

La comparabilidad de los indicadores de gasto en educación de la OCDE

Eduardo de la Fuente

Oficina de Estadística del Ministerio de Educación y Ciencia

Hablar hoy en día de estadísticas internacionales sobre educación, es hablar del Proyecto INES (Indicators of National Education Systems) de la OCDE y su reflejo en “Education at a Glance”, una de las publicaciones estrella de esa organización en la que aparece toda una batería de indicadores relacionados con la educación, entre ellos los relativos a los recursos financieros destinados a la misma por los 30 países miembros (y los 16 países que participan en el proyecto como asociados).

Si todos los indicadores son relevantes, no cabe duda de que los de gasto lo son especialmente, ya que parece claro que existe una relación –no necesariamente lineal– entre lo que un país invierte en educación y su grado de escolarización, resultados, etc... a lo que se añade una gran repercusión mediática y política. Es lógico por tanto, que se plantee la cuestión de hasta que punto son comparables dichos indicadores.

Ante todo es importante señalar que el tema de la comparabilidad es una permanente preocupación tanto de la OCDE como de los distintos países. Prueba de ello es que a pesar de disponer desde los inicios del Proyecto INES de una detallada metodología para cumplimentar las distintas tablas que conforman el cuestionario UOE (UNESCO, OCDE, EUROS-TAT) que recoge la información para elaborar los indicadores, la OCDE llevó a cabo en el año 2000 un “Segundo estudio sobre la comparabilidad de los datos de gasto en educación” (en 1993 realizó el primero con siete países, entre ellos España).

Dicho estudio, al que con carácter voluntario se adhirieron la mayoría de los países miembros, y que supuso examinar y discutir detalladamente la información remitida de gasto con los responsables de cada país, sirvió para detectar los principales problemas de comparabilidad que en reuniones posteriores se evaluaron e intentaron, al menos desde el punto de vista metodológico, resolver.

En cualquier caso, la conclusión principal del estudio, fue que el grado de comparabilidad de los indicadores publicados es alto, derivándose los principales problemas no de diferentes interpretaciones de las definiciones y normas sino de la distinta cobertura y grado de detalle de la información estadística disponible por cada país, presentándose los mayores problemas en la educación superior por la complejidad de esta y en la falta de datos sobre el gasto privado, aspectos que se ampliarán unas líneas más adelante.

Otra de las consecuencias más importantes fue que indicadores que presentaban grandes problemas de comparabilidad, caso del gasto de las familias en educación fuera de las instituciones educativas, es decir, material escolar, uniformes, clases particulares, etc... no se siguieran publicando pudiéndose decir que predomina el criterio, que se podría calificar de prudente, de elaborar y por tanto publicar sólo aquellos indicadores que sean comparables con unas mínimas garantías.

Indicadores de gasto en educación superior

Estudiando el gasto en las instituciones educativas de enseñanza superior aparecen dos actividades que “contaminan” en diverso grado estos indicadores.

Por un lado, la actividad investigadora que se desarrolla en estas instituciones y que es ciertamente difícil de evaluar separadamente de la puramente educativa y formativa y por otro, las ligadas al *welfare* de sus estudiantes (comidas, alojamiento, servicios sanitarios, etc., los llamados *ancillary services* o servicios complementarios) que ofrecen muchas de estas instituciones en sus campus y que pueden tener gran relevancia.

Tanto en los indicadores que pretenden presentar la financiación pública y privada de estos centros como en los que hacen referencia al gasto de los mismos, es muy complicado aislar el gasto en educación de las actividades mencionadas anteriormente, pues además de dificultades puramente metodológicas, se necesitaría una contabilidad analítica –y común a todos los países– para delimitar su gasto.

No obstante y tratando de ofrecer la máxima información, en las últimas ediciones de “Education at a Glance” se presentan algunos de estos indicadores desagregando su gasto en las tres actividades: educativa, investigación y servicios a estudiantes a partir de los datos disponibles.

Para el gasto en investigación y desarrollo (I+D), la OCDE solicita a través del ya citado UOE, información sobre la cantidad de I+D incluida en las cifras de educación. Caso de no tener respuesta, viene utilizando las cantidades que los países remiten a la DSTI (Directorate of Science Technology and Industry) como gasto en I+D de los centros educativos superiores. Una idea de la dificultad del proceso, es que 11 países de los 30 aparecen sin cifra en I+D desagregada y con dudas acerca de la homogeneidad de los datos de los otros 19. Como

muestra del diferente peso que puede tener esta actividad basta con observar que mientras que en Suecia supone el 45%, en España el 20% y en Estados Unidos no llega al 10%. Por esta razón, este tema está siendo objeto de una nueva discusión dentro del Grupo Técnico del proyecto INES.

En cuanto a la financiación y gasto de los servicios no educativos que ofrecen los centros y que también se pide en el UOE, solo 11 países facilitan datos de su importe en la enseñanza superior, de una comparabilidad discutible.

Dentro de estos indicadores, existe uno que presenta un problema adicional a la hora de la comparabilidad entre países y es el de gasto por alumno. Surge porque se debe calcular dividiendo el gasto en estas instituciones superiores, no entre alumnos matriculados, sino entre alumnos equivalentes a tiempo completo, no disponiendo aún de una definición clara y precisa de que significa tiempo completo y por tanto de una fórmula que permita pasar de una cantidad a otra.

Es justo afirmar que este gasto por alumno en educación superior es seguramente el indicador de gasto que presenta mayores problemas de comparabilidad pues a la I+D y servicios complementarios incluidos en el numerador (gasto) se une la equivalencia a tiempo completo en el denominador (alumnos), circunstancia que no invalida el indicador pero que obliga a matizar las conclusiones que se puedan sacar.

Indicadores de financiación y gasto privado

La financiación privada de la educación proviene mayoritariamente de las familias, y solo en algunos países tiene cierta entidad la realizada por empresas u otras entidades (No hay que olvidar que se trata de educación reglada es decir, no se contempla la formación continua de las empresas).

La dificultad aparece al intentar conocer el gasto de las familias en bienes y servicios educativos fuera de las instituciones educativas, ya que muy pocos países disponen de una información de calidad que recoja ese gasto y por ello, como ya se ha expuesto no se elabora un indicador que lo presente. (La información sobre la financiación privada de los centros se suele obtener directamente de los mismos, no de las familias).

Esta carencia de información puede no parecer relevante al disponer de indicadores que presentan el gasto de las instituciones educativas recogiendo su financiación pública y privada. Sin embargo, dados los diferentes sistemas educativos y sus distintos sistemas de financiación, el no conocer ese dato impide construir indicadores de gasto total (público y privado) en educación, única forma en algunos casos de resolver el tema de la comparabilidad.

Piénsese a título de ejemplo que en algunos países los centros de primaria y secundaria facilitan gratuitamente gran parte del material escolar y/o uniformes, mientras que en otros es la familia la que debe asumir ese gasto, frecuentemente fuera del centro. Parece claro que aunque en todos los casos se recoja correctamente el gasto de los centros educativos, existe un problema de comparabilidad entre países, al no contener las cifras exactamente lo mismo. Una

aproximación sería conocer ese gasto de las familias, cosa a corto y medio plazo poco probable.

Situación similar pero mas grave, se produce en la enseñanza superior, pues como se dice en el apartado anterior, muchas instituciones ofrecen servicios de alojamiento con unos gastos integrados en el gasto total de la institución de los que no se pueden deslindar, lo que unido a las becas y/o préstamos que se conceden para estos estudios, dificulta aún mas si cabe, calcular el gasto total consolidado entre público y privado en este nivel.

A todo ello habría que añadir los gastos de las familias en clases de apoyo –las clases particulares– que dependiendo del país pueden tener un importe no despreciable.

En definitiva, en este aspecto de la financiación privada, el problema no es tanto de comparabilidad de los indicadores publicados, sino de falta de indicadores, lo que a su vez impide conocer el gasto total en educación de los países y, ahí sí, compararlo.

Consideraciones finales

Hay otros aspectos que influyen en la comparabilidad de estos indicadores, como los hospitales universitarios en la educación superior o la existencia de beneficios fiscales como alternativa o complemento a las becas y ayudas, pero con una incidencia inferior a los acabados de comentar.

Por otro lado, quizá convenga señalar que la comparabilidad de estos indicadores tiene un límite, en el sentido de que aún en el utópico caso de elaborarse a partir de datos estadísticos completos y perfectamente homogéneos, para sacar conclusiones acerca del gasto en educación de un país en relación con los demás, habría que tener en cuenta el funcionamiento y prestación de servicios por sus centros educativos, sus sistemas de becas y ayudas y ello a su vez considerando la estructura de servicios sociales de ese país.

Una muestra de lo anterior son aquellas ayudas públicas o prestaciones que recibe en un determinado país un alumno por su condición de estudiante, por ejemplo para transporte urbano o para alquiler de vivienda, mientras que en otro país una ayuda similar está ligada a la edad del solicitante, independientemente de que esté o no matriculado en un centro de enseñanza reglada. Esto hace que en el primer caso, ese gasto público se contabilice como gasto público en educación y en segundo no, figurando como otro gasto de carácter social.

En definitiva, lo expuesto en los párrafos anteriores que pretende mostrar los puntos mas débiles de los indicadores de gasto de la OCDE, no debe ocultar en ningún caso que en su conjunto presentan un alto grado de comparabilidad, reflejo de los esfuerzos tanto de la OCDE como de sus miembros a través del Grupo Técnico del Proyecto, para facilitar una información estadística de base que responda de la mejor manera posible a la metodología acordada con el fin de facilitar su calidad y homogeneidad. Todo ello convierte a estos indicadores, a pesar de sus carencias y de las matizaciones a hacer en algunos casos, en una herramienta imprescindible para analizar y comparar internacionalmente el gasto en educación.