

INDICADORES DE GASTO EN EDUCACIÓN: ¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS HACIA EL FUTURO?

BORRADOR

OCTUBRE 2023

RESUMEN

El presente documento realiza un análisis detallado de los indicadores vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se relacionan con las distintas dimensiones del gasto educativo. Se abordan entre ellos aspectos como el gasto público destinado a la educación, el gasto por estudiante y la distribución del gasto según la fuente de financiamiento. Luego, el documento propone una agenda para avanzar: se propone un conjunto de temas clave para discusión en futuros grupos de trabajo. Los principales desafíos identificados en este documento son (1) la cobertura de indicadores, en particular los que miden el gasto no gubernamental, (2) las numerosas y contradictorias fuentes *oficiales* de datos sobre el gasto público en educación, (3) los desafíos para medir el gasto privado, en particular el gasto por hogares, y (4) el vínculo entre los puntos de referencia de gasto y los resultados educativos, incluida la equidad. Se proponen los siguientes temas para las discusiones de trabajo en el futuro:

1. **Armonizar FFA y 1.a.2:** Establecer una estrategia metodológica de armonización entre el indicador FFA y el ODS 1.a.2 considerando la diversidad de fuentes oficiales existentes.
2. **Mejorar la recopilación de datos:** Revisar e identificar revisiones al proceso de recopilación de datos para aumentar la cobertura
3. **Gasto privado:** Identificar herramientas para mejorar la recolección y el reporte del gasto en educación de los hogares (por ejemplo, orientación para las ONE sobre el diseño de cuestionarios de encuestas de hogares o para los gobiernos sobre la estimación del gasto a nivel nacional). La recopilación de datos a través de encuestas de hogares para producir indicadores educativos se analiza con más detalle en el documento de posición de las encuestas de hogares (HHS).

1. Introducción

A. Marco y motivación de los indicadores de gasto en educación de los ODS

La inversión en educación es un barómetro esencial del compromiso de un país con el desarrollo sostenible y la equidad social. El *Framework for Action (FFA)*, junto con las metas 1.a y 4.5, establece parámetros claros respecto al gasto en educación, subrayando la importancia de movilizar recursos significativos para lograr objetivos educativos inclusivos y equitativos. Estos indicadores y metas no solo reflejan la necesidad de inversión, sino que también ofrecen herramientas para evaluar la eficiencia y eficacia del gasto. En este contexto, se presentan una serie de indicadores y objetivos que guían y monitorean la inversión educativa, con el propósito último de informar y optimizar las decisiones políticas en pro de una educación de calidad para todos.

Marco de acción de la FFA Educación 2030

FFA. Gasto público en educación como porcentaje del PIB

Meta 1.a: Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones

1.a.2: Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total

Meta 4.5: De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la educación y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad

4.5.4 Gasto en educación por alumno por nivel de educación y fuente de financiación

4.5.6 Gasto en educación por fuente de financiamiento como porcentaje del PIB (público, privado, internacional)

Además de la equidad y el compromiso del gobierno, los investigadores también utilizan los datos sobre gasto para comprender mejor cuán eficiente es el gasto en educación, ya que muchos factores determinan los resultados de una determinada cantidad de gasto; los indicadores también miden la cantidad de recursos que movilizan todos los actores (gobierno, hogares de manera directa y socios en el desarrollo) en un país.

Actualmente se han establecido puntos de referencia para 1.a.2 y FFA: los puntos de referencia son 15 y 20 por ciento para el gasto como porcentaje del gasto público total, y 4 y 6 por ciento para el gasto como porcentaje del PIB - estos puntos de referencia se establecieron como parte del Marco de Acción de Educación 2030 y reflejan la necesidad de la meta 1.a de medir el compromiso de los gobiernos de movilizar recursos públicos para la educación

Objetivos del indicador: monitorear cuánto está invirtiendo un país en educación (a través del gobierno o directamente de los hogares, de la asignación de AOD, etc.), hacer comparaciones entre países y con puntos de referencia globales, comprender cuán eficiente están utilizando el gasto los países y aprender

unos de otros, pero en última instancia para informar las decisiones políticas sobre las asignaciones del gasto público y la equidad.

B. Objetivo del documento de posición

- presentar cómo se miden actualmente los indicadores
- revisar los desafíos que se han identificado con los actuales indicadores/marcos.
- establecer la agenda para los principales problemas que deben resolverse para mejorar el objetivo de los indicadores

2. Metodologías actuales para informar los indicadores de gasto de los ODS

- Indicador por indicador, se resumen las metodologías actuales, las fuentes y los fundamentos de las metodologías, así como el proceso de establecimiento de puntos de referencia cuando corresponda (tenga en cuenta que la metodología de establecimiento de puntos de referencia es diferente a la que se realiza con los otros indicadores).

Fuentes de datos para FFA: Gasto público en educación como porcentaje del PIB

- **Gasto total del gobierno en educación** (de todos los niveles de gobierno y todas las entidades) según lo informado por las Estadísticas de Finanzas Públicas (GFS) del FMI, a través de la recopilación de datos de UNESCO-OCDE-Eurostat (UOE) (el gasto se define rigurosamente en el manual de recopilación de datos de la UOE) o a través de fuentes alternativas disponibles públicamente
- **Producto interno bruto (PIB):** obtenido del Banco Mundial.

Ver metadatos:

https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2021/09/Metadatos-FFA-1.a.gdp_.pdf

Fuentes de datos para 1.a.2: gasto público en educación como porcentaje del gasto público total

- **Gasto total del gobierno en educación** (de todos los niveles de gobierno y todas las entidades) según lo informado por las Estadísticas de Finanzas Públicas (GFS) del FMI, a través de la recopilación de datos de UNESCO-OCDE-Eurostat (UOE) (el gasto se define rigurosamente en el manual de recopilación de datos de la UOE) o a través de fuentes alternativas disponibles públicamente
- **Gasto total del gobierno general (todos los sectores):** obtenido de la base de datos de Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional cuando la fuente de datos no lo incluye (por ejemplo: los datos de las GFS del FMI utilizarían la estimación del gasto público total de las GFS del FMI)

Nota: la [IAEG-ODS](#) decidió en agosto de 2022 que se utilizarían los datos del FMI cuando los mismos existieran para un país. Si los datos del FMI no están disponibles, se utilizarán los datos del UIS.

Ver metadatos: <https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2021/09/Metadatos-1.a.2.pdf>

Fuentes de datos para 4.5.4 Gasto en educación por alumno por nivel de educación y fuente de financiación

- **Gasto público en educación por nivel:** según lo informado en la encuesta de recopilación de datos de la UOE realizada por los encuestados de los países según fuentes gubernamentales (ver arriba)
- **Gasto de los hogares en educación por nivel:** según lo informado en la encuesta de recopilación de datos de la UOE realizada por los encuestados de los países, generalmente basada en encuestas de hogares
- **Gasto internacional:** según lo informado en la encuesta de recopilación de datos de la UOE realizada por los encuestados de los países según fuentes gubernamentales
- **Número de alumnos por nivel:** según lo informado por los encuestados gubernamentales en la encuesta del UIS
- **Factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo:** Perspectivas de la economía mundial del FMI (para informar en términos de PPA)
- **PIB per cápita:** Perspectivas de la economía mundial del FMI

Ver metadatos: <https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/09/Metadata-4.5.4.pdf>

Fuentes de datos para 4.5.6 Gasto en educación por fuente de financiamiento como porcentaje del PIB (público, privado, internacional)

El indicador utiliza el financiamiento inicial de la educación como fuente de financiamiento según las Cuentas Nacionales de Educación de la UNESCO de 2016.

- **Gasto público inicial en educación:** gasto público total en educación según lo informado a través de la encuesta de la UOE por los encuestados gubernamentales, restando el gasto internacional dentro del presupuesto.
- **Gasto internacional inicial total en educación:** según lo informado a través de la encuesta de la UOE, si está disponible; de lo contrario, la financiación de la AOD para educación se utiliza de la base de datos CRS de la OCDE.
- **Gasto inicial por fuentes internacionales AOD:** según lo informado a través de la base de datos CRS de la OCDE
- **Gasto inicial por fuentes internacionales no AOD:** gasto total de fuentes internacionales menos gasto inicial por fuentes internacionales AOD
- **Gasto inicial de los hogares de fuentes privadas:** según lo informado por el gobierno a través de la encuesta UOE o utilizando el consumo de los hogares en educación según lo informado en los reportes nacionales de las encuestas de consumo de los hogares y ajustado a un porcentaje del PIB utilizando datos sobre el consumo total como porcentaje del PIB (estos datos varían según el país y aún no se han publicado, pero están disponibles en el UIS previa solicitud)
- **Gasto inicial de fuentes privadas no provenientes del hogar:** según lo informado a través de la encuesta de la UOE
- **PIB:** PIB actual del Banco Mundial en unidades de moneda local

Ver metadatos: https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2023/09/Metadata_4.5.6.pdf

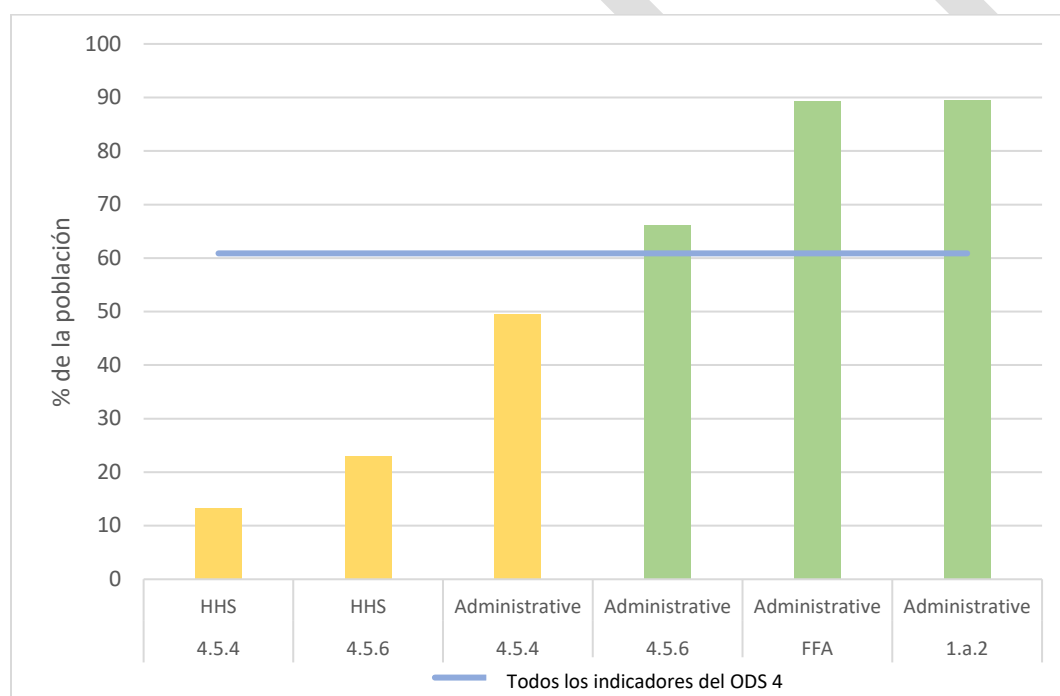
3. Desafíos actuales

A. Cobertura

Como se aprecia en la Figura 1, más allá del gasto público total en educación (expresado en la Figura 1 en los indicadores FFA y 1.a.2), la cobertura de los indicadores de gasto es bastante baja. La información relacionada con el gasto público por nivel es significativamente inferior a la del gasto total. Aunque no se ha investigado en profundidad las causas, es probable que esto se deba a la complejidad del procesamiento requerido por el país que proporciona la data. Las fuentes privadas de financiamiento educativo también presentan una cobertura insuficiente.

Las fuentes privadas de financiamiento educativo también presentan una cobertura insuficiente. Por ejemplo, el gasto doméstico en educación rara vez se reporta; en el caso del indicador 4.5.4, las encuestas de hogares solo están disponibles para el 13% de la población, lo que representa el 26% del total de países.

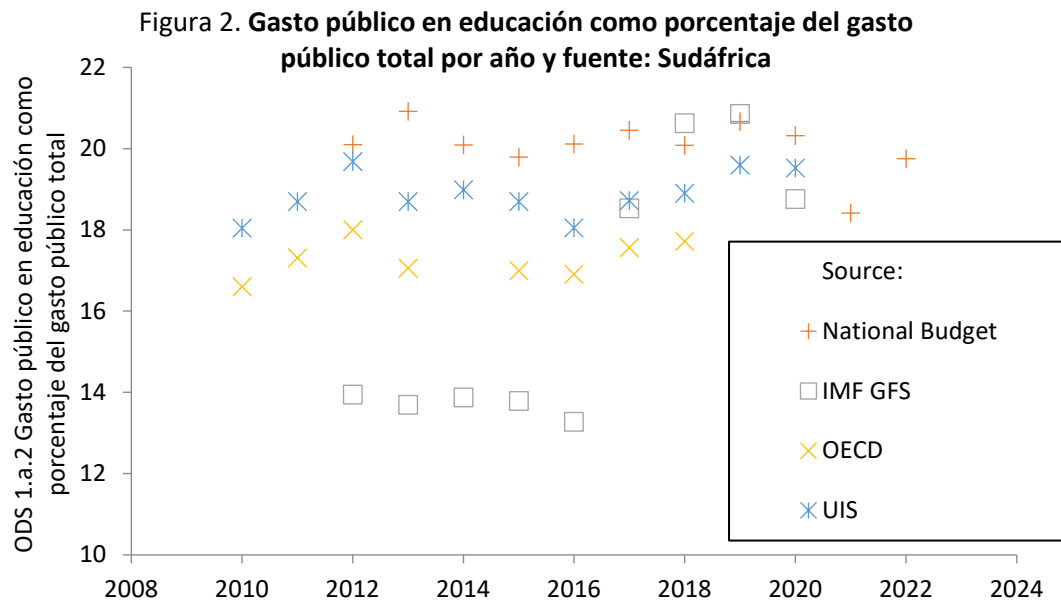
Figura 1: Cobertura de indicadores de Gasto Público en Educación.



B. Fuentes de datos contradictorias sobre el gasto público

Como se mencionó previamente, aunque los datos del *Government Finance Statistics (GFS)* del FMI son la fuente preferida para este indicador, su cobertura es restringida, por lo que se recurre también al UIS y a otras bases de datos. Es relevante señalar que muchos países cuentan con diversas estimaciones oficiales del gasto en educación en relación con el gasto público total, provenientes del GFS del FMI, el UIS, el BOOST del Banco Mundial, las cifras del presupuesto nacional y la OCDE. Sin embargo, es importante

destacar que estas distintas fuentes suelen ofrecer estimaciones variadas del mismo indicador, como se puede apreciar en la Figura 2 a continuación.

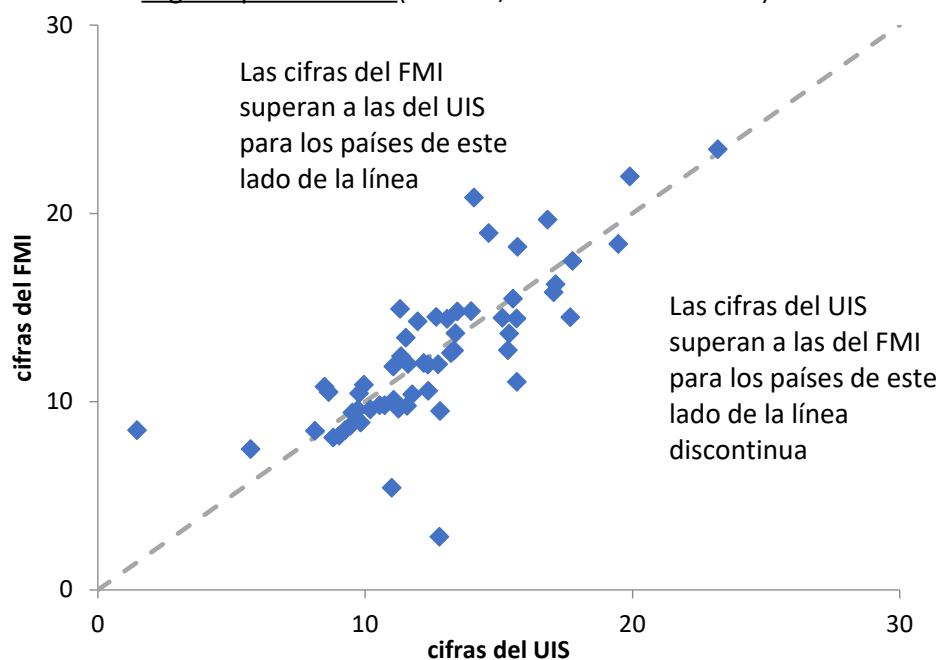


El UIS publicó un estudio en octubre de 2020¹ que compara varias fuentes de datos sobre el gasto en educación como porcentaje del gasto público total, incluidos los datos reportados por los países al UIS, las GFS del FMI, los datos BOOST del Banco Mundial, los datos presentados en la Revisión del Gasto Público y los datos presentados en los reportes sobre la situación de la educación en los países. El estudio encontró una variación considerable entre las fuentes. El trabajo de seguimiento² también ha encontrado que estas diferencias existen principalmente debido a diferencias en el numerador, es decir, al gasto público en educación, como se aprecia en la figura 3 a continuación.

¹UIS (2020) *Producing Internationally Comparable Education Expenditure Data*. TCG7/WG/F/REF/1

²Grupo de Trabajo del TCG sobre Datos de Gasto en Educación WG/F/2021-07/1

Figura 3. Cifras del FMI y el UIS sobre el gasto en educación como porcentaje del gasto público total por país utilizando el mismo número para el gasto público total (es decir, mismo denominador)



Las diferencias metodológicas parecen ser bastante menores y no explican por qué vemos grandes diferencias en las estimaciones del gasto público total en educación. Lo siguiente son conclusiones del reporte citado (UIS 2020):

- *Solo se encuentran diferencias menores entre las definiciones del gasto público en educación del UIS y del FMI.* Las definiciones de educación parecen ser similares, aunque no estén claramente definidas; ambos manuales ofrecen ejemplos específicos de qué incluir en algunos casos, pero sus ejemplos son diferentes. Ambas definiciones incluyen el gasto de ministerios distintos del de educación y en diversos niveles de gobierno. Existe cierta diferencia en la definición del gasto en general (a diferencia del gasto en educación) entre el UIS y el FMI; sin embargo, sus dos definiciones generalmente se superponen con la excepción de “consumo de activos fijos” que el FMI incluye explícitamente y de “inversión neta en activos financieros” que el FMI excluye explícitamente; ninguno de estos se menciona explícitamente en el manual del UIS. Sin embargo, es probable que esto dé como resultado pequeñas diferencias en las cifras de gasto entre el UIS y el FMI.
- *Definición de gasto en educación:* Las definiciones de educación utilizadas por ambos UIS y FMI para clasificar el gasto son similares en general. El UIS informa el gasto en educación en programas de educación formal y define el gasto en educación del gobierno como “gasto consolidado en bienes y servicios educativos realizados por los gobiernos locales, regionales y centrales”. Si bien el manual del UIS no proporciona una definición de “bienes y servicios educativos”, menciona explícitamente que incluye el gasto de todos los “ministerios y agencias gubernamentales” que brindan servicios educativos. El FMI adopta la Clasificación Funcional del Gasto de las Administraciones Públicas (COFOG) de la División de Estadísticas de Naciones Unidas, en la que la educación es una de las categorías. El FMI señala explícitamente que el gasto en “escuelas y academias militares cuyos planes

de estudio se asemejan a los de las instituciones civiles, colegios de policía que ofrecen educación general además de capacitación policial y educación por radio o televisión”. Aparte de diferir en lo que los manuales señalan explícitamente como parte del gasto en educación, parece haber pocas razones para creer que la definición de educación sea una fuente de las diferencias en las cifras de gasto total.

C. Medición del gasto privado en educación

La Encuesta sobre Educación Formal del UIS, como parte de la recopilación conjunta de datos de UNESCO-OCDE-UE, pregunta a los países sobre los gastos y transferencias gubernamentales, incluidos los de fuentes internacionales, así como también sobre gasto privado. Debido a que estos datos tienen una cobertura limitada, especialmente para el gasto de los hogares en países de ingresos bajos y medios (UNESCO 2022:398), el GEMR 2022 creó una base de datos sobre el gasto en educación de los hogares que aumentó los datos recopilados por el UIS y la OCDE Panorama de la Educación, revisando los informes de encuestas nacionales de consumo y combinando estos datos con datos sobre el consumo como porcentaje del PIB para estimar el gasto de los hogares en educación como porcentaje del PIB. Esto resultó en estimaciones del gasto de los hogares en educación como porcentaje del PIB para casi 150 países.

La principal limitación de la fuente de datos de las encuestas de hogares radica en la comparabilidad del gasto de los hogares informado entre países. Esto se debe a variaciones en cómo se recopila el gasto, ya sea por niño o por el hogar completo, diferencias en el período de referencia y en los conceptos que se incluyen bajo el término "educación". Estas limitaciones se exploran a fondo en el GEMR 2021/2022 (UNESCO 2022:398) y en el EFW 2022 (UNESCO y Banco Mundial 2022:20).

La recopilación de datos a través de encuestas de hogares para producir indicadores educativos se analiza con más detalle en el documento de posición de las encuestas de hogares (HHS).

4. Agenda: ¿cuáles son las discusiones clave necesarias hacia el futuro?

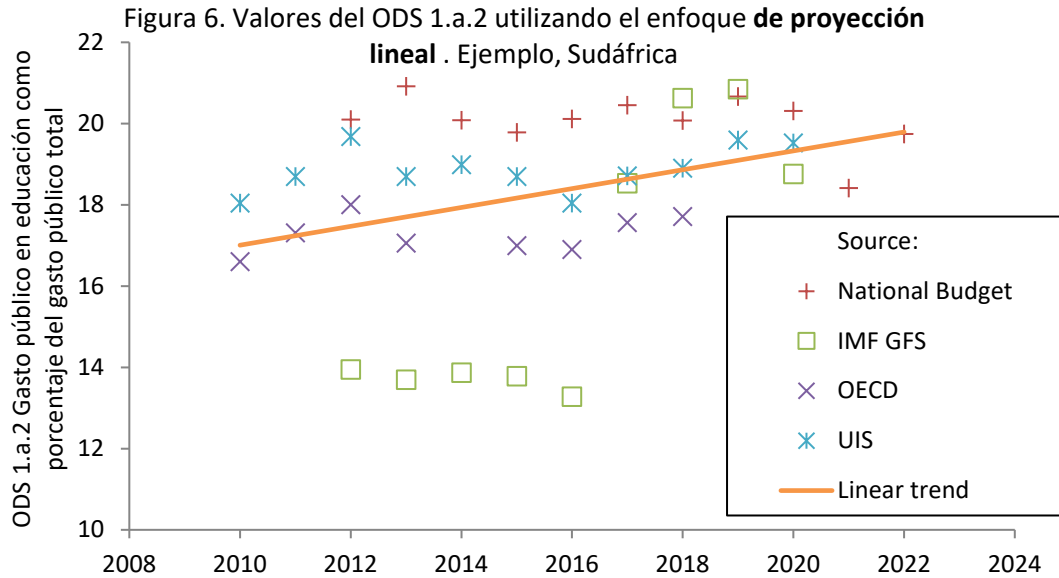
A. Armonización del FFA y 1.a.2

Como se mencionó anteriormente, hay diversas fuentes que reportan datos de FFA y 1.a.2 por parte del gobierno, ya sea al UIS u otras organizaciones. La norma actual es recurrir a la fuente GFS del FMI cuando está disponible. No obstante, esta información a veces no coincide con la que proporcionan los ministerios de educación y, al igual que con otras fuentes, puede diferir de los datos reportados por otros medios, como se observó con el caso de Sudáfrica antes de 2017, donde las cifras del FMI eran notablemente menores que las de otras tres fuentes. Por último, existen numerosas situaciones donde los datos de las GFS del FMI no se encuentran accesibles.

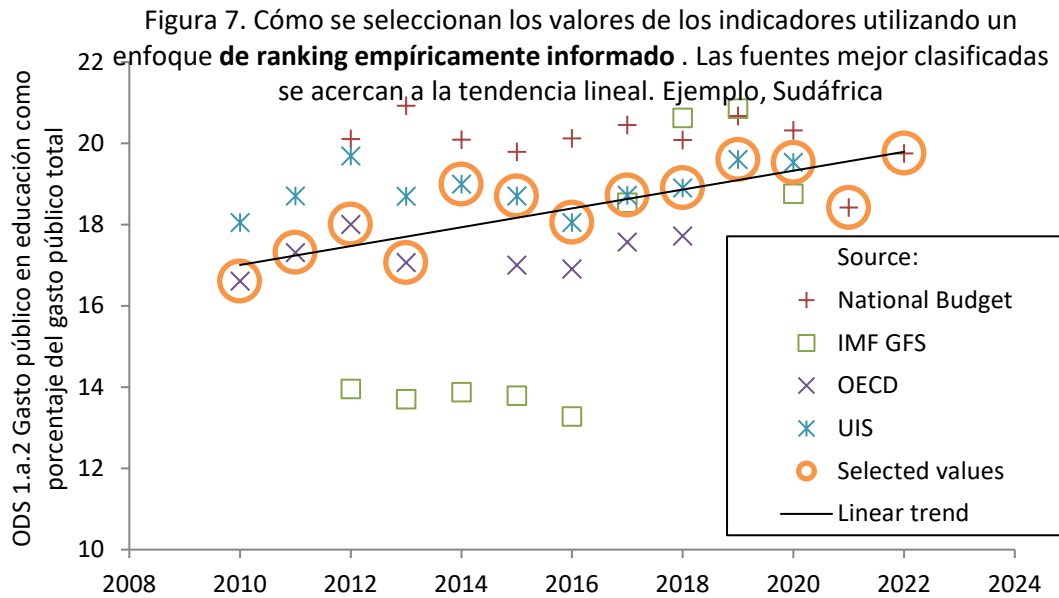
Objetivo de este punto de la agenda: identificar el método preferido para armonizar los ODS FFA y 1.a.2 dada la diversidad de fuentes oficiales.

- Hasta ahora se han discutido varios enfoques:
 1. **Ranking:** que es el enfoque actual con la fuente GFS del FMI como fuente preferida

2. **Valor mediano:** en este enfoque se toma el valor mediano de cada año, lo que da como resultado un valor para cada año que está menos influenciado por valores atípicos que el valor promedio de cada año.
3. **Tendencia lineal:** se estima una tendencia lineal utilizando un modelo de regresión lineal (ver Figura)



4. **Ranking empíricamente informado:** donde la fuente de datos mejor clasificada es la que se acerca a la tendencia lineal



5. **Otros enfoques de modelización:** también existen enfoques de modelización más sofisticados, incluidos los métodos bayesianos utilizados por el GEMR y el UIS para estimar las tasas de finalización y los niños fuera de la escuela

Otras preguntas giran en torno a cuál debería ser el papel del UIS en el reporte del 1.a.2. Por ejemplo, ¿debería ser el gobierno quien reporte directamente el indicador en lugar de solo proporcionar el monto del gasto público y dejar que el UIS realice el cálculo? Cabe destacar que en muchos países, el compendio estadístico oficial del Ministerio de Educación o los anuarios educativos ya informan este indicador, aunque emplean distintas metodologías.

¿Debería utilizarse también la fuente seleccionada, cualquiera que sea el enfoque adoptado, para calcular el resto de los indicadores de gasto (4.5.4 y 4.5.6), para el componente inicial de gasto público?

B. Simplificar los instrumentos de recolección de datos

El Cuestionario B del UIS relacionado con el Gasto en Educación solicita aproximadamente 440 puntos de datos, lo cual puede ser laborioso para los representantes gubernamentales. Aunque este cuestionario no solo se emplea para generar los ODS sino también otros indicadores relevantes para políticas (OPRI), si se enfocara únicamente en recoger datos para FFA, 1.a.2, 4.5.4 y 4.5.6, se requerirían menos de 100 puntos de datos.

Hoy los instrumentos cubren los montos de gasto educativo en dos dimensiones: tipo de gasto y nivel de educación. Hay 30 tipos diferentes de gasto que incluyen tanto el gasto público como el privado en educación. Dentro del gasto público, las categorías incluyen gastos en institutos educativos públicos y privados, transferencias intergubernamentales, gastos de gobiernos regionales y locales, subsidios a los hogares, así como montos para compensación del personal, gastos recurrentes y de capital, entre otros. Hay nueve niveles de educación desde el desarrollo de la primera infancia hasta la educación terciaria, incluida una categoría de gasto que no se distingue por nivel.

Proporcionar los montos para educación solicitados en el cuestionario generalmente requiere que el encuestado investigue y haga una serie de cálculos. El gasto en educación ocurre en más de un nivel de gobierno (nacional, provincial y local) sino también en múltiples ministerios, incluidos los ministerios responsables de industrias específicas que tienen sus propias escuelas vocacionales y ministerios sociales que brindan subsidios directos para la educación a los hogares pobres, entre muchos otros. Luego, está la cuestión de qué constituye gasto educativo (por ejemplo: gasto en bienes y servicios versus instrumentos financieros), las definiciones de los distintos tipos de gasto (recurrente versus capital) y cómo asignar montos por nivel cuando las fuentes de datos sobre el gasto están agregadas. Estas definiciones y metodologías se presentan en la Sección 5 del Manual de Instrucciones Encuesta de Educación Formal³.

Objetivo de este punto de la agenda: identificar revisiones en el proceso de recopilación de datos para aumentar la cobertura

Los potenciales elementos del enfoque revisado podrían incluir (algunos de ellos se han discutido anteriormente):

³ Ver <http://uis.unesco.org/en/methodology>

- **Simplificar o priorizar los indicadores FFA y ODS en el cuestionario de gasto del UIS:** solo se deben conservar los campos de datos necesarios para el seguimiento de los ODS o, al menos, podrían formar la primera parte del cuestionario, para centrar los esfuerzos de los encuestados en responder los campos específicos necesarios.
- **Diretrizes claras sobre cómo los encuestados del UIS pueden obtener los datos necesarios para completar los campos,** por ejemplo: solicitar al Ministerio de Hacienda que genere un informe, etc., cómo leer los reportes nacionales de las encuestas de hogares, etc.
- **Recopilar metadatos sobre la fuente de información del gasto para los indicadores de los ODS o una lista de verificación** (por ejemplo, ¿se incluyeron los gastos de todos los ministerios/unidades gubernamentales/jurisdicciones subnacionales, etc.)?
- Las diversas propuestas conllevan contrapartidas y deben evaluarse.

C. Gasto privado

La medición del gasto privado en educación generalmente se basa en datos de encuestas de hogares (ya sean reportados por el gobierno al UIS o por el UIS o por otros que recopilan la información directamente de los informes nacionales). Hay una serie de problemas con la estimación del gasto de los hogares en educación a partir de las encuestas de hogares, particularmente en torno a la estructura de los cuestionarios, el tiempo de recuerdo, entre otros. La recopilación de datos a través de encuestas de hogares para producir indicadores educativos se analiza con más detalle en el documento de posición de la encuesta de hogares (HHS).

Objetivo de este punto de la agenda: identificar herramientas para mejorar la recopilación y el reporte del gasto en educación de los hogares (por ejemplo, orientación para las ONE sobre el diseño de cuestionarios de encuestas de hogares o para los gobiernos sobre la estimación del gasto a nivel nacional).

- Dada la variación en la forma en que se recopilan datos sobre el gasto en educación de los hogares mediante encuestas de consumo u otras encuestas, se podría desarrollar una nota de orientación sobre las mejores prácticas para los módulos educativos en las encuestas de hogares. Por ejemplo: evaluar el período de recuerdo óptimo, considerar el gasto en cada niño en lugar del gasto del hogar e incorporar recopilar el nivel de educación. Un aspecto clave es cómo deberían informarse estos datos en los reportes nacionales de encuestas de hogares.
- Los Ministerios de Educación también necesitan orientación sobre cómo evaluar y levantar el gasto de los hogares medido en las encuestas de consumo y convertirlo en una estimación como porcentaje del PIB, por ejemplo. Por ejemplo, muchas encuestas nacionales utilizan la clasificación COICOP de artículos de consumo, pero a veces se fusionan los niveles de preprimaria y primaria.
- Encuestas de hogares deben enfrentarse al desafío de mejorar sus diseños e instrumentos para medir gasto educativo. ¿Cómo desarrollar capacidades con las ONE? ¿A través de los ministerios de educación? ¿O debería ser una directiva del Ministerio de Hacienda y del UIS para elaborar orientaciones para las ONE?