y los utiliza para la resolución de problemas, sino también las necesidades emocionales que posee y su potencial de desarrollo como persona y ser humano de forma integral. Por esta razón se promueve la autonomía para que el sujeto cognoscente construya de manera activa su propio conocimiento, inculca además un pensamiento crítico y reflexivo para alcanzar un aprendizaje significativo y asertivo.

En este sentido, si la educación como contraparte del derecho de las personas es un deber estatal y un bien público social, el Estado es el encargado entonces de delinear todo lo referente a la educación superior, la regula mediante ley expedida por la Asamblea Nacional y reglamentos de aplicación dictados por el Poder Ejecutivo; empero, no es la única forma en la cual se emiten directrices respecto de la educación superior, existen también políticas públicas, que de manera sucinta y para fines académicos se tienden como instrumentos mediante los cuales el gobierno

establecido demarca la agenda pública para atender las necesidades y problemáticas públicas de la sociedad jurídicamente organizada y de las personas en general, acorde al contexto temporal y las circunstancias las rodean, siempre con apego al orden jurídico interno (Beltrán Ayala, 2021).

La aplicación de las políticas públicas permite así, solventar los problemas existentes en torno a determinada área de interés que en este caso es la educación superior, puede facilitar el mantenimiento de determinada situación en específico, o bien, evitar el surgimiento de ciertos eventos que alteren el desarrollo de la población.

Para el tema de análisis es menester acudir entonces a dos instrumentos relevantes, la Planificación Institucional que elabora la Senescyt y el Plan Nacional de Desarrollo que es fundamento del Presupuesto General del Estado ecuatoriano.

Según cifras provistas por el Gobierno Nacional a en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 a 2021, la tasa bruta de matrícula de la educación superior universitaria de tercer nivel de grado se ubicaba para el año 2017 en el 27,81% y se pone como meta el lograr 31,21 % (Consejo Nacional de Planificación, 2017, p. 59). Lamentablemente en cuanto a la inversión en investigación, ciencia y tecnología lo único que se limita a decir el Plan Nacional bajo análisis es que se debe invertir en educación superior universitaria de tercer nivel de grado, pero nunca dice una cifra estimada (CNP, 2017, p. 131) y por tanto es una mera expectativa más que otra cosa.

El problema se ahonda cuando se revisa el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al período 2021 a 2025, en el cual se hace una breve mención de la matriculación en Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas pero no se determina política alguna (CNP, 2021, p. 62). Ello da cuenta que en ese período específico la educación superior no era considerada como una prioridad, y por tanto no hubo políticas públicas al respecto ni directrices que deban delimitar el presupuesto general del Estado.

Para el año 2024 se propone un nuevo Plan de Desarrollo, pues el período presidencial se vio limitado debido a una muerte cruzada activada por el Poder Ejecutivo. Así, se convoca a las urnas y un nuevo presidente es electo, con ello el Plan Nacional se propone tan solo por los años restantes del período presidencial que suple, esto es, 2024 a 2025.

Este Plan es un poco más detallado al mostrar las dificultades y puntos positivos en la educación superior, uno de los problemas a más del acceso a la educación superior universitaria de tercer nivel de grado como se precisó en 2017 y se mantiene a la fecha, es la deserción que hasta 2021 se ubicó en 20.98% y se propone reducirla al 17,99% para el año 2025; a pesar de la clara ambición del gobierno, peca de lo ya mencionado, es decir, se queda en meros discursos pues no establece una proyección de asignación presupuestaria en moneda de curso legal ni en porcentajes del PGE, y solo extiende alocuciones de aumentar la infraestructura y la inversión (CNP, 2024, p. 86-89).

En cuanto a los órganos rectores de la educación superior se tiene que de la ejecución de las políticas públicas la tasa bruta de matriculación se ubicó en las siguientes cifras: 2018 en 28,19%, a 2019 en 29,20% y para 2020 en 29,52% (Senescyt, 2022, p. 24). Con las cifras que revela la entidad del Estado citada, se puede ver que, el crecimiento de la matriculación bruta si bien tuvo un 1,1% de crecimiento de 2018 a 2019, se contrae a tan solo el 0,32% para el año 2020. Hasta el momento no se presentan cifras de matriculación bruta desglosada por universidades y escuelas politécnicas; ni tampoco de la educación tecnológica en los años subsiguientes, pero no es difícil estimar que debido a la pandemia COVID-19 la meta del 31,21% en matriculación bruta en educación superior universitaria de tercer nivel de grado no fue alcanzada en el año 2021.

TABLA 4

Estudiantes matriculados en educación universitaria de tercer nivel de grado período 2017-2023

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
564.122	601.686	628.782	649.398	702.606	726.444	751.029

Fuente: (SENESCYT, 2025)
Elaboración Propia.

Como se puede apreciar en la tabla precedente existió un incremento significativo de estudiantes en el año 2021 con 53.208 respecto del año 2020; sin embargo, para el año 2023 se reportan solamente 24.585 estudiantes más que el año 2022, vale decir que el año con menor incremento fue 2020, las razones responden al confinamiento derivado de la pandemia COVID-19.

Otro dato no menos relevante es la cantidad de artículos en revistas indexadas que han sido publicado por las Universidades y Escuelas Politécnicas a nivel nacional: para el año 2017 la cifra es de 8.648 artículos publicados, mientras que hasta 2020 se considera que fueron publicados 10.238 artículos indexados.

1.3. Breve reseña del entorno económico y social de Ecuador

Ecuador al ser un país de Latinoamérica en vías de desarrollo, su economía se encuentra enfocada de forma predominante en la producción de materia prima en las actividades de agricultura (banano, rosas, cacao, etc.), acuicultura, pesca en general y pesca de camarón, extracción de petróleo y minas; dentro de las actividades de transformación de materia prima destacan derivados de la refinación de petróleo, manufactura en su mayoría de productos como lácteos, derivados del cacao, muebles, etc.; construcción. Para el sector de servicios se tiene las operaciones de comercio, turismo, prestación de servicios profesionales, enseñanza, servicios sociales y de salud (Banco Central del Ecuador, 2023).

FIGURA 3

Principales productos ecuatorianos de exportación a 2022 en base al PIB.

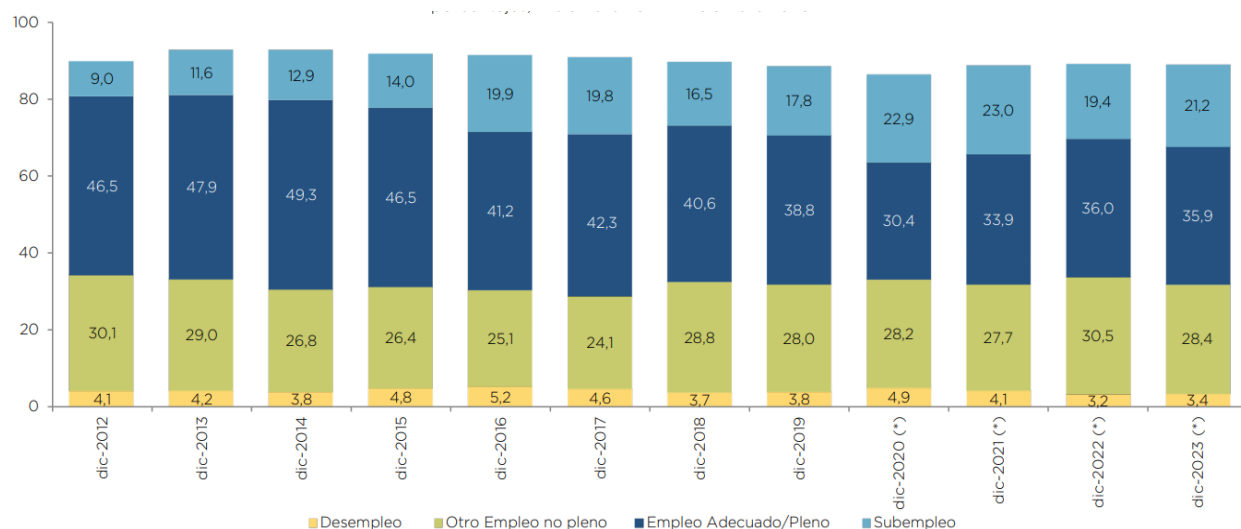
Petróleos crudos	31.4	%	2022
Crustáceos y moluscos, frescos, refrigerados, congelados, salados o desecados	23.2	%	2022
Plátanos (incluso bananas) frescos	10.2	%	2022
Preparados y conservas de pescado (incluso caviar y sus sustitutos)	4.4	%	2022
Mineral y concentrados de cobre	3.8	%	2022
Flores y capullos cortados para adornos	3.0	%	2022
Cacao en grano, crudo o tostado	2.7	%	2022
Minerales y concentrados de minerales argentíferos, platiníferos y metales del grupo platino	2.1	%	2022
Otros preparados alimenticios diversos	0.8	%	2022
Madera regenerada (tableros de madera aglomerada)	0.7	%	2022

Fuente: (CEPAL, 2025)

De la figura que antecede puede el lector verificar que, la economía de Ecuador se cimienta en gran medida de la exportación de petróleo, que en el caso ecuatoriano se mide acorde al indicador WTI¹⁶. Los demás productos referentes de la exportación ecuatoriana son todos materias primas.

Por otro lado, dentro del sector secundario de transformación tampoco se evidencia una fuerte industrialización, ya que la producción se limita a lácteos y a lo sumo algunos derivados del petróleo; y, dentro del sector servicios, aunque bien la enseñanza y la salud son servicios de alto valor añadido, no es algo en lo que destaque Ecuador de manera especial, así lo que realmente oferta son servicios de bajo valor añadido como el alojamiento y servicios de comida, ello explica que las siguientes cifras en cuanto al empleo en el mercado ecuatoriano.

¹⁶ *West Texas Intermediate* que es el referente para el petróleo en el mercado de los Estados Unidos de Norteamérica, por otro lado, el indicador *BRENT* es usado en los mercados de Europa y hace referencia al petróleo que se extrae del mar del norte, empero vale decir que en el caso de Rusia, este mercado del petróleo cuenta con su propio indicador que es el *Urals*. El crudo ecuatoriano sufre una penalización o “castigo” debido a la baja calidad del crudo por su contenido de azufre, razón por la que el Estado ecuatoriano recibe una menor cantidad de dinero por la venta de cada barril de petróleo, usualmente el valor de detracción por barril oscila entre 5 y 10 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, esto es, entre un 10 a 20% menos de ingresos a las arcas del Estado. (Aguiza Anchundia, 2023, p. 61-63).

FIGURA 4*Mercado Laboral ecuatoriano 2012 a 2023***Fuente:** (Banco Central del Ecuador, 2025)

Uno de los signos de alerta en un mercado laboral es el hecho que el desempleo, el subempleo y demás empleos considerados como no plenos sean mayores al pleno empleo o empleo adecuado; cosa que tiene lugar en Ecuador, pues de las PEA solamente el 35,9% se ubica entre el pleno empleo mientras que los otros tres factores suman más del 50% de la población económicamente activa, un 53% en el año 2023 para ser más exactos, un indicador alarmante.

En este punto es importante traer a colación otro indicador importante de la economía que es la inversión extranjera

FIGURA 5*Inversión extranjera directa en Ecuador 1990-2024*

Fuente: (CEPAL, 2025)

De la gráfica precedente se puede extraer que los niveles de inversión en Ecuador desde el año 2017 cuando alcanzó la cifra de 632.4 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, para el año 2018 se estimó en 1391.3 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, un incremento de 758.9 millones de dólares, un crecimiento de 220%. Para el año 2019 la inversión extranjera se reduce en 441.7 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, un 29,59%, por lo cual el monto total queda en 979.7 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica. Un ligero repunte se puede apreciar el ejercicio fiscal 2020 con un 14% más de inversión respecto del año inmediato anterior, 134.7 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, esto es, 1114.3 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica. Los años 2021 hasta el año 2024 han sido bastante pobres en términos de inversión recibida desde el exterior hacia el Estado ecuatoriano hasta llegar en 2024 a los 232.1 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, con lo cual se ha perdido alrededor del 79,17% de inversión si se compara con el año 2020, unos 882.2 millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

Otra arista a considerarse y acorde al tema de investigación versa sobre la pobreza multidimensional, es decir, no se limita a la carencia de recursos económicos sino que comprende varios factores que crean una mayor vulnerabilidad a la población, como la falta de servicios básicos y la falta o deficiencia en educación básica y bachillerato, así como educación superior. A 2016 las provincias de Manabí, Esmeraldas, Los Ríos en la costa ecuatoriana, además de Pastaza y Morona Santiago en el oriente presentaron deficiencia en el área de educación superior; sumada a los demás indicadores negativos mencionados se configuró una mayor vulnerabilidad social en las provincias de Esmeraldas, Pastaza y Morona Santiago (CNP, 2017, p. 113). Lo manifestado

permite entender que si bien la riqueza en inicio se basa en la falta de ingresos, de manera general abarca la falta de oportunidades.

TABLA 5

Oferta de cupos en educación universitaria de tercer nivel y aceptación 2017-2023

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (Primer Semestre)
Oferta de Cupos	143.382	217.347	178.846	221.353	216.189	252.206	120.315
Aceptación de cupos	128.460	179.062	166.537	210.130	194.253	206.959	85.602
Oferta de cupos de tercer nivel de grado	106.800	165.421	146.248	175.328	166.811	188.736	97.228
Aceptación de cupos de tercer nivel de grado	101.858	141.915	138.779	171.784	159.769	172.397	75.100

Fuente: (SENESCYT, 2025).

Elaboración Propia.

Respecto del tema central de investigación se puede apreciar de manera cuantitativa que la oferta de cupos en instituciones de educación superior de tercer nivel se ha incrementado en los últimos años hasta casi duplicarse en el año 2022, razón por la que, la cifra sobre los cupos y su aceptación en la educación universitaria de tercer nivel de grado también ha se elevado. Como vendrá a conocimiento del lector, del total de cupos ofertados para la educación superior en general hasta 2023, un promedio del 77% fueron destinados al tercer nivel de grado.

Ahora en cuanto a la aceptación la cifra más baja se reporta en 2018 con un 85,79%, es decir, 23.506 cupos no fueron aceptados a pesar de haber sido preasignados, esto se traduce en una negativa del 14,21% en la ratificación de cupos por parte de los postulantes. Como contraparte natural, el número de mayor aceptación fue reportado en el año 2020 pues el 97,98% de los cupos ratificados, mientras que, 3.544 cupos fueron refutados, esto es, un 2,02%.

Dentro de las áreas de mayor demanda a 2017 se encuentran medicina, enfermería, administración de empresas, Derecho e ingeniería civil; a 2018 se mantiene la tendencia en las mismas carreras pero sale del 5to lugar ingeniería civil para ser reemplazada por psicología; a 2019 la variación se refleja solamente en la 5ta carrera con mayor demanda, que pasa a ser contabilidad y auditoría; para 2020 reingresa psicología como una de las carreras de mayor demanda con las 4 ya mencionadas, pero sucede algo interesante, ya no es medicina la que ocupa el primero lugar, sino Derecho y le sigue administración de empresas, por ello, medicina y enfermería se ubican en el 3er y 4to lugar respectivamente; en el año 2021 no existe variación de demanda en las 4 carreras mencionadas y mantienen la misma escala vertical, pero en el 5to lugar ya no se ubica psicología sino educación básica; y, como punto final conforme a los datos de las entidades gubernamentales de educación superior, a 2022 la tendencia se mantiene igual al año 2021 (SENESCYT, 2025).

En base a los datos presentados, se puede verificar que, la profesionalización en tercer nivel de grado que en 2017 se enfocaba más en ciencias de la vida, ha dado un giro hacia las ciencias jurídicas y ciencias administrativas que se ha concretado al año 2022, con lo que, el mercado ecuatoriano lejos de contar con profesionales en áreas como ingenierías, ciencias de la tecnología y telecomunicaciones avanzar en la industrialización, se enfoca más en áreas sociales, que en inicio no tendría mayor problema, si se mantuviera un equilibrio entre las ofertas de empleo y los profesionales existentes para cubrir una vacante laboral.

De las cifras macroeconómicas se tiene que los sectores que más contribuyen al PIB son el sector primario y el sector de servicios con un poco o nula presencia del sector industrial; así las cosas, si lo que más se ofertan son servicios de bajo valor añadido, los puestos ofertados son insuficientes por cuanto las áreas de interés produce más profesionales en determinadas carreras que las plazas laborales existentes en el mercado, se crea entonces un círculo vicioso en tema de

educación superior, vale decir que, la inversión extranjera tampoco se ha incrementado, y como se puede extraer de la información detallada, tampoco la inversión puede darse en un sector industrial poco desarrollado como el ecuatoriano, esto produce que, la inversión extranjera tampoco se diversifique por cuanto el país no cuenta con el talento humano suficiente para hacer frente al reto que supone cambiar una matriz productiva.

A más de ello, los sectores con mayor vulnerabilidad social y pobreza multidimensional son aquellos en los cuales escasea la educación superior y la economía se enfoca en materia prima y la extracción de petróleo como sucede en Pastaza y Morona Santiago.

Como conclusión del segundo capítulo se tiene que la educación es un derecho humano, derecho fundamental y constitucional, su protección es internacional y se halla recogido dentro de la CRE que tiene el máximo rango dentro del ordenamiento jurídico interno; es también deber del Estado, es servicio público, bien público social común, es además ciencia y también proceso. La educación superior específicamente abarca formación post secundaria tanto profesional como investigativa y tiene un fin humanista, científico e intercultural; y, en Ecuador tiene serios problemas para cubrir las demandas del mercado laboral así como también para producir un cambio de matriz productiva.

Con las particularidades mostradas en estos dos capítulos es momento de realizar un estudio pormenorizado en el siguiente capítulo dedicado de lleno al análisis transversal del presupuesto general del Estado y la educación superior universitaria de tercer nivel de grado en Ecuador, pues ambas, como se verá, tienen una relación mucho más estrecha de la que en primer momento se pensaría.

Capítulo Tercero

Economía, Sociedad y Educación universitaria de tercer nivel de grado en Ecuador

Como punto de partida se establece que si bien la educación superior de tercer nivel de grado no responde a intereses particulares, sí debe colaborar de manera intrínseca con el mercado y sus necesidades. Esto se debe a que, si bien la educación es un bien público social, los profesionales que se gradúan de las escuelas politécnicas y universidades ofertan sus servicios tanto para el sector público como para el sector privado, por ello, sus capacidades son dispuestas para beneficiar de forma particular a la empresa a la cual sirve, pero de manera mucho más amplia tiene un impacto en el PIB del Ecuador.

Ahora bien, como se puede apreciar de los datos mostrados en el capítulo anterior, las carreras con mayor demanda se enfocan en las áreas sociales y las ciencias administrativas, y se deja de lado áreas del sector industrial, ingenierías, telecomunicaciones y tecnología. Es por ello que se produce un desfase entre los puestos de empleo ofertados y los profesionales capacitados para acceder a ellos. El desempleo es el más significativo al ser tenido como la falta de empleo a pesar de buscarlo de manera activa, razón por la que la persona se halla disponible para trabajar de manera inmediata (OIT, 2014), y aunque en inicio pareciera que toda situación de falta de empleo es la misma enseña la Organización Internacional del Trabajo que este indicador tiene sus propias variaciones, una de ellas es el desempleo keynesiano que de forma sucinta implica que la cantidad de personas en busca de empleo supera a las plazas ofertadas y se liga mucho con la situación económica nacional y mundial como es la recesión económica, es debido a esto que se lo denomina también como desempleo cíclico. Otra clase de desempleo es el estructural en el cual los empleos que se ofertan y se necesitan no se justan de manera adecuada y no se liga directamente

con los ciclos de la economía, tal es el caso de los desajustes en las habilidades requeridas para determinados puestos, un ejemplo claro se tiene con el cambio de paradigma tecnológico, ciertos empleos requieren determinadas habilidades que no siempre pueden ser satisfechas por los aspirantes al cargo en cuestión. Se tiene además el empleo friccional o de carácter transitorio y se da cuando una persona no tiene empleo pero es de forma momentánea pues o bien se espera una oferta laboral o se está en la busca de una oportunidad laboral; otra clase de desempleo es el de larga duración, ello se debe a que la persona no ha logrado hacerse con un puesto de trabajo por un plazo mayor a seis meses; finalmente, existe el desempleo específico, es decir, sectores bien identificados de la sociedad que sufren los estragos de la falta de empleo (OIT, 2014, p. 06-07).

En Ecuador a más del desempleo cíclico debido a las guerras entre Rusia-Ucrania, Israel-Palestina y las recientes medidas arancelarias adoptadas por parte del Presidente estadounidense Donal Trump que ha provocado caídas en los mercados globales y amenazan con una recesión mundiales, se tiene también desempleo específico y de larga duración, de hecho uno de los grupos más golpeados por la falta de oportunidades laborales son los graduados de las universidades y los jóvenes ecuatorianos en general, ya que, el tiempo promedio que reportan las personas de este sector poblacional para conseguir empleo es de 9 meses o más y, el 17,7% de los jóvenes desempleados exponen que han buscado de forma activa una plaza laboral por más de dos años sin resultados positivos; es así que, a mayo de 2024 el desempleo juvenil se situó en 9,5% con un incremento de 3,4% en comparación con el año 2023; ello conduce también a mirar las causas del desempleo, una de ellas es la falta de experiencia con 28,62% en igual medida influyen los requisitos laborales y la falta de habilidades específicas se sitúan en el 29,02%, es decir, pesa más la carencia de determinadas habilidades que la misma experiencia (Primicias, 2025).

Otra clase de desempleo surge de los datos provistos y es el desempleo estructural, no en pocas ocasiones una de las quejas del sector empresarial privado e incluso público gira en torno a que la formación provista por las instituciones de educación superior se limita a su área específica sin considerar que se requieren elementos tecnológicos transversales e incluso formación sólida en un segundo idioma para hacer frente a las exigencias del mercado laboral; lo cual es avalado por las cifras indicadas.

Además del desempleo existen otros fenómenos que no deben ser pasados por alto como es el subempleo, esta irregularidad surge cuando una persona a pesar de contar con un empleo este no cumple con los estándares de un empleo pleno como son el horario laboral de 40 horas de trabajo, horas suplementarias y extraordinarias, vacaciones, aportaciones a la seguridad social y demás beneficios de ley; por ello las personas se ven en la necesidad de desempeñar actividades cuyo margen de productividad es escaso y los ingresos que se perciben por ellos son mínimos como se puede apreciar en los casos de trabajo autónomo en economía informal o los trabajos ocasionales en los cuales el período de tiempo entre la búsqueda de una plaza laboral y el encontrar la misma es extenso, puede suceder también que, incluso cuando el trabajo es a largo plazo, el mismo es precario o entraña peligrosidad.

Así la (OIT, 2014) clasifica al subempleo de la siguiente forma: 1) por insuficiencia de horas, es decir, a pesar que la persona cuenta con el tiempo necesario, no tiene un empleo a largo plazo, así pues, solo trabaja por determinados períodos de tiempo ya que fuera de ellos no hay oportunidades laborales, y los tiempos utilizados para buscar empleo son extenuantes, es debido a ello que se invierte más tiempo en la búsqueda de trabajo que en horas efectivamente trabajadas, como ejemplo se tiene el sector agrícola, turístico y comercio minorista.

2) situaciones laborales inadecuadas, que a su vez tienen raíz en remuneraciones pobres o malas condiciones laborales; o bien, baja productividad; así en el primer caso la persona aun cuando trabaja una jornada completa e incluso la excede, recibe un pago irrisorio como compensación, y ello a pesar que la productividad amerita que un pago adecuado, entonces se está ante situaciones de explotación laboral; esta irregularidad no solo sucede en el mercado informal sino también en el formal cuando la relación de trabajo no se rige por las disposiciones de la normativa laboral pertinente. El segundo panorama a pesar del arduo trabajo de la persona su productividad no alcanza para proporcionar las ganancias suficientes a efectos de cubrir las necesidades básicas de todo ser humano, esta problemática se visibiliza en trabajos autónomos dentro de la economía informal, o como se dejó ya sentado, en área como la agricultura y demás (OIT, 2014, p. 09).

Sin dejar de lado la clasificación provista por la OIT, otro tipo de subempleo ha tenido lugar en el mercado laboral actual y se denomina como subempleo por cualificación, esto quiere decir que una persona acepta un empleo y desarrolla actividades para las cuales su nivel de educación, capacidades o experticia es mayor a la requerida y aunque en inicio no debería existir inconvenientes, la realidad es que la persona a pesar de estar más preparada y que su productividad sea mayor a la esperada, recibe una remuneración ínfima si se la compara con lo que cobra un profesional con su trayectoria en el mercado laboral. Lo expresado y a tono con el tema de estudio, encuentra estrecha relación con la sobrecualificación o sobreeducación, caracterizado por un desfase educativo entre el nivel de profesionalización que alcanza una persona y el perfil que requiere determinada plaza de empleo, bajo este orden de ideas, si la persona escogida excede los requisitos de la vacante se está ante sobrecualificación que se liga a la infraocupación (Sánchez-Sellero, 2018, p. 04).

Si bien se detalló en el momento oportuno que muchos de los puestos de empleo requieren determinadas capacidades específicas y que cierto sector de los jóvenes postulantes no pueden cubrir esos requisitos por infra educación o falta de experiencia; en las áreas detalladas como son las ciencias sociales, jurídicas y ciencias administrativas sucede algo curioso, pues ante la falta de empleo muchas personas optan por perfeccionarse con la expectativa de encontrar un trabajo acorde a su preparación, pero las plazas ofertadas son pocas, por tanto, un profesional oferta sus servicios para una vacante que claramente es menor a la de sus habilidades y perfil educativo. Lo dicho es respaldado por cifras (Primicias, 2025) pues el 28,9% de posgraduados expone que sus ingresos no han mejorado a pesar de contar con un grado académico mucho mayor al solicitado; y, en cuanto a los jóvenes, reportan que su remuneración mensual es de \$189, 6 USD, lo que quiere decir que ni siquiera perciben de la mitad de un salario básico unificado, que en Ecuador a 2025 se ubica en \$470 USD, pero el problema no se agota allí, de hecho el 59,8% pone de manifiesto que en la actualidad aún dependen económicamente de sus padres, y esta cifra no solo comprende a las personas en situación de desempleo, sino aquellos en subempleo y demás empleos no plenos.

A más de lo demostrado, otro problema subyace cuando existe exceso de postulantes y escasez de ofertas de empleo y es denominado como dumping social, que conforme explica el Parlamento Europeo consiste en obtener determinada ventaja mediante salarios más bajos y contradicción con las normas laborales (European Parliament, 2017, p. 02), dentro del tema que se estudia, este fenómeno se da cuando una persona oferta sus servicios lícitos y personales a un precio más bajo de lo normal, ello implica obtener ingresos muy reducidos, ligado a la idea de la carrera a la baja o incluso a subasta inversa¹⁷; así, de manera práctica cuando una persona opta por

¹⁷ Una figura de la contratación pública a través de la cual para la adjudicación del contrato se considera como mejor postor al que oferte el precio más bajo (Aguirre Márquez, 2012, p. 22), además de cumplir las especificaciones técnicas y demás requerimientos del pliego de condiciones de la contratación.

un puesto laboral y oferta sus capacidades por una cantidad que no responde a su preparación o experticia se está ante dumping social derivado de las situación en que se encuentra el mercado laboral de un lugar específico, vale decir que el trabajador acepta un puesto por una remuneración inferior ya que, de no hacerlo existe una larga lista de personas que están más que dispuestas a tomar el puesto por un salario más bajo; el dumping social se verifica también cuando una persona debe trabajar horas fuera de su horario laboral sin reconocimiento alguno porque sabe que de no hacerlo puede ser reemplazada de manera casi automática. La ganancia o beneficio económico en este caso no es para los trabajadores sino para los empleadores que conscientes de las particularidades en torno a la cantidad de postulantes vs las plazas de trabajo realmente ofertadas, prefieren optar por mano de obra más barata pero igual de cualificada aun cuando esto signifique desconocer derechos del trabajador o explotar de manera negativa la legislación laboral.

A más de la relación entre educación superior universitaria de tercer nivel de grado y el mercado laboral, la falta de empleo y demás aristas analizadas tiene una repercusión en la economía que trasciende a las finanzas públicas, y en especial con el Presupuesto General del Estado, pues como se dejó sentado, los ingresos estatales se derivan del ámbito no tributario, pero en especial de se nutre de los tributos de orden fiscal, los impuestos nacionales que son de corte directo e indirecto¹⁸. Resulta de suma importancia indicar que la capacidad de la persona para soportar la carga que significa el tributo, se liga de forma directa con los ingresos que obtiene y la depuración de los mismos, en este sentido, si una persona invierte en su educación que como se

¹⁸ La imposición directa se caracteriza por gravar determinada manifestación de capacidad económica o indicadores de riqueza que se vinculan de forma evidente con la persona que lo ostenta, es decir, la renta en tanto rendimiento o ingresos percibidos por los individuos; o bien la acumulación de la renta que se traduce en patrimonio. La imposición indirecta grava la capacidad económica de una persona pero esta se manifiesta de manera mucho más difusa como sucede con el consumo de determinados bienes o servicios, base del impuesto al valor agregado y el impuesto a los consumos especiales; vale decir que una de las notas distintivas entre imposición directa e imposición indirecta es la repercusión legal, que solo se reconoce en los impuesto de naturaleza indirecta, esto es, se permite trasladar la carga impositiva de manera total o parcial a un tercero (Cruz Villacís, 2023, p. 40-41).

mencionó, en el tercer nivel de grado nunca será menor a 4 años, y posterior a su egreso debe aceptar una plaza de empleo mal remunerada, su aptitud de tributar disminuye porque evidentemente carece de riqueza, aunque bien todos tributen los impuestos indirectos como IVA e ICE, pero el IVA en específico es de orden regresivo, dado que, no considera quien realmente manifiesta riqueza sino que todos deben sufragar este impuesto; y, aunque la persona tribute de forma indirecta, sus ingresos al ser insuficientes, nunca superarán la base desgravada y no tributarán sobre la renta, porque no la hay, no hay riqueza alguna que sea susceptible de gravamen.

A más de lo dicho, el PGE se nutre también de ingresos no tributarios, entre los cuales los ingresos petroleros sobresalen, y muy de cerca se encuentra los productos derivados del mar y demás materia prima, empero, una de las particularidades de los ingresos del sector agrícola es que la productividad no se liga directamente con las horas de trabajo que una persona destine¹⁹, así los ingresos son relativamente escasos aun cuando las labores sean extenuantes, por ello este sector de la economía no resulta el más atractivo para demanda dentro de las áreas de estudio de tercer nivel de grado ni tampoco en cuanto a preferencia en lo que a plazas de empleo se refiere, pero no se puede ni se debe desconocer la relevancia del mercado laboral que orbita en torno al sector petrolero, agrícola en general y pesca, especialmente en cuanto a la cadena exportadora se refiere, por esto la importancia de estos sectores es innegable, no solo para la soberanía alimentaria como en el caso de la agricultura sino también para las finanzas públicas.

Ahora bien, abordado el tema de las carreras con mayor demanda y su problemática en torno al empleo, es necesario abordar las ramas de las ciencias exactas, ingenierías, tecnologías y

¹⁹ La productividad se asocia el nivel de producción que una empresa logra en la elaboración de determinado bien (Camacho Villota, 2020, p. 81), o en la prestación de servicios, esto es, la eficiencia en la utilización de los insumos y talento para la generación de resultado o valor. Lamentablemente en la agricultura a pesar de ser una de los sectores de la economía que demanda más trabajo físico y también suministros (semillas, fertilizantes, pesticidas), los productos que derivan de esta labor (cosechas, cría de ganado, etc.) dependen mucho de situaciones externas como las épocas de lluvia y sequía, la calidad del suelo, plagas y enfermedades, etc., y el valor de los bienes obtenidos fluctúa en el mercado de manera drástica y es sumamente bajo en comparación del esfuerzo invertido.

telecomunicaciones. Uno de los errores comunes es pensar que, debido a no encontrarse entre las carreras con mayor demanda de tercer nivel de grado, son por tanto las que mayor oferta de empleos tienen, aunque es parcialmente cierto, debe considerarse que, en el caso de estas ramas del conocimiento y consiguiente profesionalización requiere de un fuerte sector industrial, o bien de inversión sea privada, pública, o incluso extranjera; más si de ciencias de la vida se trata porque su avance requiere ingentes cantidades de dinero para I+D+i, y la investigación en un área tan sensible requiere de errores y aciertos antes de perfeccionar un conocimiento.

Dicho esto, como se puso en conocimiento del lector en el capítulo anterior, el sector industrial ecuatoriano ²⁰ se encuentra en vías de desarrollo pero con notorios signos de subdesarrollo²¹, es por ello que las cifras mostradas se aplican a toda la economía ecuatoriana y detecta así en el sector industrial los mismos problemas ya detallados, informalidad, desempleo y altas tasas de subempleo. Esto permite entender que la realidad para los egresados de otras áreas del conocimiento tampoco es del todo favorable y uno de los indicadores que sin duda influye de manera directa en esta preocupante realidad es la inversión.

Si como se aprecia de la investigación que se lleva a cabo, la inversión nacional privada en sector industrial es pobre dada la tendencia de economía subsidiada y falta de competitividad estructural, debería en teoría compensarse con la inversión extranjera, pero la misma en los últimos años ha ido a la baja y tal problemática se encuentra registrada en la figura 5. Resta entonces la inversión estatal, y en específico la inversión en educación superior de tercer nivel de grado, que

²⁰ Dentro de las áreas más destacadas del sector industrial ecuatoriano se hallan: textil, alimentaria, metalurgia y maquinaria, calzado y cuero; y, química y farmacéutica (Banco Central del Ecuador, 2023).

²¹ A decir de (Creamer Guillén, 2022, p. 108), uno de los problemas del sector industrial es el proteccionismo, es decir, si no reciben incentivos fiscales, no tienden a invertir en ello; por esta razón resulta más beneficioso en términos económicos el invertir en comercio que en la industria misma. Lo expresado se traduce en falta de infraestructura y equipamiento obsoleto debido al escaso o nulo de desarrollo tecnológico.

de manera forzosa redirige a una arista ya abordada que es el gasto de inversión²² en el Presupuesto General del Estado para la educación superior universitaria.

En lo atinente a la educación superior universitaria de tercer nivel de grado, el gasto de inversión comprende la obra pública institucional en infraestructura; el equipamiento de laboratorios, equipos informáticos y demás mobiliario y material necesario para la enseñanza; recursos bibliográficos; gasto en tecnología; formación y capacitación del cuerpo docente; vinculación con la sociedad y quizá el más importante I+D+i.

En Ecuador, conforme se presentó en la tabla 2, el gasto de inversión ha caído de forma dramática, con un promedio de \$820.544,60 USD, el gasto anual de inversión de las IES de tercer nivel de grado no es suficiente para cubrir los gastos necesarios, y es necesario comprender que, la inversión como se detalla en el capítulo anterior NO se limita a la obra pública en infraestructura sino que es mucho más amplia, como la formación docente. Una de las problemáticas mencionadas por parte de los jóvenes y del sector empresarial gira en torno a la falta de capacidades prácticas específicas en su campo laboral, ello tiene relación directa con el gasto de inversión, dado que, si un docente no recibe formación al menos anual, sus conocimientos se estancan en un contexto que varía de forma notable en la época actual debido a la cuarta revolución industrial²³, ello implica una desventaja tanto para los estudiantes como para los docentes que ven limitada su capacidad para impartir su ciencia y saber.

Otro punto relevante que no se puede pasar por alto el requisito de titulación de cuarto nivel de PhD para poder obtener la cátedra como docente titular principal de una materia en específico

²² Como determina el (Ministerio de Finanzas, 2020, p. 03) el gasto de inversión es aquel que procura un incremento patrimonial del Estado, y en el caso que nos ocupa, engloba programas de orden social, proyectos institucionales sobre obra pública, así como personales, bienes y servicios que serán utilizados para a inversión.

²³ Esta revolución se caracteriza por no limitarse a equipamiento sistemas inteligentes interconectados, sino que trasciende hasta la genética, nanotecnología, energías renovables y la computación cuántica

(LOES, 2010, art. 150), empero, tal exigencia se enmarca en la necesidad de impartir una educación de calidad, pero también el incentivar la investigación en las áreas de su experticia, cosa que se torna sumamente dificultosa por no decir imposible si no se cuenta con los recursos necesarios tanto en equipamiento y bibliografía como en dinero.

Otra dimensión que se olvida del gasto de inversión es la vinculación con la sociedad que es tan importante en la educación universitaria de tercer nivel de grado, esto se debe a que, el interactuar con la sociedad permite entender su problemática, analizarla y proponer una solución viable, que satisfaga a la comunidad y las organizaciones sociales, así como al sector empresarial y el Estado en general mediante la aplicación y difusión práctica de los conocimiento adquiridos por los futuros profesionales, es decir, una forma de retribución pues si bien la educación es gratuita, se señaló en el momento oportuno que la misma en tanto bien público social, expande sus beneficios a toda la nación.

A la sazón de lo manifestado y no menos importante, la formación profesional necesita de equipamiento tecnológico, informático y bibliográfico especializado en cada una de las áreas del conocimiento, sin estos recursos imperantes, el conocimiento que se adquiera puede resultar limitado o no responde a la realidad del entorno en el cual se va a aplicar, que se reitera una vez más, es una queja constante del sector empresarial privado y del sector público, uno de los factores decisivos para que este problema se perpetúe es la falta de inversión en educación superior.

Por último, lo que a I+D+i²⁴ refiere debe cumplir ciertos parámetros: ser novedosa, creativa, incierta, sistemática y transferible o reproducible, y se dividen en investigación básica

²⁴ Estas siglas abarcan las áreas de investigación, desarrollo experimental e innovación, entendida como el trabajo creativo de carácter sistematizado que permite incrementar el acervo de conocimiento y ponerlo en práctica para desarrollar nuevas aplicaciones en base al conocimiento que se adquiera de la labor investigativa, vale decir que, permite además la creación e introducción de un producto nuevo o también mejorar de manera significativa los ya existentes, así como también, impulsar nuevos procesos y métodos organizativos o de producción (OCDE, 2018, p. 47; Universidad de Magdalena, 2018, p. 03).

que se limita a trabajos experimentales o teóricos para comprender las bases o fundamentos de determinados fenómenos o hechos observables, y no necesariamente serán aplicados o tienen un fin aplicativo específico; la investigación de corte aplicado por otro parte si tienen un fin práctico (OCDE, 2018, p. 47).

Una de las características de la investigación ecuatoriana es que en su mayoría es básica, enmarcada más en un marco teórico, y en gran medida ello responde a la falta de dinero suficiente para que este conocimiento se traduzca en resultado tangible que mejore la economía. Los investigadores y desarrolladores de nuevas tecnologías necesitan de tiempo y dinero, que es lo que más escasea en la educación superior de tercer nivel, afirmación que se sustenta en los datos mostrados con anterioridad de los cuales se extrae que desde 2017 a 2024, el gasto de inversión en educación superior se redujo un 87,43%.

Lo dicho también abona para que los graduados de ciencias exactas, ingenierías, tecnología y telecomunicaciones así como ciencias de la vida vean reducidas sus plazas de empleo y su futuro profesional, pues si no existe un sector industrial robusto, tampoco hay inversión nacional privada suficiente, la inversión extranjera es cada vez menor y el gasto de inversión por parte del Estado se contrae cada año, no se puede investigar, y el saber adquirido muere en las páginas de un artículo indexado.

Si no existe gasto de inversión desde las tres aristas planteadas es prácticamente imposible dinamizar la economía y la matriz productiva, que explica por qué los ingresos públicos del Estado ecuatoriano se hallan enfocados en ingresos petroleros e ingreso tributarios; ante una economía debilitada aparece otro gran problema que amenaza aún más a la educación universitaria de tercer nivel de grado y es la austeridad fiscal, derivado de la falta de diversificación económica y de los cada vez más reducidos ingresos que percibe el tesoro público versus los gastos que crecen cada día.

La austeridad es definida como los ajustes dentro de las finanzas públicas para reducir el déficit fiscal, el déficit mismo es dado por nivel de gasto superior a los ingresos que se disponen, fuentes de financiamiento interno y externo inclusive; así pues, se busca una reducción de gasto público y a la vez, obtener ingresos nuevos (Ortiz, 2019, p. 04).

Como nota importante se destaca el hecho que una de las fuentes de ingresos más utilizada por los gobiernos es la tributaria, sobre todo la imposición indirecta, esto se debe a que los mismos son recaudados, de forma general de manera mensual o semestral y provee de ingresos frescos al Estado, en segundo lugar y casi como último recurso se considera a la imposición directa, la cual resulta mucho más impopular dado que la riqueza que se recauda es asumida por el sujeto que manifiesta dicha riqueza, sin capacidad de transferir la carga impositiva, como sí sucede con la imposición indirecta, pues quien soporta la tributación real es el consumidor final y por tanto suele ser mejor aceptada y menos problemática en términos políticos.

Pero el gran dilema es que, como se mostró ya párrafos precedentes, no existen suficientes fuentes de empleo pleno, y con altos índices de informalidad, la población no tiene la aptitud real de soportar una mayor imposición, sea que esta se dé mediante la creación de nuevos impuestos, se reduzca el monto correspondiente a la base desgravada o se incrementen las tasas aplicables.

Además de ello, la austeridad fiscal busca también recortes en el gasto público y en el caso específico que nos ocupa, esto significa una contracción en el gasto que se destina a la educación superior universitaria de tercer nivel de grado, y no solo en el sentido de gasto de inversión sino también en gasto corriente. Aunque a efectos prácticos se trata de no reducir las cantidades que reciben las universidades, si se les exige que realicen más pero con los mismos montos, fenómeno conocido como subfinanciamiento y se caracteriza en el tema bajo análisis, por requerir que las entidades de educación superior lleven a cabo sus actividades o establecer mayores requisitos

como cupos de admisión pero con menos recursos de los que en realidad necesita, pues a mayor nivel de operación los gastos corrientes también crecen, y si se demanda que una IES realice sus actividades con un presupuesto que no considera factores como inflación o crecimiento, se compromete la calidad de la educación superior de tercer nivel de grado; a ello sumado el casi nulo gasto de inversión, es sin duda uno de los grandes males que asola a la educación universitaria.

Según cifras de la (Senescyt, 2025) para el año 2017 los matriculados de tercer nivel de grado en IES públicas fueron 345.056 y el gasto corriente aprobado por la Asamblea para ese año fue de \$1.299.475.259,56 USD, esto es, el gasto anual por estudiante fue de 3 mil 765 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 98 centavos (\$3.765,98 USD), unos mil 882 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 99 centavos (\$1.882,99 USD) de manera semestral; mientras que, para el año 2023 que es el último año con estadísticas actualizadas por el órgano de educación superior en mención, la cifra de estudiantes fue de 538.518 y el PGE para la educación universitaria de tercer nivel de grado que la Asamblea aprobó ascendió a \$1.298.467.279,84, en otras palabras, el gasto anual por estudiante fue de 2 mil 411 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 19 centavos (\$2.411,19 USD), unos mil 205 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 50 centavos (\$1.205,59) semestral. Así pues, se verifica que aun cuando el número de estudiantes creció en 193.462 para el año 2023, el gasto corriente fue menor en ese año que en 2017, razón por la cual el gasto anual en educación universitaria por alumno decreció en mil 354 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 80 centavos (\$1.354,80 USD) o 667 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica con 40 centavos (\$677,40 USD) semestral, todo ello se puede entender como un 56% menos en gasto por alumno matriculado.

A una ya castigada educación de tercer nivel de grado se añaden recortes de inversión y corrientes, pero sí mayores exigencias por parte del mercado laboral y el Estado en materia de

impuestos, esto da cuenta de la falta de concordancia entre la realidad de la educación superior, las políticas públicas y el PGE.

A pesar de todo lo dicho, la educación es un bien público social y además un derecho humano, un derecho fundamental de las personas y con ello también un derecho constitucional que es protegido dentro de la CRE, surge la duda: ¿Cómo proteger el derecho a la educación superior frente a las medidas estatales en materia de gasto público?; para poder responder a estar interrogante se trae a la discusión la sentencia N° 9-20-IA/20 de 31 de agosto de 2020 resulta por parte de la Corte Constitucional del Ecuador en este delicadísimo tema de estudio.

3.1. Problema Jurídico

Dentro de dos procesos distintos, uno signado con número 34-20-IS de acción por incumplimiento de dictamen constitucional N° 01-20-EE/20, se ha emitido medidas cautelares sobre el acto administrativo recogido en el Oficio Circular N° MEF-VFG-2020-0003-C que se emite por el viceministro de Finanzas, pues impone determinadas actuaciones gravosas para las instituciones de educación superior y modificaciones sobre el presupuesto que les es propio, entre las medidas se reduce el presupuesto aprobado por la Asamblea y constante en el registro oficial respectivo, se prohíbe además la contratación de nuevo personal docente; el segundo proceso, signado con N° 09-20-IA por acción pública de inconstitucionalidad contra el oficio circular previamente señalado además del Oficio Circular N° MEF-SP-2020-0002 y la Resolución RPS-SO-012-238-2020; como problema jurídico se indica que a través de actos administrativos que en ciertos casos se ha calificado de reglamentos ejecutivos, se ha regulado y limitado el derecho laboral respecto del personal docente de las instituciones de educación superior, pues debido a la prohibición de contratar nuevo personal docente, se exige que los docentes titulares deben hacerse cargo de las horas académicas que quedan sin docentes, ello produce una carga de trabajo

desproporcionada y no remunerada, ya que se prohíbe reconocer horas suplementarias y extraordinarias, así se ha causado detrimento al derecho a la educación; se alega también que la forma de materializar las disposiciones no es la correcta pues al encuadrarse en contexto de estado de excepción debía realizarse mediante decreto ejecutivo con fuerza de ley; empero, fueron emitidos además, por funcionarios carentes de competencia para hacerlo al ser de rango jerárquico inferior; se recalca también que, la circular en su contenido vulnera la garantía institucional a la autonomía universitaria al privar a las Universidades de las asignaciones presupuestarias que la Constitución establece.

3.2. Criterio de la Corte

La Corte sobre las alegaciones de inconstitucionalidad por forma, expresa que el Ministerio de Finanzas puede emitir instrumentos que rebajen o aumenten ingresos y gastos hasta por un 15% sobre las cifras que haya aprobado la Asamblea Nacional, como es el caso del Oficio Circular N° MEF-VFG-2020-0003-C; en cuanto a la Resolución RPS-SO-012-238-2020, dice la Corte que la entidad cuenta con la potestad suficiente para expedir tal resolución, por tanto no existe vicio de inconstitucionalidad por la forma.

En cuanto a las alegaciones de inconstitucionalidad por el fondo, la Corte señala que, Oficio Circular N° MEF-VFG-2020-0003-C no toma en consideración las necesidades propias de las IES y como consecuencia de ello, trunca la libertad para nombrar personal docente e investigador lo que a la postre deriva en un riesgo potencial sobre la oferta académica y las actividades propias de docencia e investigación; se contrapone a la autonomía universitaria; a más de ello, si bien el acto administrativo no contiene modificación expresa sobre el presupuesto si contiene serias limitaciones y prohibiciones sobre el personal docente, y de manera posterior, el ministerio del ramo emite comprobantes de disminución en las partidas presupuestarias sobre

gastos y fuentes de financiamiento para 32 IES, medida que afecta a la planificación institucional de Universidades y Escuelas Politécnicas, así las cosas, se determina relación directa entre la circular emitida y la contracción presupuestaria señalada.

Sobre una posible regresividad y vulneración al principio de progresividad en la educación superior la Corte dice que no cuenta con elementos suficientes para juzgar si hay lugar a no a las alegaciones.

Finalmente, la Corte Constitucional en cuanto a la Resolución RPS-SO-012-238-2020, acusa al contenido de inadecuado e impertinente, pues no protege el derecho constitucional a la educación superior, aunque eso es lo que alega hacer; la carga horaria presenta problemas no de inconstitucionalidad pero sí de práctica pues no resulta viable agrupar a 40 personas en un espacio físico cerrado en contexto de pandemia; también dicen los jueces constitucionales que, las medidas adoptadas no persiguen el mejoramiento pedagógico y académico del personal docente en todos sus niveles de educación como recoge la ConsE.

3.3. Postura

Aunque en inicio se tuvo ciertos reparos por la decisión de la Corte de no declarar inconstitucional por la forma a la circular emitida por el Ministerio de Finanzas, no se puede negar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano permite realizar reformas sobre los ingresos y gastos aprobados por Asamblea Nacional respecto del Presupuesto General del Estado, actuación que resulta descabellada, pero dado que la Constitución y el COPLAFIP califican al Presupuesto como un instrumento sin más, que no goza de ningún tipo de escala jurídica y permite también de manera expresa que el Ejecutivo pueda realizar modificaciones, pues prácticamente sí, es constitucional por la forma, aunque en países civilizados eso sería impensable, en Ecuador es lo más normal del

mundo. Sobre la resolución del CES en forma es constitucional también, pero no se debe detener el análisis ahí, sino que debe verse el fondo.

Así pues, de las observaciones de la Corte son acertadas, por cuanto existe incongruencia en entre lo que supuestamente perseguían los actos administrativos emitidos, con lo que en realidad provocaron, por un lado resulta evidente que limitar la capacidad de decisión de las IES sobre la contratación de personal docente y de investigación va a traer consigo una mella importante a su autonomía y también al derecho de educación, usualmente –aunque tampoco se defiende a las Universidades del todo porque tienen demasiadas falencias– la propia programación requiere de docentes a tiempo parcial o contratados solo para determinado evento entonces el prohibir que se haga de esta manera es desentender totalmente la dinámica de la educación, no se puede, bajo ningún concepto pedir que la educación y las IES funcionen como una industria de producción en cadena porque no es así, claro está que la Corte menciona que sí debe propenderse a mantener un número prudente y necesario de docentes de planta para hacer frente a las exigencias educativas y no precarizar a los educadores a través de contratos ocasionales reiterados; pero tampoco es la forma idónea de lograrlo el prohibir de manera abrupta tal contratación, más cuando ni siquiera se socializaron las medidas con los directamente afectados, y la Corte también es bastante clara en decir que la autonomía no es un título sino una práctica, y por tanto, para que esta tenga lugar, debe coordinarse, cooperar entre los entes rectores y las IES. Esto toma mayor relevancia si se considera que se reduce fuentes de financiamiento y gastos, es claramente una forma de quebrantar la autonomía, porque la materialización de determinadas potestades requiere de dinero y si retira el dinero, pues se coarta la posibilidad de actuación efectiva.

Casi en igual sentido se pronuncia sobre la resolución del CES, y se concuerda totalmente en que, si bien puede no ser inconstitucional, si es bastante descriteriado por parte del órgano a

cargo el pedir que los cursos se inicien con 40 personas en parte presencial, pues no parece lógico que en una pandemia se reúna a tantas personas en tan poco espacio, a no ser que lo que se quiera es provocar muertes masivas por la misma dinámica del contagio; sin embargo, queda una duda sobre la abstención de la Corte para calificar como regresivas de derechos a las medidas adoptadas por parte del Ejecutivo, pues sí son regresivas porque si la decisión choca con el derecho a la educación por cuanto no permite realizar actividades sustanciales a las IES, se evidencia la traba a la progresividad de derecho, pero se concede el beneficio de la duda a la Corte que alega no tener elementos de convicción suficientes para verificar la regresividad, puede también que, por el corto período de tiempo entre la medida y la decisión, la Corte haya decidido que no se ha materializado la regresividad, lo que resulta igual de preocupante porque desata la pregunta: ¿Qué tanto daño debe hacerse al derecho para que la Corte considere la medida como regresiva?

Con lo dicho, resulta importante entonces hacer énfasis la necesidad de dar al Presupuesto General del Estado el carácter de ley, porque en este caso en específico, no se pudo hacer un control sobre la forma en la cual el Ejecutivo cambia las asignaciones, sino que se enfoca en el derecho a la educación, la autonomía universitaria y el ámbito laboral de los docentes, inclusive. Pero el Presupuesto General del Estado como tal carece de validez jurídica alguna pues el mismo ordenamiento interno ecuatoriano le da la calidad de instrumento pero nunca especifica de qué tipo, y en honor la verdad la Corte tampoco puede hacer mucho porque poco o nada saben de Derecho Financiero al igual que poco o nada saben al parecer de regresión de Derechos y progresividad de los mismos; eso aunado a las limitaciones constitucionales y legales del mismo ordenamiento jurídico hace que sea muy complicado exigir fuerza vinculante al PGE.

Es importante en este punto recalcar una verdad un tanto incómoda para la sociedad, pero que es necesaria de recordar, los derechos humanos son parte intrínseca de los seres humanos por

su dignidad como personas y son indivisibles, interdependientes, irrenunciables, innegociables, empero, para que estos tengan lugar en el mundo real, debe realizarse un gasto significativo por parte del Estado, esto es, tienen un costo que a la postre es solventado por el tesoro público mediante el presupuesto general del Estado.

Cuando estos fondos públicos son insuficientes, implica una merma para los derechos, porque se deja de realizar obra pública, invertir en bienes públicos o prestar servicios públicos, dentro de ellos se encuentra la educación que es sin duda, un servicio de orden público.

A pesar de ello, el Derecho Financiero y en específico el Derecho Presupuestario se rige por un principio que vale destacar: la racionalidad del gasto público entendida como el criterio para establecer la elección de los gastos y así poder satisfacer las necesidades públicas bajo los parámetros de eficacia, eficiencia, economía y gasto justo; ahora, para que un gasto sea tenido como justo debe cumplir de manera irrestricta los siguientes tres requisitos: 1) garantizar la satisfacción mínima respecto de las necesidades públicas; 2) no discriminación sobre diversas situaciones que giran en torno a una misma necesidad pública; 3) asignación equitativa e interdicción de la arbitrariedad (Pérez Bernabéu, 2015, p. 136-138).

En este orden de ideas se ha de poner de manifiesto que el derecho a la educación se compone de las siguientes cuatro características: a) disponibilidad que comprende la institucionalidad misma de la educación y la programación; b) accesibilidad relacionada con la no discriminación y el derribar barreras geográficas o económicas para el ingreso de los estudiantes de todos los sectores sociales y de diversas zonas del país; c) aceptabilidad ligada a los términos cualitativos de educación impartida; d) adaptabilidad para poder acoplarse a las necesidades de las personas y los distintos contextos (Escudero Soliz, 2024, p. 260).

Con lo dicho en mente y todo lo expuesto se tiene que, las asignaciones presupuestarias que se realicen por parte del Estado en favor de la educación superior universitaria de tercer nivel de grado deben ser suficientes para satisfacer los mínimos indispensables de este derecho, lamentablemente, como se desprende del presente estudio, existe subfinanciación en gasto corriente y desfinanciamiento en cuanto al gasto de inversión, por esta razón la calidad de la educación superior se ve seriamente comprometida y se ve reflejada en las cifras de subempleo, desempleo y otros empleos no plenos, además de la falta de dinamización de la economía y un alto índice de informalidad.

Así las cosas, se ha causado detrimento en las cuatro directrices principales de la educación en tanto derecho, ya que carece de institucionalidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La primera afirmación se puede apreciar en la falta de políticas públicas ya mencionadas en el período 2021-2025 y su Plan de Desarrollo del Gobierno de turno, sobre la accesibilidad, si se mantiene un gasto corriente igual aun cuando se incremente de manera artificial los cupos, la realidad es que no todas las personas pueden acceder a una IES pública, porque no existen los recursos reales necesarios para hacerlo ello deriva en que la aceptabilidad sea media o apenas aceptable y se traduzca en quejas, no solo del sector privado sino también del sector público en el sentido que la educación recibida es cuando menos limitada para las exigencias laborales, y con ello, la adaptabilidad es también lastrada porque la educación impartida no responde la realidad y las necesidades de la sociedad ni el mercado laboral.

Cada uno de los problemas indicados se atribuye a una problemática más profunda y es que el gasto público en los rubros mencionados que corresponden a las IES no considere las diversas circunstancias que rodean a la educación superior en cuanto derecho, bien público social

y servicio de interés público, y da como resultado las asignaciones no sean equitativas y no existe por tanto un gasto justo en educación universitaria de tercer nivel de grado.

Finalmente, en lo que respecta a la protección de la educación superior antes los tribunales y juzgados ecuatorianos, el PGE al no tener fuerza jurídica alguna y no ser determinado ni como ley no como acto administrativo sino como simple instrumento no puede ser sometido a control de legalidad ni tampoco control de constitucionalidad *per se*, el planteamiento del litigio versa entonces sobre la violación de los derechos que, por falta de recursos se ven comprometidos o vulnerados como sucede con el tema materia de análisis y será discutido entonces solo en jurisdicción constitucional, esto es, los jueces de justicia ordinaria quedan vedados de manifestarse en torno al PGE y de lo que este derive, excepto los casos que competen a la justicia penal por cometimiento de delitos contra la administración pública, que por no ser materia de análisis solamente se hace una breve alusión a tal temática.

Conclusiones

Del estudio realizado se ha podido establecer que, el presupuesto general del Estado en Ecuador es un instrumento sui generis, en tanto no tiene fuerza jurídica alguna al no ser un calificado como un acto administrativo ni tampoco como ley por el mismo ordenamiento jurídico interno, esto trae problemas porque si bien es un documento de gran valía para las Finanzas Públicas, su situación dentro del ámbito del Derecho es incierta. Uno de los puntos importantes que se debe destacar es que, en inicio el gasto general o corriente pareciere mantenerse estable y en apariencia ser suficiente, en cuanto a las preasignaciones presupuestarias si han tenido una tendencia al alza, no así con el gasto de inversión que se ha reducido de manera drástica a más del 50% dentro de los 8 años de estudio.

Lo antedicho resulta problemático si se entiende que la educación es compleja, pues tiene varios parámetros desde los cuales ser abordada y todos ellos sirven para comprender la relevancia de la misma. En primera instancia la educación es un derecho humano, esto es, intrínseco a la persona por su dignidad humana y permite el desarrollo de su personalidad, por tanto es también fundamenta derecho y constitucional, que goza de protección es internacional y cuenta con rango constitucional dentro del ordenamiento jurídico interno, vale decir que la CRE no determina los derechos por generaciones sino que todos los derechos son de igual jerarquía y plenamente exigibles y justiciables; ahora bien, la educación es también deber del Estado, es servicio público aunque sea prestado por las mismas instituciones del Estado o por particulares, esto se debe al interés general de la educación, es bien público social común dado que los beneficios que se reportan de la profesionalización no se limitan a la persona sino que se traduce en provecho de toda la nación, es además ciencia por contar con conocimiento estructurado a más de teorías, métodos y técnicas que permiten su investigación, y finalmente es también proceso llevado a cabo

a lo largo de toda la vida de las personas. Esto implica que, son parte innegable de la persona para su desarrollo en comunidad e individual, permite también la mejora en la calidad de vida de la sociedad en general y un dinamizador de la economía del Estado. La educación superior de tercer nivel de grado específicamente abarca la formación post secundaria tanto profesional como investigativa y tiene un fin humanista, científico e intercultural; y, lamentablemente en Ecuador se ha podido visibilizar una problemática en torno a las carreras demandadas y el entorno laboral y económico, ya que, las carreras con mayor demanda se enfocan más en ciencias sociales y ciencias administrativas, mientras se deja de lado ciencias exactas, ciencias de la vida, tecnología y demás.

Debido a ello, se tiene un alto índice de desempleo, subempleo y otros empleos no plenos; y, dentro del subempleo se tiene al subempleo por insuficiencia de horas, por situaciones laborales inadecuadas, y por cualificación, y gran parte de ello se debe al círculo vicioso que se ha creado en torno a la educación universitaria de tercer nivel de grado: recortes en gasto de inversión + falta de incremento en el gasto general + falta de políticas públicas claras= educación teórica con carencia de habilidades específicas para acoplarse a los empleos en sector privado y público, esto da como resultado ingresos menores a los esperados para los profesionales (o ningún ingreso en el caso del desempleo), alta informalidad, falta de inversión nacional, falta de dinamización en la matriz productiva que se halla estancada en el sector primario y de servicios, y dentro del último solo destacan los servicios de bajo valor añadido con lo cual la contribución al PIB es ínfima, destaca además la falta de inversión extranjera y con la sumatoria de todos los problemas señalados los ingresos estatales escasos en comparación con los gastos, se produce déficit fiscal, se toman medidas de austeridad que recortan el gasto público aún más y el círculo vicioso se reinicia.

Como se estableció al inicio de este apartado, el gasto corriente se mantenía estable en el tiempo y en apariencia debería ser suficiente para fondear la educación, pero de la comparación

entre matriculados dentro de los distintos años y el gasto general asignado se tiene que, las IES son su financiadas en gasto corriente, pues aunque ha crecido la oferta de cupos y la demanda educativa en personal, el monto de dinero asignado no ha variado, por tanto se debe hacer mucho más con los mismos recursos, es justamente esto lo que se conoce como subfinanciación

Sobre el gasto de inversión, al haber alcanzado un recorte del 87,43% en 2024 si se las analiza a la luz de las cifras iniciales de 2017, se pone de manifiesto el problema de desfinanciamiento, ello trae consigo que las áreas de estudio como ciencias exactas, ciencias de la vida y tecnología sean menos demandadas, por cuanto dentro de las mismas IES no se cuenta con los recursos suficientes que permitan adquirir un conocimiento práctico sobre la materia, sino que se limita a la teoría, y a veces eso también se halla comprometido, por la falta de bibliografía que conjuntamente con la falta de equipamiento e infraestructura visibiliza el por qué del estancamiento de Ecuador en su matriz productiva y en ámbitos como I+D+i, tan necesarios para poder enrumbar al país dentro del cambio de paradigma mundial y de la cuarta revolución industrial.

Por último, respecto de los ingresos que el Estado asigna mediante el PGE a las IES, analizada la postura de la Corte Constitucional del Ecuador y el ordenamiento jurídico en sí, se profundiza y se logra entender el impacto de que el presupuesto general del Estado sea calificado como instrumento sin más, pues, se ha permitido que el Ejecutivo mediante sus respectivas carteras y con la sola emisión de resoluciones, que no son más que actos administrativos, modifiquen el presupuesto aprobado por la Asamblea, y siempre de manera gravosa al disminuir las cantidades asignadas a la educación superior universitaria de tercer nivel de grado. En este sentido, si el PGE es un instrumento de orden financiero pero sin fuerza jurídica real, el detrimento causado a los derechos, podrá ser alegado solamente ante la jurisdicción constitucional y la defensa se enfocará

en el daño a los derechos humanos, fundamentales y constitucionales, más no en el presupuesto general del Estado mismo.

Detalle que aunque parece menor debe ser entendido por un profesional dedicado al tema de las políticas y gestión de la educación superior, dado que, el gestionar no se limita al decidir sobre el pago de facturas, sino también comprender la problemática en torno a los ingresos que deben recibir la IES desde el Estado, la necesidad de exigir un gasto público justo y cómo la falta del mismo afecta a la educación y los estudiantes, y de manera inevitable repercute en la economía y la sociedad, pues solamente de esta manera se puede lograr plantear soluciones viables a largo plazo, en lugar de enfocarse solamente en detalles mínimos mientras las bases mismas de la educación se ven seriamente comprometidas.

Bibliografía

Fuentes Bibliográficas

- Aguiza Anchundia, M. A. (2023). *Análisis de la incertidumbre y la volatilidad del precio del petróleo en la economía ecuatoriana*. [Tesis de Maestría, Universidad Católica Santiago de Guayaquil]. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/bitstream/3317/20555/1/T-UCSG-POS-MFEE-284.pdf>
- Aguirre Márquez, J. C. (2012). *El procedimiento de subasta inversa ecuatoriano en comparación con otros procedimientos de contratación pública; y, con la legislación peruana y argentina*. [Tesis de Maestría, Universidad Andina “Simón Bolívar” – Sede Ecuador]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2992/1/T1072-MDE-Aguirre-El%20procedimiento.pdf>
- Beltrán Ayala, P. (2021). *Educación Superior Ecuatoriana: una mirada desde la política pública, previo a la Ley Orgánica de Educación Superior*. Guayaquil: Universidad Espíritu Santo [UEES].
- Cruz Villacís, Á. G. (2023). *Impuestos a los servicios digitales en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones [CEP].
- Escudero Soliz, P. A. (2024). *La austeridad en la actividad financiera del Estado y la realización de derechos: Estudio del caso ecuatoriano con énfasis en los derechos a la educación y a la salud*. [Tesis de Doctorado, Universidad Andina “Simón Bolívar”]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9859/1/TD207-DDE-Escudero-La%20austeridad.pdf>
- Jarach, D. (1999). *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. 3ª ed. Buenos Aires: Abelardo-Perrot.

- Lobato, R. R. (2007). *Derecho Fiscal*. 2ª ed. Colección de textos jurídicos universitarios. Ciudad de México: Oxford Press University.
- Ortiz, M. C. (2019). Austeridad fiscal y crecimiento económico en la literatura internacional. En *Austeridad o crecimiento: un dilema por resolver* / coordinado por María Caridad Ortiz, pp. 03-35. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública del Ecuador.
- Oyarte, R. (2022). *Derecho Constitucional*. 4ª ed. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones [CEP].
- Serra Rojas. A. (1977). *Derecho Administrativo*. 8ª ed. Tomo II. Ciudad de México: Editorial Porrúa S. A.
- Schwab, K. (2017). *La cuarta revolución industrial*. Ciudad de México: Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. de C. V.
- Villegas, H. B. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 7ª ed., ampliada y actualizada. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

Fuentes Hemerográficas

- Camacho Villota, W. A., Barros Vera, J., Crespo Torres, N. M., Mejía Viteri, J. T. (2020). Medición de la productividad en la actividad agrícola. *Journal of Science and Research: Revista Ciencia e Investigación*, ISSN 2528-8083, Vol. 5, N°. Extra 2, 2020 (Ejemplar dedicado a: CICACI (2020): II CONFERENCIA INTERNACIONAL EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, CONTABLES E INFORMÁTICAS), págs. 80-90.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.4725768>
- Creamer Guillén, C. A. (2022). Estado e industrialización en el Ecuador, 1948-2021. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, (7)1: 57-122. <https://doi.org/10.18800/revistaira.202201.003>

- Jiménez, P. (2019). La educación como derecho social, humano y fundamental: principios y perspectivas de la educación moderna. Universidad Federal do Paraná. *Revista de Investigações Constitucionais* 6 (3), septiembre-diciembre 2019. <https://doi.org/10.5380/rinc.v6i3.58017>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO]. (2019). Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción. *Revista Educación Superior y Sociedad* (ESS), 9(2), 97-113. <https://ess.iesalc.unesco.org/index.php/ess3/article/view/171>
- Ortega, C., y Guerrero, C. (2021). La política pública de Educación Superior en el Ecuador: Un ejercicio contextualizado de análisis crítico. *Revista Scientific*, 6(20), 19-40, e-ISSN: 2542-2987. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.20.1.19-40>
- Pérez Bernabéu, B. (2015). *El control de racionalidad en el gasto público*. Crónica presupuestaria, ISSN 2340-4868, Nº. 3, 2015, págs. 130-156. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cp/03_05.pdf
- Sánchez-Sellero, M. C., Sánchez-Sellero, P., Cruz-González, M. M. y Sánchez-Sellero, F. J. (2018). Relación entre sobrecualificación y satisfacción laboral durante la crisis española de 2008. *Contaduría y administración*, 63(2) <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2018.1273>
- Vaca Almeida, S. A., Guerrero Torres, A. P., García Paredes, C. O. y Gil Troya, L. C. (2024). El Bachillerato como preparación para la Educación Superior en Ecuador.; *revista Social Fronteriza* 2024; 4(5): e45435. [https://doi.org/10.59814/resofro.2024.4\(5\)435](https://doi.org/10.59814/resofro.2024.4(5)435)

Fuentes Documentales

- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Proforma del Presupuesto General del Estado consolidado por Entidad – Grupo, Gastos (US DOLARES), Ejercicio: 2017*. [Archivo PDF]. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/Proforma-2017-Entidad_Grupo_GASTO.pdf
- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Proforma del Presupuesto General del Estado programa anual de inversiones entidad – Proyecto, Gastos (US DOLARES), Ejercicio: 2017*. [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/08/19Plan-Anual-de-Inversiones-Entidad-Proyecto.pdf>
- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Proforma del Presupuesto General del Estado consolidado por Entidad – Grupo, Gastos (US DOLARES), Ejercicio: 2018*. [Archivo PDF]. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/22CN_Por-Entidad-Grupo-Gastos.pdf
- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Proforma del Presupuesto General del Estado programa anual de inversiones entidad – CUP, Gastos (US DOLARES), Ejercicio: 2018*. [Archivo PDF]. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/29CN_Plan-Anual-de-Inversiones-Entidad-CUP.pdf
- Ecuador. Consejo Nacional de Planificación. (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. [Archivo PDF]. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf>
- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Programación presupuestaria cuatrianual 2020-2023*. [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/08/Programacion-presupuestaria-cuatrianual-2020-2023.pdf>

content/uploads/downloads/2019/12/PROGRAMACION-PRESUPUESTARIA-CUATRIANUAL-2020-2023.pdf

Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). *Glosario de Términos. Informe de seguimiento y evaluación presupuestaria.* [Archivo PDF].
<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/01/Glosario-seguimiento.pdf>

Ecuador. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT]. (2020). *Plan Estratégico Institucional 2018-2021.* Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica Dirección de Planificación e Inversión. [Archivo PDF].
<https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/Plan-Estrat%C3%A9gico-Institucional-2018-2021.pdf>

Ecuador. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT]. (2020). *Boletín Anual: Educación superior, ciencia, tecnología e innovación.* Dirección Nacional de Gestión de Información. [Archivo PDF].
https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/2020/09/Boletin_Anuual_Educacion_Superior_Ciencia_Tecnologia_Innovacion_Agosto2020.pdf

Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Ingresos Preasignados 2021.* [Archivo PDF].
<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/4-Preasignados-2021.pdf>

Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2021). *Ingresos Preasignados 2022.* [Archivo PDF].
<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/4-Preasignaciones-1.pdf>

- Ecuador. Consejo Nacional de Planificación. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. [Archivo PDF]. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Ecuador. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT]. (2022). *Plan Estratégico Institucional 2021-2025*. Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica. Dirección de Planificación e Inversión. [Archivo PDF]. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/2022/03/Plan-Estrate%CC%81gico-Institucional-2021-2025-Senescyt.pdf>
- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Preasignados Proforma 2023*. [Archivo PDF]. https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/Anexo-4_Preasignaciones.pdf
- Ecuador. Banco Central del Ecuador. (2023). Índice de Boletín Anuario N° 45. Capítulo IV-Sector Real. 4.1 Cuentas Nacionales. *4.1.5 Valor Agregado por industria / PIB, miles de dólares de 2007*. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Anuario/Anuario45/IEA-045-415.xlsx>
- Ecuador. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT]. (2023). *Indicadores de educación superior, ciencia, tecnología e innovación: Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Dirección Nacional de Gestión de Información. [Archivo PDF]. https://siau.senescyt.gob.ec/wp-content/uploads/2023/01/Estudio-Indicadores-PND_0123.pdf

- Ecuador. Banco Central del Ecuador. (2024). Presentación estructural. Estadísticas Macroeconómicas. Junio 2024. [Archivo PDF]. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacroEstruc2024.pdf>
- Ecuador. Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Anexo Preasignados Proforma 2024*. [Archivo PDF]. <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2024/02/Anexo-5.-Preasignados.pdf>
- Ecuador. Consejo Nacional de Planificación. (2024). *Plan de Desarrollo para el nuevo Ecuador 2024-2025*. [Archivo PDF]. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/02/PND2024-2025.pdf>
- European Union. European Parliament. (March 2017). *Understanding social dumping in the European Union*. [Archivo PDF]. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI\(2017\)599353_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599353/EPRS_BRI(2017)599353_EN.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD]. (2018). *Manual de Frascati 2015: Guía para la recopilación y presentación de información sobre la investigación y el desarrollo experimental*. OECD Publishing. Paris/FEYCT. Madrid. <https://doi.org/10.1787/9789264310681-es>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. 2014. *Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. [Archivo PDF]. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_563303.pdf

Universidad de Magdalena. (2018). *Manual del sistema de gestión de I+D+i*. [Archivo PDF].
<https://investigacion.unimagdalena.edu.co/Content/DocumentosDescarga/ManualdelSistemaIDiv2.pdf>

Fuentes Normativas

Ecuador. *Código Orgánico Administrativo*. (2017). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 31, segundo suplemento de 07 de julio de 2017.

Ecuador. *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. (2010). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 306, segundo suplemento de 22 de octubre de 2010.

Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. (1998). Asamblea Constituyente. Registro Oficial N° 01 de 11 de agosto de 1998.

Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Asamblea Nacional. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

Ecuador. *Ley de creación de la Universidad Agraria del Ecuador*. (1992). Congreso Nacional. Registro Oficial N° 90 de 16 de julio de 1992.

Ecuador. *Ley Orgánica de Educación Superior*. (2010). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 298, suplemento de 12 de octubre de 2010.

Ecuador. *Ley de racionalización tributaria*. (1999). Congreso Nacional. Registro Oficial N° 321, suplemento de 18 de noviembre de 1999.

Ecuador. *Ley reformativa para la equidad tributaria del Ecuador*. (2007). Asamblea Constituyente. Registro Oficial N° 242, tercer suplemento de 29 de diciembre de 2007.

Ecuador. *Presupuesto General del Estado para el 2017*. (2017). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 83, Edición Especial de 12 de septiembre de 2017.

Ecuador. *Presupuesto General del Estado para el 2018*. (2017). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 145, Edición Especial de 13 de diciembre de 2017.

Ecuador. *Presupuesto General del Estado para el 2019*. (2018). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 695, Edición Especial de 28 de diciembre de 2018.

Ecuador. *Presupuesto General del Estado para el 2020*. (2019). Asamblea Nacional. Registro Oficial N° 187, Edición Especial de 27 de diciembre de 2019.

Ecuador. *Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2021 y la programación presupuestaria cuatrianual 2021-2024*. (2021). Presidencia de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 571, cuarto suplemento de 05 de noviembre de 2021.

Ecuador. *Proforma del Presupuesto General del Estado correspondiente al ejercicio económico 2022 y la programación presupuestaria cuatrianual 2022-2025*. (2021). Presidencia de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 599, segundo suplemento de 16 de diciembre de 2021.

Ecuador. *Proforma del Presupuesto General del Estado 2023 y la programación presupuestaria cuatrianual 2023-2026*. (2022). Presidencia de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 218, segundo suplemento de 28 de diciembre de 2022.

Ecuador. *Proforma del Presupuesto General del Estado para el período fiscal 2024 y la programación presupuestaria cuatrianual 2024-2027*. (2023). Presidencia de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 530, suplemento de 02 de abril de 2024.

Ecuador. *Reglamento de Régimen Académico*. (2022). Consejo de Educación Superior. Resolución RPC-SE-08-No.023-2022 de 14 de julio de 2022.

Ecuador. *Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior*. (2022). Decreto ejecutivo 494.

Registro Oficial N° 110, suplemento de 21 de julio de 2022.

Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. (1948).

Asamblea General de las Naciones Unidas Resolución 217 A (III), París 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Jurisprudencia

Ecuador. Corte Constitucional. “*Sentencia N° 9-20-IA/20*” de 31 de agosto de 2020 dentro del caso

N° 9-20-IA por acción pública de inconstitucionalidad.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOicwYjc4ZTliMy03NjU5LTRiYWItYTI1Yy1jMzljM2M2MW M2NwUucGRmJ30=

Fuentes Digitales

Comisión económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (15 de mayo de 2025). Ecuador:

National economic profile. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=2&country=ecu&lang=es%20>

Ecuador. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT]. (14 de mayo de 2025). Indicadores de la educación superior. *Acceso a la educación superior*.

<https://siau.senescyt.gob.ec/acceso-educacion-superior/>

Ecuador. Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación [SENESCYT]. (14 de mayo de 2025). Indicadores de la educación superior. *Tasa bruta de matrícula;*

retención y deserción. <https://siau.senescyt.gob.ec/universidades-y-escuelas-politecnicas-informacion-matricula/>

Primicias. (12 de febrero de 2025). *El 59,8% de jóvenes en Ecuador depende económicamente de sus padres porque no halla trabajo, según estudio.* Economía.
<https://www.primicias.ec/economia/estudio-empleo-jovenes-ecuador-dependencia-economica-desempleo-89643/>