



DATOS SOBRE GASTO EN EDUCACIÓN

DESAFÍOS Y SOLUCIONES A FUTURO

FEBRERO 2024

2024 CONFERENCIA SOBRE
**DATOS Y ESTADÍSTICAS
DE EDUCACIÓN**

INTRODUCCIÓN

El gasto es un insumo crítico en el sistema educativo. Refleja el compromiso nacional con la educación y tiene implicaciones para la equidad. Hay cuatro indicadores de gasto en educación en el marco de seguimiento de los ODS. Dos indicadores figuran en el Marco de Acción (FFA) Educación 2030 que han sido tomados como referencia:

- Gasto público en educación como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (FFA para abreviar) (del 4% al 6% del PIB)
- Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total (entre el 15% y el 20% del gasto público total) (parte del indicador global 1.a.2 de los ODS, que monitorea la meta 1.a de los ODS para garantizar una “movilización significativa de recursos [...] para implementar programas y políticas para poner fin a la pobreza”)

Los otros dos indicadores ayudan a monitorear la meta 4.5 de los ODS para "garantizar el acceso igualitario a todos los niveles de educación":

- Indicador 4.5.4 de los ODS: Gasto en educación por alumno por nivel de educación y fuente de financiación;
- Indicador 4.5.6 de los ODS: Gasto en educación por fuente de financiación (pública, privada, internacional) como porcentaje del PIB.

Estos últimos indicadores reflejan no sólo el compromiso del gobierno con la equidad, sino que también ayudan a comprender (i) la eficiencia del gasto en educación, ya que muchos factores determinan los resultados para una determinada inversión pública, y (ii) la cantidad total de recursos que todos los actores movilizan para la educación en un país: gobierno, hogares y asistencia oficial para el desarrollo (AOD). En conjunto, los indicadores ayudan a monitorear cuánto está invirtiendo un país en educación, permitiendo la comparación internacional con puntos de referencia globales. Además, estos indicadores permiten comprender la eficiencia del gasto al observar cómo gastan los países y, en última instancia, informar las decisiones políticas en torno a las asignaciones del gasto público y la equidad. Este documento de posición presenta cómo se miden actualmente los indicadores, revisa los desafíos que se han identificado con los

indicadores y establece una agenda para resolver los principales problemas para alcanzar el objetivo de los indicadores.

METODOLOGÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE INFORMES

Los siguientes cuadros contienen información sobre las fuentes de datos y la metodología para cada indicador.

Gasto público en educación como porcentaje del PIB

Fuentes de datos

- Gasto público total en educación (de todos los niveles de gobierno y todas las entidades): Estadísticas de finanzas gubernamentales del FMI; Recopilación de datos UNESCO-OCDE-Eurostat (UOE) (el gasto se define rigurosamente en el manual de recopilación de datos de la UOE); o fuentes alternativas disponibles públicamente.
- PIB: obtenido del Banco Mundial.

Metadatos: [https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2021/09/Metadatos-FFA-1.a.gdp .pdf](https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2021/09/Metadatos-FFA-1.a.gdp.pdf)

Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total

Fuentes de datos

- Gasto público total en educación (de todos los niveles de gobierno y todas las entidades): Estadísticas de finanzas gubernamentales del FMI; Recopilación de datos de la UOE (el gasto se define rigurosamente en el manual de recopilación de datos de la UOE); o fuentes alternativas disponibles públicamente.
- Gasto total del gobierno general (todos los sectores): base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI cuando no se incluye en la fuente de datos (por ejemplo, los datos de las Estadísticas de Finanzas Gubernamentales del FMI utilizan su estimación del gasto público total).

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

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

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

Fuentes de datos

- Gasto público en educación por nivel: recopilación de datos de la UOE, con base en fuentes gubernamentales.
- Gasto de los hogares en educación por nivel: recopilación de datos de la UOE, con base en encuestas de hogares.
- Gasto internacional: recopilación de datos de la UOE, con base en fuentes gubernamentales.
- Número de alumnos por nivel: encuesta nacional del UIS.
- Factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA): Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.
- PIB per cápita: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.

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

Gasto en educación por fuente de financiación (pública, privada, internacional) como porcentaje del PIB

El indicador utiliza la financiación inicial en educación como fuente de financiamiento, basándose en las Cuentas Nacionales de Educación de la UNESCO de 2016.

Fuentes de datos

- Gasto público inicial en educación: recopilación de datos de la UOE sobre el gasto público total restando el gasto internacional presupuestario.
- Gasto internacional inicial total en educación: recopilación de datos de la UOE en caso de estar disponibles. En caso contrario, base de datos del Sistema de Notificación de Acreedores (CRS) de la OCDE.
- Gasto inicial por fuentes internacionales (AOD): base de datos CRS de la OCDE.
- Gasto inicial por fuentes internacionales (no AOD): Gasto total de fuentes internacionales menos gasto inicial de fuentes internacionales.
- Gasto inicial de fuentes privadas (hogares): recopilación de datos de la UOE o informes nacionales; informes de encuestas de consumo de los hogares, ajustados a un porcentaje del PIB utilizando datos sobre el consumo total como porcentaje del PIB (datos aún no publicados pero disponibles en el UIS previa solicitud).
- Gasto inicial de fuentes privadas (no hogares): recopilación de datos de la UOE.
- PIB: Banco Mundial (PIB actual en unidades de moneda local).

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

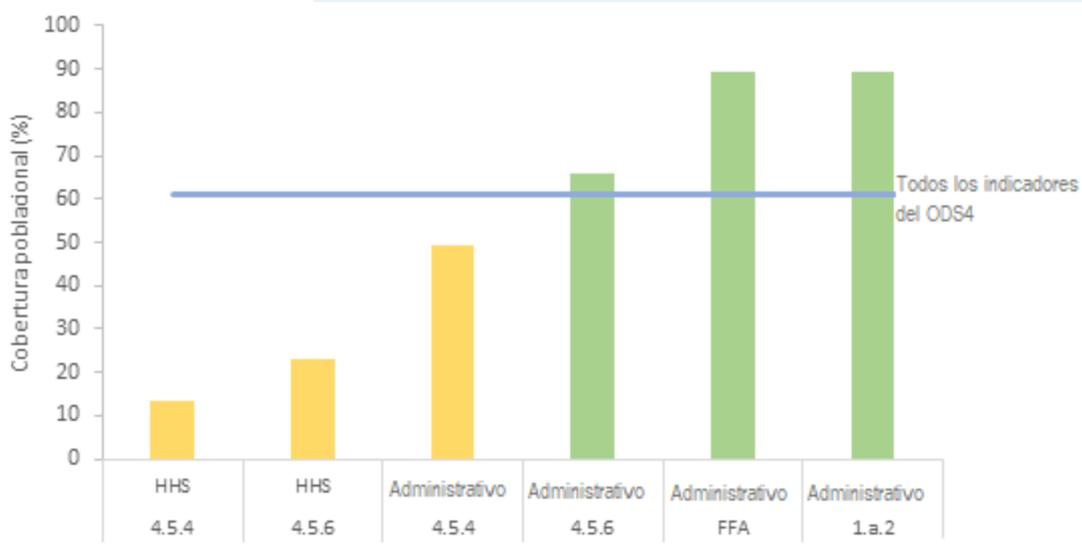
DESAFÍOS ACTUALES

Tres desafíos principales afectan el cálculo de los indicadores de gasto.

Cobertura

Aparte del gasto público total, la cobertura de los indicadores es bastante baja (**Figura 1**). La presentación de informes sobre el gasto público por nivel es mucho menor que la del gasto público total. Aunque no se han estudiado las razones de esto, es probable que se deba a la necesidad de un procesamiento adicional por parte de los países encuestados. La baja cobertura es un problema importante para el gasto privado. En el caso del indicador 4.5.4 de los ODS, solo se dispone de datos sobre el gasto de los hogares para el 13% de la población (o el 26% del número total de países).

Figura 1. Porcentaje de población en países cubiertos con al menos un punto de datos, 2018-2022



Fuentes de datos contradictorias sobre el gasto público

Si bien los datos de las EFP del FMI son la fuente preferida para este indicador, la cobertura es limitada y también se están utilizando otras fuentes de datos, incluido el UIS. Muchos países tienen múltiples estimaciones oficiales del gasto en educación como porcentaje del gasto público

total. Entre ellas es posible mencionar el EFP del FMI, el UIS, el BOOST del Banco Mundial, las cifras del presupuesto nacional y la OCDE publican cifras oficiales sobre este indicador. Sin embargo, estas diferentes fuentes de datos a menudo proporcionan estimaciones diferentes (**Figura 2**).

El UIS publicó un estudio en octubre de 2020¹ que compara varias fuentes de datos sobre el gasto en educación como porcentaje del gasto gubernamental total, incluidos los datos reportados al UIS por países, las EFP del FMI, los datos BOOST del Banco Mundial, los datos presentados en las Revisiones de Gasto Público del Banco Mundial y los datos presentados en Informes de Situación de los Países en África. El estudio encontró una variación considerable entre las fuentes en este indicador. El trabajo de seguimiento² encontró que esto se debe principalmente a diferencias en el numerador, es decir, el gasto público en educación (**Figura 3**).

¹ UIS (2020). *Producing internationally comparable education expenditure data*. TCG7/WG/F/REF/1.

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

Figura 2. Gasto público en educación como porcentaje del gasto público total por año y fuente:

Sudáfrica

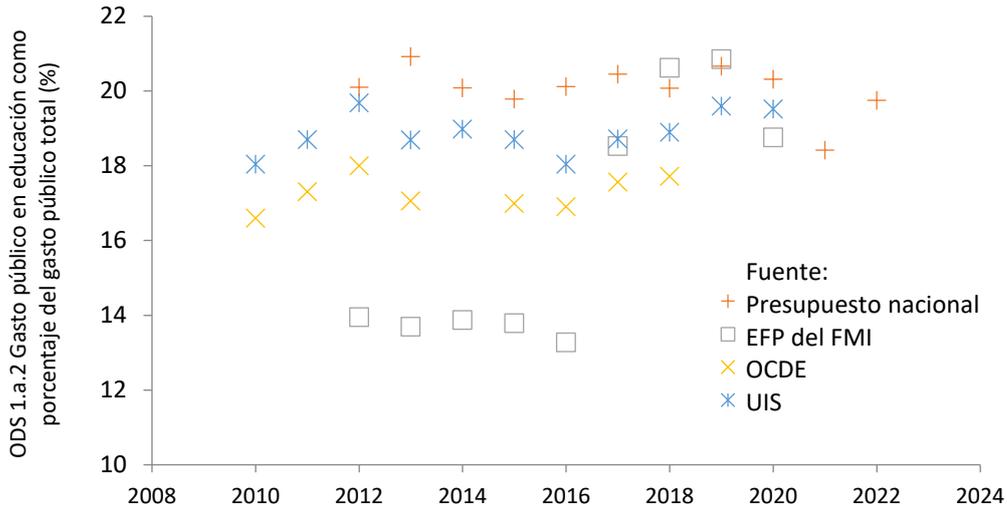
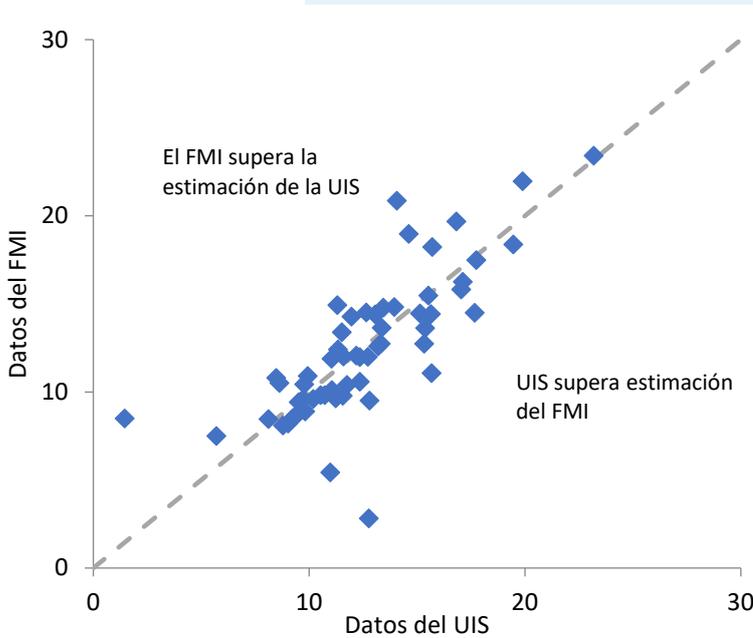


Figura 3. Datos del FMI y el UIS sobre el gasto en educación como porcentaje del gasto público total por país utilizando el mismo denominador



Existen diferencias metodológicas menores entre las definiciones del gasto público en educación del UIS y del FMI que no pueden explicar las grandes diferencias en las estimaciones del gasto público total en educación:

- Las definiciones de educación utilizadas tanto por el UIS como por el FMI para clasificar el gasto son generalmente similares, aunque no muy claramente definidas. Ambos manuales ofrecen ejemplos específicos de qué incluir en algunos casos, pero sus ejemplos son diferentes. El UIS informa el gasto en educación en programas de educación formal y define el gasto gubernamental en educación 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", establece explícitamente que incluye el gasto de todos los "ministerios y agencias gubernamentales" que brindan servicios educativos. El FMI adopta el sistema de clasificación de las funciones del gobierno (COFOG) de la División de Estadística de las Naciones Unidas, en el que la educación es una de las categorías.
- Ambas definiciones incluyen el gasto de ministerios distintos del de educación y en diversos niveles de gobierno. Por ejemplo, el FMI señala explícitamente el gasto de "escuelas y colegios 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".
- Existe cierta diferencia en la definición de gasto en general (en contraposición al gasto en educación) entre el UIS y el FMI. Sin embargo, las 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 la UIS y el FMI.

Aparte de las diferencias en lo que los manuales definen 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 del gasto total.

Medición del gasto privado

La Encuesta sobre Educación Formal del UIS, como parte de la recopilación conjunta de datos de la UNESCO, la OCDE y la UE, pregunta a los países sobre los gastos y transferencias gubernamentales, incluidos los de fuentes internacionales y el 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 Informe GEM 2022 creó un conjunto de datos sobre el gasto en educación de los hogares que aumenta los datos recopilados por el UIS y el Panorama de la Educación de la OCDE al revisar informes de encuestas nacionales de consumo y combinarlos 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 las fuentes de datos de las encuestas de hogares es la falta de comparabilidad del gasto de los hogares informado entre países. Esto incluye diferencias si el gasto se recaudó para un niño específico o para el hogar en su conjunto, el período de recuerdo y en los elementos incluidos en educación sobre los que se pide a los hogares que informen. Estas limitaciones se describen con más detalle en el Informe GEM 2021/2 (UNESCO 2022: 398) y en el Observatorio de la financiación de la educación 2022 (UNESCO y Banco Mundial 2022: 20). La recopilación de datos a través de encuestas de hogares para producir indicadores educativos se analiza más detalladamente en el documento de posición sobre las encuestas de hogares.

AGENDA A FUTURO

Es necesario identificar soluciones a los desafíos mencionados en las siguientes direcciones.

Armonización de los indicadores FFA y 1.a.2

Como se analizó anteriormente, existen diversas fuentes de datos sobre los indicadores FFA y 1.a.2 reportados por los gobiernos, ya sea al UIS u otras entidades. La práctica actual es utilizar los datos de las EFP del FMI cuando estén disponibles. Sin embargo, estos pueden entrar en conflicto con los datos oficiales informados por los ministerios de educación. También pueden

ser diferentes de los datos reportados por otras fuentes, como cualquier fuente única. Como se vio anteriormente, antes del año 2017, los datos del FMI sobre Sudáfrica eran mucho más bajos que los de otras tres fuentes (**Figura 2**). Por último, hay muchos casos en los que los datos de las EFP del FMI no están disponibles.

El **objetivo** es identificar el método preferido para armonizar las estimaciones FFA y 1.a.2 dadas las numerosas fuentes oficiales. Los enfoques discutidos incluyen:

1. Clasificación: Este es el enfoque actual que considera las EFP del FMI como la fuente preferida.
2. Valor mediano: con este enfoque, se toma el valor mediano de cada año que es menos susceptible de estar influenciado por observaciones atípicas que el valor promedio.
3. Tendencia lineal: se estima una tendencia lineal utilizando un modelo de regresión lineal (**Figura 4**).
4. Clasificación basada en datos empíricos: con este enfoque, la fuente de datos mejor clasificada es la que está más cerca de la tendencia lineal (**Figura 5**).

Figura 4. Armonización de los valores del indicador 1.a.2 de los ODS utilizando el enfoque de proyección lineal, Sudáfrica

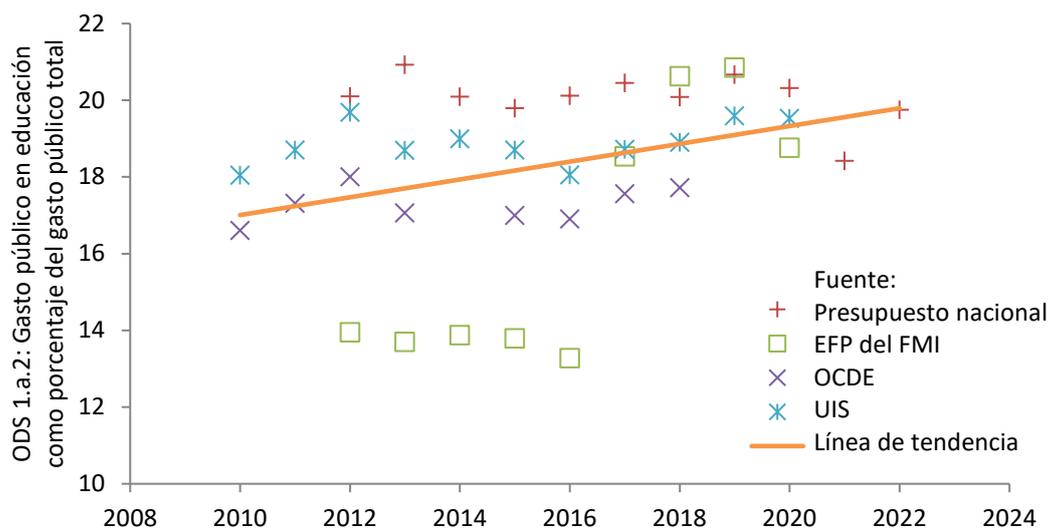
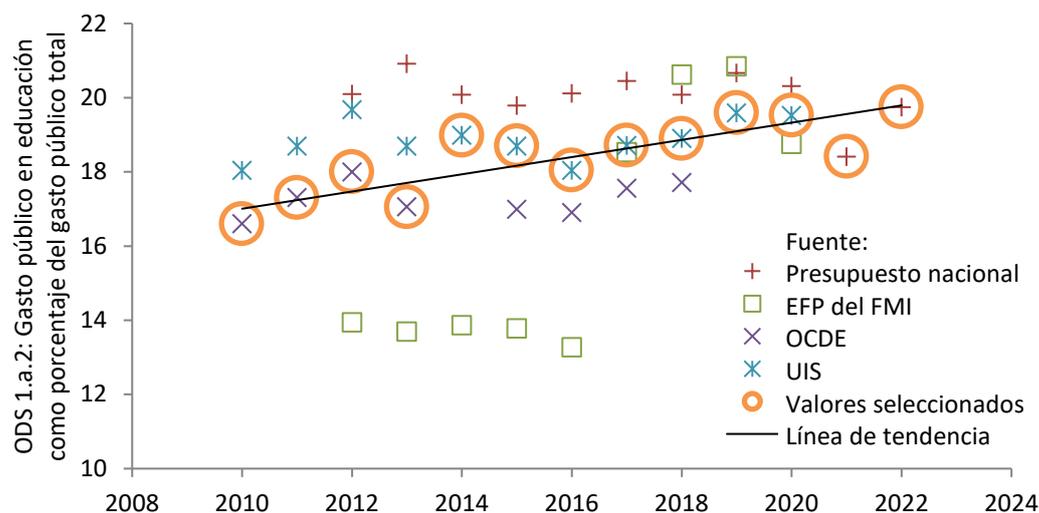


Figura 5. Armonización de los valores del indicador 1.a.2 de los ODS utilizando un enfoque de clasificación fundamentado empíricamente, caso de Sudáfrica



Nota: Las fuentes mejor clasificadas se acercan a la tendencia lineal.

Simplificar los instrumentos de recolección de datos.

El Cuestionario B del UIS sobre Gasto en Educación requiere reportar unos 440 puntos de datos. Esto demanda mucho tiempo para los encuestados gubernamentales. El cuestionario no sólo se utiliza para producir indicadores de los ODS sino también otros indicadores relevantes para las políticas. El número de puntos de datos necesarios para recopilar datos solo para FFA, 1.a.2, 4.5.4 y 4.5.6 sería inferior a 100.

El cuestionario solicita montos de gasto por tipo y por nivel educativo. 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, remuneración del personal y gastos corrientes 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 en la que no se distingue por nivel.

Proporcionar los montos de educación solicitados en el cuestionario generalmente requiere que el encuestado investigue y realice una serie de cálculos. El gasto en educación a menudo ocurre no sólo en más de un nivel de gobierno (por ejemplo, nacional, provincial y local), sino también en múltiples ministerios. Por ejemplo, algunos ministerios tienen sus propias escuelas vocacionales, mientras que los ministerios sociales pueden brindar subsidios directos para la educación a los hogares pobres, entre otros. Así, se desprende la cuestión clave de qué constituye gasto en educación (por ejemplo, gasto en bienes y servicios versus instrumentos financieros), cómo distinguir varios tipos de gasto (corriente versus capital) y cómo asignar montos por nivel cuando las fuentes de datos de gasto están agregadas. Estas definiciones y metodologías se presentan en la Sección 5 del Manual de Instrucciones para la Encuesta de Educación Formal.³

El **objetivo** es identificar revisiones al proceso de recopilación de datos para aumentar la cobertura. Como se analizó anteriormente, los elementos potenciales de un enfoque revisado incluyen los siguientes:

- Simplificar o priorizar los indicadores FFA y ODS en el cuestionario sobre gastos 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.
- Proporcionar directrices claras a los encuestados del UIS sobre cómo pueden obtener los datos necesarios para completar los campos. Por ejemplo, se podría orientar a los encuestados sobre cómo solicitar a los ministerios de finanzas que generen informes o cómo leer los informes nacionales de las encuestas de hogares.
- Recopilar metadatos sobre la fuente de información sobre gastos para los indicadores de los ODS. Esto podría llevarse a cabo utilizando una lista de verificación de qué gastos se incluyen,

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

por ejemplo, de todos los ministerios, unidades gubernamentales y jurisdicciones subnacionales.

Gasto privado

La medición del gasto privado en educación generalmente se basa en datos de encuestas de hogares, incluidos datos reportados por los gobiernos al UIS y datos recopilados por el UIS u otros directamente de informes nacionales.

Hay una serie de desafíos a la hora de estimar el gasto de los hogares en educación a partir de encuestas de hogares, particularmente en relación con cuestiones que incluyen la estructura de los cuestionarios y el período de recuerdo.

El **objetivo** es identificar herramientas para mejorar la recopilación y el informe del gasto en educación de los hogares. Dada la variación en la forma en que se recopilan los datos sobre el gasto en educación de los hogares mediante encuestas de consumo u otras encuestas, se podría brindar orientación para:

- Oficinas nacionales de estadística sobre cómo diseñar cuestionarios para encuestas de hogares, incluido el período de recuerdo ideal, si se debe preguntar el gasto sobre cada niño en lugar del hogar, el nivel de educación para la recopilación de datos, o cómo se deben registrar los datos en los informes nacionales de encuestas de hogares, etc.
- Los ministerios de educación sobre cómo tomar el consumo de los hogares medido en las encuestas de consumo y convertirlo en una estimación como porcentaje del PIB. Por ejemplo, muchas encuestas utilizan la Clasificación del Consumo Individual según el propósito (COICOP) de los artículos de consumo, pero a veces se fusionan la educación preescolar y la primaria.