

INNOVACIONES METODOLÓGICAS EN LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS SOBRE LOS COSTES Y LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

*François Orivel**

*Estelle Orivel***

Los estudios comparativos relativos a los costes y la financiación de la enseñanza siempre se han visto muy condicionados por la disponibilidad o no de datos fiables que pudieran compararse. Las tentativas más sistemáticas de desarrollar ese tipo de datos se han llevado a cabo desde la UNESCO que, poco después de la Segunda Guerra Mundial, inició la publicación de anuarios estadísticos en los que pueden encontrarse datos sobre el gasto educativo nacional financiado con recursos públicos. Esos datos son recogidos por la UNESCO a través de unos cuestionarios cumplimentados por las autoridades educativas nacionales, pero ofrecen algunas insuficiencias o lagunas. Por un lado, no tienen en cuenta los gastos de la educación privada. Por otro, no resuelven de manera satisfactoria los problemas asociados al hecho de que los tipos de cambio oficiales no siempre reflejan el valor económico real de la moneda nacional. Por último, el concepto de gastos públicos de educación es objeto de una amplia variedad de interpretaciones que no siempre son tenidas en cuenta.

Desde 1987, la OCDE ha tomado la iniciativa de intentar resolver algunas de esas dificultades dentro de un proyecto titulado INES (*Indicators of Education Systems* —Indicadores de los Sistemas Educativos—). Dicho proyecto supone un

* *Institut de Recherche sur l'Economie de l'Education (IREDU)* —Instituto de Investigación sobre Economía de la Educación—, *Universite de Bourgogne, Dijon, France*.

** *Laboratoire d'Analyse et de Techniques Economiques (LATEC)* —Laboratorio de Análisis y Técnicas Económicas— *Universite de Borgogne, Dijon, France*.

avance muy significativo en el campo de las innovaciones metodológicas para afrontar la cuestión de los estudios comparativos sobre los costes y la financiación de la educación. No sólo intenta cubrir la laguna relativa a los gastos privados de educación sino que, además, abarca otras muchas innovaciones en los campos relativos a los costes de la educación financiados por autoridades públicas (central o federal, regional o provincial, municipal o distrital), de las transferencias entre esos niveles, de los costes por unidad, de la financiación de las escuelas públicas y privadas bien con recursos privados o públicos, etc. El proyecto ha conducido a cuatro ediciones sucesivas de una publicación nueva denominada *Education at a Glance* (1992, 93, 95, 96).

El presente artículo describe en primer lugar la situación de los estudios comparativos sobre costes y financiación de la educación previos al proyecto INES. Posteriormente, evalúa el alcance del éxito de las innovaciones introducidas por el proyecto de la OCDE. Por último, identifica los obstáculos que todavía no se han resuelto a la hora de llevar a cabo satisfactoriamente estudios comparativos sobre los costes y la financiación de la educación.

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS SOBRE LOS COSTES Y LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN ANTES DE LAS INNOVACIONES METODOLÓGICAS RECIENTES

I.1 Coste y financiación de la educación a nivel nacional

Los estudios comparativos sobre el coste y la financiación de la educación se iniciaron con la primera edición del anuario estadístico de la UNESCO. Los primeros estudios analíticos basados en esta fuente de datos no vieron la luz hasta comienzos de los años 50. Algunos países, como Francia, Alemania y los Estados Unidos, entre otros, habían sido capaces de ofrecer datos retrospectivos sobre el gasto público en educación desde algo antes. Sin embargo, esos estudios no eran comparativos sino monográficos y no pretendían emplear la misma metodología.

Los cuestionarios de la UNESCO incluyen, en principio, el gasto educativo tanto público como privado. No obstante, la baja calidad de las respuestas relativas a los gastos privados condujo a la UNESCO a no publicar esos datos en sus anuarios estadísticos. Podría esperarse que después de 40 años de tales ejercicios,

la colección de datos generados sobre gastos privados en educación hubiese mejorado lo suficiente como para hacer posible su inclusión en los anuarios, pero ese objetivo no ha sido aún alcanzado.

Como consecuencia, la mayoría de los estudios comparativos sobre el coste y la financiación de la educación están limitados al análisis del gasto público. Existe, sin embargo, un cierto número de estudios comparativos que incluyen datos relativos tanto a las fuentes públicas como a las privadas. Aún así, el alcance de estos estudios está normalmente muy limitado a un reducido número de países y se refieren a un año determinado. Debe reconocerse que no hay un solo país que haya sido capaz de ofrecer datos sobre el gasto privado anual de educación. La única excepción posible serían los EE.UU. que pueden ofrecer ese tipo de datos mediante cuestionarios relativos a los presupuestos de las escuelas separados según las fuentes de financiación (subsidios públicos y cuotas costeadas por las familias). Pero incluso en ese caso, el concepto de *gasto privado de educación* está relegado exclusivamente al pago de las familias a la escuela, sin incluir los gastos educativos que no figuran a través de los presupuestos de las escuelas, tales como los referidos a libros de texto, uniformes, clases particulares, etc. Este otro tipo de gasto educativo privado familiar solo podría ser estudiado a través de encuestas del consumo familiar en las que pudieran aislarse claramente todas las partidas de gasto educativo. Ese tipo de encuestas no están nada extendidas y por esa razón las que hay admiten muy poca comparabilidad. Estas restricciones explican por qué el grueso de los estudios sobre los costes y la financiación de la educación se limitan a los gastos públicos.

Los cuestionarios de la UNESCO empleados para recoger datos de gasto son estimados en moneda local. En orden a hacer las cantidades comparables fácilmente se suelen traducir a una moneda habitual, normalmente el dólar americano. Esa traducción se realiza gracias a los tipos de cambio oficiales de cada moneda con respecto al dólar americano. Sin embargo, esa transformación es más que discutible desde el momento que los mencionados tipos de cambio no están determinados por los mecanismos del mercado. Así, durante los últimos cuarenta años muchos países han establecido tipos oficiales de cambio que no reflejan el valor real que en el mercado tiene su moneda respecto al dólar. En estos casos es imposible comprar un dólar al tipo de cambio fijado oficialmente, ya que sobrestima mucho el valor de la moneda nacional. Por poner un ejemplo, al comienzo de los 80, Nigeria fijó el valor de la unidad de su moneda nacional, el *naira*, en

dos dólares, mientras que en el mercado negro el valor de un dólar alcanzaba los 20 nairas. El valor real del naira estaba sobrestimado en unas 40 veces. Si el gasto educativo de Nigeria se estimaba usando el tipo oficial de cambio el valor comparativo con el gasto en educación de los EE.UU. hubiera tenido un valor 40 veces mayor que el económicamente real. Un análisis de este tipo no puede ser, por tanto, considerado propiamente como fiable.

Con el fin de evitar esta dificultad, una gran proporción de estudios comparativos ha utilizado otro modo de presentar los gastos de educación, mostrando la parte de los gastos de educación pública en el PIB (Producto Interior Bruto). Este método no requiere la utilización de ningún tipo de cambio en tanto en cuanto los gastos de educación como el PIB estén estimados en la moneda nacional. Esto es por lo que este indicador ha sido tan popular en los estudios comparativos y por lo que aún permanece ampliamente vigente. Se puede mencionar aquí un estudio llevado a cabo por Eicher y Orivel (1979), fundamentado en la base de datos de la UNESCO que mostraba que desde la Segunda Guerra Mundial hasta 1975 la participación de gastos en educación pública en el PIB mundial había aumentado regularmente desde menos de un 2% hasta ligeramente más de un 5%, y que, desde 1975, esta participación parece estar estabilizada. La creencia general en ese momento era aún una expectativa de mayores crecimientos en esa participación debido a la amplitud de las necesidades insatisfechas en educación en el mundo, también debida a la ampliamente aceptada prioridad concedida a la educación. De hecho, esta pronta observación de la estabilización se evidenciaba como correcta ya que en los 20 años últimos la participación mundial del gasto de educación pública en el PIB ha permanecido constante alrededor del 5% (UNESCO *Statistical Yearbook 1995, 1993 data*). La evolución principal que ha tenido lugar durante los últimos 20 años en esta participación es una tendencia hacia una mayor convergencia de los modelos nacionales. Esto puede atribuirse en parte a la influencia de los estudios comparativos sobre los responsables en educación pública, en busca, éstos últimos, de una orientación política. La mayor parte de los países que acostumbraban a gastar significativamente por debajo de esta media del 5% se han esforzado por incrementar su gasto nacional en educación al nivel del 5%, mientras que la mayoría de los que estaban por encima de ese umbral pusieron en práctica una política de rebaja.

Los estudios comparativos en gastos de educación han utilizado también de forma repetida un indicador para medir la participación de gastos de educación

pública dentro del total del gasto público. Se espera que este indicador muestre hasta dónde llega la prioridad de la educación en la mentalidad de los gobiernos que tienen que asignar sus ingresos entre las distintas funciones o servicios públicos (salud, defensa, justicia, infraestructura pública, exteriores, cultura, otros servicios de bienestar, etc). Nuevamente, el poder analítico potencial de este indicador está limitado por sus deficiencias. Su más importante inconveniente más destacable está ligado a la escasez de comparabilidad del concepto de gasto público entre países. En primer lugar, mientras algunos países están limitados por el presupuesto del gobierno central, en otros el gasto público surge de la consolidación de todos los niveles de gobierno (central, regional y local). En segundo lugar, en algunos países incluye actividades que en otros lugares están llevadas a cabo por el sector privado (teléfono, electricidad, producción y/o distribución de transporte público). Finalmente, los servicios de bienestar como son la seguridad médica, las prestaciones por desempleo o las pensiones y otros pueden ser provistos por el presupuesto público, o por un servicio independiente de seguridad social, o por iniciativas de seguridad privada. La prioridad así dada a la educación tiene que ser apreciada en confrontación con un conjunto de otros servicios cuyo alcance puede variar fuertemente de un país a otro. Esto hace a un indicador así poco útil para comparaciones.

En último lugar, pero no por ello menos importante, se debe subrayar que los indicadores disponibles sobre gastos en educación tales como el porcentaje sobre el PIB o sobre el presupuesto público no permiten dirigir correctamente la cuestión del coste y financiación de la educación. El concepto económico de coste requiere que deban ser tenidos en cuenta todos los recursos destinados a la educación. Por otra parte, la cuestión de la financiación considera cómo este coste es sustentado por los diferentes agentes económicos, públicos y privados. Cuando uno recibe recursos provenientes solamente de un origen, como pueden ser las autoridades públicas, no se puede hablar en sentido estricto de coste de educación ni de financiación. El único caso en el que el coste, gasto y financiación pueden ser considerados como equivalentes es aquel en el que todo el coste de educación es sufragado por una sola fuente financiera. Este supuesto es a veces asumido por países donde la educación es gratuita y cuyo coste se supone enteramente soportado por las autoridades públicas. Este es el caso de la Antigua Unión Soviética (AUS). No obstante, la cantidad de gasto público en educación provisto por las autoridades educativas de la AUS solía sobrepasar el concepto del coste de educación, puesto que incluía algunas transferencias públicas a las familias. Por

ejemplo, dado que las escuelas estaban ofreciendo comida gratis, el coste de estas comidas estaba incluido en los datos de la AUS en gasto público en educación, si bien no debería estar incluido en el concepto de coste de educación (alimentar¹ a los niños o darles servicios de salud no son actividades de educación). Fuera de la AUS, otros países también consideran que su sistema de educación es gratuito para las familias y el coste debe ser enteramente soportado por las entidades públicas. Muchos de estos países no han producido aún encuestas que estimen el gasto en educación de las familias o el alcance de la formación profesional proporcionada por las empresas. La suposición de que dicho gasto es desdeñable no se puede aceptar.

I.2 Coste y financiación por niveles de educación

La clasificación estándar normalmente utilizada por la UNESCO y otras agencias similares es conocida como taxonomía ISCED (*International Standard Classification of Education*), formalmente adoptada en 1978. Esta clasificación distingue 7 niveles de educación: 0 pre-escolar, 1 primaria, 2 secundaria inferior, 3 secundaria superior, 4 la suma de 2 y 3, 5 enseñanza superior no universitaria, 6 enseñanza universitaria y 7 enseñanza a post-graduados. La enseñanza para adultos no está incluida en las categorías anteriores, pero está reagrupada en una categoría separada, combinando todos los niveles (desde la alfabetización hasta los niveles más elevados para adultos). Todos los países han intentado adoptar la clasificación del ISCED. Por supuesto, todos los sistemas de educación en el mundo no se ajustan exactamente. Por ejemplo, algunos países han suprimido la distinción entre primaria y enseñanza secundaria inferior con la intención de crear un ciclo de enseñanza fundamental (8-9 años de enseñanza básica). Otros tienen algunas dificultades para encajar su sistema de enseñanza superior en las 3 categorías del ISCED. Por ejemplo los «Grandes Écoles» franceses no se ajustan adecuadamente a ninguno de ellos. El concepto de enseñanza adulta en la clasifica-

¹ Cuando los alumnos o los estudiantes tienen su residencia lejos del centro de enseñanza, pueden verse obligados a llevar su comida a un comedor de colegio o una cafetería de estudiantes. El coste de cada comida es usualmente más alto que su equivalente en casa. Este gasto adicional puede por tanto ser considerado como unido a la educación. Puesto que puede ser difícil valorar la diferencia de costes, muchos estudios comparativos tienden a incluir el coste de los comedores escolares o las cafeterías de estudiantes como un coste de educación.

ción del ISCED no está bien adaptado a la enseñanza universitaria, ya que es difícil separar los estudiantes adultos de los que no lo son. Algunas veces utilizan el estatus de trabajador como un factor distintivo, pero aquí de nuevo no es fácil diferenciar un estudiante que trabaja a tiempo parcial para de financiar sus estudios del tiempo de estudio de un adulto trabajador que estudia adicionalmente para mejorar sus conocimientos. Esto son sólo ejemplos, entre otros, de las dificultades que supone aplicar la clasificación ISCED para estudios comparativos.

En último lugar, pero no por ello menos importante, la duración de un nivel dado varía ampliamente de un país a otro. Por ejemplo, la educación secundaria superior dura 5 años en Italia o en Austria, 4 años en Suiza, 2 años en Australia, y 3 años en muchos otros países. Si uno calcula un indicador que mida la parte de enseñanza secundaria superior dentro del gasto total de enseñanza, la información comparativa que resulta no tiene valor. Suiza puede destinar a enseñanza secundaria superior más que Australia sin que esto signifique un mayor interés por la enseñanza secundaria superior, sino simplemente un periodo más largo.

I.3 Coste y financiación de la educación por objetivos

El desglose del gasto en educación por objetivos está abierto a muchas interpretaciones. La más simple es entre gastos corrientes y de capital. Un gasto corriente se repite cada año (por ejemplo los sueldos de los profesores), mientras que el gasto de capital pretende proporcionar mejoras en los centros durante varios años y pueden ser utilizados por muchas promociones de estudiantes, como por ejemplo son los edificios o instalaciones escolares.

En la mayor parte de las actividades comerciales, el gasto de capital se amortiza durante un periodo basado en la vida esperada del objeto introducido (un edificio puede ser amortizado en 50 años, el mobiliario de oficina de 10 a 15 años, una computadora en 3 años, etc). La mayoría de los sistemas de enseñanza en el mundo no han desarrollado una tradición similar de amortización de los gastos de capital. En la base de datos de la UNESCO, el gasto de capital de un determinado año solamente representa la nueva inversión realizada durante ese año. Esto conduce a series cronológicas caóticas. El gasto de capital puede ser alto durante periodos de expansión de la enseñanza y cercano a cero durante periodos de estabilización de la misma. Este modelo específico hace dificultosa la estimación de

los costes unitarios (por estudiante y año). Por este motivo, muchos estudios comparativos de costes unitarios se limitan a los costes corrientes.

Hay otros desgloses del gasto de enseñanza por objetivos; en particular dentro de los costes corrientes. La más habitual es la distinción entre costes de personal y otros de diverso carácter. Esta distinción refleja la propensión de los sistemas de enseñanza a asignar una proporción significativa de su presupuesto a personal, en particular a personal docente. Muchos estudios comparativos han tratado las políticas de compensación del personal docente, tema muy delicado en todo el mundo. ¿Están los profesores bien o mal pagados? ¿Cuáles deberían ser los sueldos correctos para los profesores? ¿Qué criterio debería ser utilizado para fijar los sueldos de los profesores (antigüedad, cualificación, méritos, etc.)? A pesar de las continuas mejoras en la base de datos de la UNESCO en cuanto a los sueldos del personal, no son satisfactorios los estudios comparativos en este tema. No deberían tener en cuenta la riqueza relativa de los países (países más ricos pueden dar sueldos más elevados que los pobres) ni el poder adquisitivo de las monedas locales (mirar arriba la discusión de las tasas oficiales de cambio). Los datos existentes no nos proporcionan los elementos contextuales correctos que ayuden a apreciar la relativa bondad de los sueldos actuales pagados a los profesores en los diferentes países.

Hay que mencionar también dificultades menores, entre ellas la cuestión de la equivalencia de enseñanza a tiempo total de los profesores para la estimación de salarios medios, la cuestión de profesores asignados a puestos no docentes, actividad común en muchos países que puede llevar a una sobrestimación de la parte de gasto del personal de enseñanza, y finalmente la dificultad para realizar una distinción, dentro del personal no docente en el cuestionario de la UNESCO la categoría del «personal administrativo» de otro personal.

En líneas generales, es difícil sacar conclusiones analíticas útiles de los estudios comparativos basados en la base de datos de la UNESCO sobre los gastos de enseñanza por objetivos. Las diferencias estructurales entre un país y otro son excesivamente amplias y sólo pueden explicarse por enfoques conceptuales diferentes o distintas definiciones de conceptos. Por ejemplo, en el *Statistical Year Book* de 1995, el gasto de personal no administrativo representaba el 15.3% del presupuesto de enseñanza de Estonia y el 0.3% de dicha partida en el alemán. En la misma edición esta cuota era del 16.9% para Italia en 1979 y del 0.3% en 1990 en este mismo país. Tal divergencia, tanto geográfica como cronológica, sólo puede interpretarse asumiendo que esos datos no miden la misma cosa.

Otro problema que hay mencionar es el uso de la categoría «otros» por la gente que recoge los datos. Hay una tendencia a sobre utilizar esta categoría cuando las clasificaciones locales no se ajustan adecuadamente a una clasificación estándar. Si se toma de nuevo la edición del *Statistical Year Book* de 1995 de la UNESCO, se puede observar que la categoría «otros» posee con frecuencia una importancia de primer orden. Esta categoría representaba el 54.3% del desglose de los gastos en enseñanza en Lituania en 1992, el 46.1% en Hungría en 1993, el 33.6% en Dinamarca en 1991, el 39.5% en Japón en 1988, el 30.3% en China en 1991. Tan altos porcentajes con objetivos desconocidos constituyen una fuerte dificultad para llevar a cabo estudios comparativos fiables en ese tema.

II. INNOVACIONES METODOLÓGICAS EN LOS ESTUDIOS COMPARATIVOS INTRODUCIDOS POR EL PROYECTO INES

La creciente carga que los servicios de enseñanza suponen para los presupuestos públicos, los decepcionantes resultados obtenidos por determinados países en comparaciones internacionales acerca de los logros en enseñanza ha llevado a muchos políticos a cuestionarse la eficiencia y el coste efectivo de su sistema educativo. Ello ha sido en particular el caso de las autoridades de enseñanza de Estados Unidos, quienes publicaron a principios de los 80 un informe titulado «*A Nation at risk*» (GARDNER y otros, 1983) centrándose en la debilidad de la enseñanza estadounidense. Tras esta publicación las autoridades de enseñanza de Estados Unidos han mirado la experiencia de otras naciones importantes de la OCDE para ver si podían aprender algo para la reforma de su sistema educativo. Esta práctica ha mostrado lo pobre que es la comparabilidad de los indicadores existentes, especialmente en los campos de coste, financiación y consecuciones. Este diagnóstico fue el punto inicial para un nuevo enfoque dirigido a la mejora de los estudios comparativos, gracias a una recogida de datos más fiable y a una elaboración más precisa de los indicadores.

La UNESCO podría ser la agencia encargada de llevar a cabo este programa. Sin embargo, la dificultad de esta tarea; la excesiva cantidad de países miembros de la UNESCO; el hecho de que Estados Unidos e Inglaterra no sean ya miembros de la UNESCO; y, finalmente, el hecho de que los estudios comparados pueden ofrecer más lecciones útiles cuando se refieren a países que tienen un nivel similar de desarrollo económico, son factores que han apuntado a la necesidad de

darle la responsabilidad de este programa a la OCDE. La OCDE ha desarrollado muchos proyectos bien valorados en el campo de la enseñanza, en particular la producción de anuarios estadísticos basados en el mismo cuestionario que el de la UNESCO, pero añadiéndoles un análisis cualitativo en la evaluación de las políticas de la enseñanza nacional de sus estados miembros.

El nuevo programa denominado INES, empezó en 1987. Dicho programa ha prestado una gran atención a la promoción de un buen equilibrio entre los académicos especialistas, los políticos y los técnicos nacionales encargados de producir datos relevantes. A partir de ahí ha establecido numerosos grupos de trabajo especializados en diferentes aspectos del funcionamiento de los sistemas educativos, uno de los cuales estaba encargado del coste y de los datos de financiación. El resultado de este proyecto fue la publicación en 1992 del primer informe de la nueva serie denominada *Education at a Glance, OECD indicators*. Cinco años han sido necesarios entre el lanzamiento del proyecto y la publicación de sus primeros resultados. Esto es un indicador de la dificultad de la tarea: no sólo se revela imperativo el obtener un consenso de los nuevos indicadores y metodologías, sino que era también necesario llevar a cabo en cada país el a veces costoso paso de recogida de datos y elaboración de las encuestas apropiadas.

La participación de los países en el INES ha sido voluntaria. No todos los participantes han tomado parte en todos los grupos de trabajo. Las primeras series de indicadores publicadas presentaban datos comparativos cubriendo sólo un subgrupo de los países de la OCDE. Este subgrupo progresivamente aumentó su tamaño con las siguientes ediciones de *Education at a Glance*. Debe mencionarse que las siguientes ediciones no se han basado en un conjunto establecido de nuevos indicadores, sino que constantemente han intentado mejorar su alcance y relevancia.

Hoy, el proyecto INES está cercano a su fase de estabilización con un baremo fijo de cerca de 40 indicadores. La OCDE está todavía trabajando en el desarrollo de nuevos indicadores pero, al mismo tiempo, se ha comenzado una fase de producción rutinaria de un conjunto fijo de indicadores. En 1995, el antiguo cuestionario común usado por la UNESCO y la OCDE fue reemplazado por uno nuevo, basado en el grupo de indicadores del INES. Después, la UNESCO y la OCDE han comenzado una fase de cooperación para ampliar este conjunto de indicadores a los países que no pertenecen a la OCDE pero son miembros de la UNESCO.

Entre los objetivos del nuevo programa, uno de los más predominantes es la preocupación de establecer relaciones entre la cantidad de recursos asignados a la enseñanza y los logros de los sistemas de educativos. Esta meta ha tenido una implicación en la definición de los gastos de enseñanza. En la tradición de la UNESCO, estos gastos se refieren a todos los tipos de enseñanza y actividades de formación aunque, en lo que se refiere a resultados, los beneficios de enseñanza se limitaban a alumnos y estudiantes matriculados en el sistema formal de enseñanza. Nunca ha intentado la UNESCO recoger información del número de adultos que se benefician de la formación a través de un servicio privado o de su aprendizaje posterior tras su primer paso en el sistema de enseñanza formal. Así, la amplitud del gasto se refería a un campo más amplio del que reflejaba la amplitud del beneficio; lo que dificultaba analizar de forma precisa la relación fundamental entre costes y beneficios. El INES ha aprendido la lección de esta inconsistencia y decidió no incluir en los costes ni en la financiación el sector de enseñanza a adultos. Se excluye de la nueva base de datos una gran proporción de la formación basada en la empresa. Sin embargo todavía se consideran los esfuerzos de las empresas respecto a la formación profesional inicial, dirigida a aprendices o al funcionamiento del sistema dual de tipo alemán.

II.1 Gasto privado

La OCDE decidió con el proyecto INES incluir en su base de datos los gastos de enseñanza privada, cuya ausencia era uno de los mayores fallos de las publicaciones de la UNESCO. Sin embargo la inclusión del gasto privado entre los datos de costes y financiación supuso grandes dificultades en muchos de los países participantes. Puesto que numerosos sistemas estadísticos nacionales no recogían la información relevante, fueron necesarias la mayoría de las veces encuestas ad hoc a fin de estimar el gasto privado. Tales encuestas son costosas y requieren conocimientos específicos no siempre disponibles. En consecuencia, el enfoque de la OCDE ha sido pragmático. Ha provisto a cada país con una orientación metodológica para la determinación del gasto privado en enseñanza, y cada país ha adaptado esta metodología a sus limitaciones. Para la primera edición de *Education at a Glance*, sólo la mitad de los países de la OCDE proporcionaron datos sobre gasto privado. Este número ha aumentado progresivamente en las siguientes ediciones mientras que la metodología se perfeccionaba. En la edición de 1996, 2/3 de los países pudieron proporcionar estimaciones del gasto en enseñanza privada.

Para este grupo de países, la participación del gasto en enseñanza privada en el PIB asciende a una media del 1.3%; de esto el 1.1% está asignado a los centros y el 0.2% lo está a otros gastos de enseñanza. Sabiendo que el 5% de gastos de enseñanza procede de fuentes públicas, se puede concluir que los países de la OCDE gastan un 6.3% de su PIB en educación, del cual el 80% está financiado por fuentes públicas y el 20% por el sector privado. La participación de los gastos en enseñanza privada en el total varía mucho de un país a otro. Va desde un bajo 8% en Finlandia a un alto 25% en Japón, Estados Unidos y Australia.

La información de gastos de educación privada se ha desglosado por niveles de enseñanza. Se estiman dos indicadores, uno para enseñanza primaria y secundaria, y otro para enseñanza superior. Estos indicadores muestran que los patrones de financiación entre países están más próximos en la enseñanza primaria y secundaria que en la superior. La financiación privada es siempre baja para enseñanza primaria y secundaria, mientras que puede ser muy amplia para la enseñanza superior. En Estados Unidos la mitad de los gastos en enseñanza superior provienen de fondos familiares, en Japón el 60% y en Corea el 75%. Por el contrario en Francia y España la participación es cercana a un 20%, y en Austria es menor del 10%. Esta gran dispersión en los patrones de financiación para la enseñanza superior conduce a intensos debates internos en los países con sistemas muy atípicos. En lo referido a la participación del PIB en el gasto asignado a la enseñanza pública se aprecia una tendencia a una mayor convergencia. De forma progresiva los países con una alta subvención en la enseñanza superior deberán incrementar la participación de las fuentes privadas en este nivel. Esto se ha hecho en España e Italia. El Reino Unido tiene en funcionamiento algunos planes dirigidos a aumentar las tasas. Francia, que todavía se resiste a tomar este camino, podría tener que cambiar en el futuro su punto de vista.

II.2 Paridades del poder adquisitivo

La segunda innovación introducida por el INES ha sido la introducción de una nueva manera (no basada en los tipos de cambio oficiales) para convertir el gasto estimado de monedas locales en una moneda común. La OCDE ha participado en la última década en un esfuerzo mundial dirigido a la producción de mejores estimaciones del PIB per cápita con fines comparativos. Estas estimaciones se conocen como estimaciones de «la paridad del poder adquisitivo» (PPA).

Resumiendo brevemente esta metodología, se puede decir que en los cálculos tradicionales del PIB, los precios de bienes y servicios utilizados son precios locales. Si un corte de pelo cuesta 2 dólares en Turquía y 20 dólares en Estados Unidos, se contabiliza como 2 dólares en la estimación PIB turco per capita y 20 dólares en la estimación del PIB per capita de EEUU. Aunque la cantidad de servicios proporcionados en ambos países es la misma (asumimos que la calidad de corte de pelo turco y estadounidense es igual), en el modo tradicional de estimación de los PIBs, Turquía aparecía como más pobre que EEUU, en parte porque los precios de determinados bienes y servicios eran más baratos, y no sólo porque produjese menos bienes y servicios. Para superar este sesgo, el enfoque de la paridad del poder adquisitivo pretende estimar un bien particular con un precio común.

Este modo de estimación del PIB *per capita* en cada país permite un mejor análisis de la riqueza relativa de los países. La nueva estimación se usa posteriormente para estimar un índice teórico de cambio más cercano al valor económico de la moneda nacional que el tipo oficial de cambio que está contaminado por los movimientos especulativos. Sobre la base de este nuevo tipo de cambio es ahora posible convertir el gasto de educación expresado en monedas locales a una moneda común, el PPA dólar estadounidense. En el caso de España, la reestimación del PIB *per capita* con la metodología PPA ha tenido poco impacto. En 1994 el PIB *per capita* no ajustado es de 13,440\$ mientras que el ajustado es de 13,740\$ (Banco Mundial, 1996). El PIB per capita se incrementa sólo ligeramente, indicando que los precios inferiores a los precios del mercado mundial tienden a compensar precios que son superiores. El efecto del ajuste es del todo diferente en el caso francés: el PIB per capita no ajustado es de 23,420\$ y el ajustado es de 19,670\$. Esta reducción sustancial sugiere que los precios franceses son por término medio más elevados que los del mercado mundial. La misma conclusión se podría aplicar a Alemania, Suiza y los Países Escandinavos. En este grupo de países el reajuste de los costes con la metodología PPA lleva a un gasto comparativo en educación menor que anteriormente.

II.3 Costes unitarios

La metodología PPA puede ser utilizada para cualquier estudio comparativo en gasto en educación, pero es particularmente útil para la comparación de costes

unitarios (costes por alumno). Los costes unitarios han sido analizados ampliamente en el proyecto INES. En la última edición de 1996, aparecía que el coste unitario medio para los países de la OCDE asciende a 4.760\$, considerados todos los niveles. Los costes unitarios tienden a aumentar con el nivel de educación. Suponen 3.320\$ para la enseñanza primaria, 4.730\$ para la secundaria y 9.670\$ para la enseñanza superior. Los costes unitarios españoles son significativamente más bajos que la media de la OCDE, es decir: 2.293\$ para la enseñanza primaria, 3.033\$ para la secundaria, y 3.835\$ para la enseñanza superior. Se respeta así el patrón de costes en alza según el nivel de enseñanza, pero las cuantías son inferiores. El coste unitario para la enseñanza superior es 1.67 veces mayor que el coste unitario del primer nivel mientras que en la media de la OCDE es 2.91 veces de su nivel primario. En media ponderada, España gasta 2.916\$ por alumno, dato que representa el 21.9% del PIB per cápita (contra el 26.6% de la media de la OCDE). España de esta forma tiende a dedicar menos recursos por estudiante que la media de la OCDE, siendo esta diferencia mayor en la enseñanza superior que en la primaria y secundaria.

II.4 Distribución de la financiación pública según nivel de gobierno

La distribución de la financiación pública según nivel de gobierno forma parte de un interés más general relacionado con la cuestión de la gestión centralizada o descentralizada de los sistemas de enseñanza. Los debates sobre los resultados comparativos a diferentes niveles de gobierno se inclina a argumentar que en muchos países un contexto de una descentralización mayor conduciría a mejores logros en el campo de la enseñanza. En realidad una mayoría de los políticos y especialistas en ciencias políticas creen en los méritos de la descentralización, aunque los mejores resultados atribuidos a los sistemas de descentralizados no están demostrados claramente. Con el fin de introducir alguna valoración empírica de los méritos de la descentralización, el proyecto INES ha elaborado información detallada sobre la participación de los gastos de enseñanza pública soportados por los diferentes niveles de los gobiernos, desglosados en 3 categorías. La primera se refiere al nivel central o federal, la segunda al provincial, regional o nivel de estado («estados» en EEUU, «länder» en Alemania, «provinces» en Canadá y las «régions» en Francia), y el tercero a nivel local (municipios o distritos escolares).

Se puede encontrar en los países de la OCDE todas las combinaciones posibles de participación de responsabilidad en estos tres niveles. En casi todos los países miembros de la OCDE, se exige a los tres niveles la financiación de algún gasto de enseñanza. También se puede observar que en cada país predomina uno de ellos. En EEUU, Canadá, Australia, Japón, Alemania, España, Bélgica y Suiza el nivel intermedio es el dominante. En Austria, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Holanda, Hungría, Islandia, Noruega, la República Checa y Turquía, el nivel central es el más importante. Finalmente, en Dinamarca y en Reino Unido el nivel local tiene el predominio. Esta situación se aplica sólo antes de que se hayan realizado transferencias de un nivel a otro. Por ejemplo, en EEUU los estados constituyen la fuente más importante de financiación, pero la gran masa de esos recursos se transfiere a los distritos escolares que son los principales gestores de las instituciones de enseñanza. El mismo cambio de modelo, después de las transferencias, prevalece en Canadá, Finlandia, Hungría y Noruega.

Algunos países han podido proporcionar costes unitarios en el nivel regional. Parece que una de las consecuencias más claras de un sistema centralizado de financiación es una menor dispersión geográfica de los costes unitarios que en países donde la gran parte de los recursos de enseñanza procede de las regiones. En este último grupo de países, la diferente capacidad económica entre regiones genera a menudo grandes diferencias en los costes unitarios. En EEUU, los costes unitarios en los niveles de primaria y secundaria varían de 3.500 \$ en el estado más pobre a 9.500\$ en el más rico (en proporción de 1 a 3). En el otro extremo, en la Francia centralizada, los costes unitarios varían sólo de 2.500\$ a 3.500\$ (en proporción de 1 a 1,4). Un sistema centralizado de financiación tiene un efecto homogeneizador que puede ser también interpretado como un efecto de equidad.

II.5 Sueldos de profesorado

En teoría, la base de datos de la UNESCO en sus últimos desarrollos pudo permitir calcular la media de los sueldos de los profesores por niveles de enseñanza. No obstante, el proyecto INES ha expandido significativamente la cantidad de información precisa disponible respecto a esta cuestión. En concreto, se ha suministrado información detallada en la evolución de salarios según antigüedad. Esto permite estudios comparativos para evitar sesgos en la estructura de edad del personal docente. Desde una nueva base de datos, el proyecto INES ha creado un

indicador muy interesante, expresado como la *ratio* de los sueldos de los profesores respecto del PIB *per capita*. En la mayoría de los países esta *ratio*, para los profesores de primaria es cercana a 1 al comienzo de su carrera de enseñanza y próxima a 1,5 después de 15 años de antigüedad. Es también interesante observar que la situación relativa de profesores de primaria con respecto a otras ocupaciones es mejor en el grupo de los países de la OCDE que tienen el menor PIB *per capita* (Portugal, Turquía, Irlanda, España). Por otra parte, su situación relativa es menos atractiva en EEUU, Noruega y Suiza.

La comparación entre sueldos de profesores de primaria y secundaria muestra una tendencia a la convergencia entre las dos categorías: la diferencia salarial es muy pequeña: un 7% de media. La única excepción es Suiza, donde la diferencia asciende al 20%. El resultado más sorprendente puede observarse en EEUU donde los sueldos de los profesores de secundaria son menores que los de primaria (puede ser asociado a una menor carga de enseñanza).

Cuando se comparan los sueldos de profesores de primaria y secundaria con los otros salarios en el país, se puede concluir que ser profesor no es ventajoso en Bélgica, Finlandia, Suecia, y Nueva Zelanda, mientras que supone una profesión atractiva en Suiza, Alemania, Austria, y Francia.

III. UNA AGENDA PARA EL FUTURO SOBRE METODOLOGÍAS INNOVADORAS REFERENTES A ESTUDIOS COMPARATIVOS DE COSTE Y FINANCIACIÓN DE LA ENSEÑANZA

III.1 Clasificación según niveles de enseñanza

La falta de consenso entre los miembros de la OCDE ha obligado al proyecto INES a posponer la elaboración de una nueva clasificación ISCED. Dentro de la UNESCO se ha establecido un grupo de trabajo concebido para la elaboración de nuevas propuestas, pero la tarea parece más compleja de lo previsto inicialmente. Este tema puede estar relacionado con otro, perseguido por la OCDE: la elaboración de un indicador de «capital humano». Cada vez se observa más por los políticos que la enseñanza es una inversión clave para el desarrollo económico de las sociedades modernas, para la competición en el mercado mundial y la erradicación del desempleo. Los países tienen un éxito desigual al abordar estos temas, y se cuestionan más

y más la eficacia de su política de enseñanza para el desarrollo de su capital humano. Sin embargo, la medición del capital humano del conjunto de un país, queda dificultada por la inadecuación en la clasificación de los niveles de enseñanza. En consecuencia, la mayoría de los intentos de medición del capital humano utilizan únicamente el número de años de enseñanza recibida por la población activa, cualquiera que sea el nivel ISCED de esos años. En otras palabras, todos los años se suponen equivalentes. Estudiar ingeniería durante dos años se supone que tiene el mismo valor que estudiar alfabetización durante dos años. ¿Debería introducirse un sistema de ponderación de los diferentes años de enseñanza recibida por un individuo? ¿Debería basarse este sistema de ponderación en las diferencias de costes unitarios de los distintos años de enseñanza? ¿Debería fundamentarse en las diferencias de los diferentes resultados económicos? Estos son algunos de los asuntos que deben ser resueltos con el fin de abordar la mejora de los estudios comparativos en la producción de capital humano, y consecuentemente en el coste y financiación de la enseñanza.

III.2 Encuestas sobre gasto privado y gasto familiar

Los avances promovidos por el proyecto INES en la medición del gasto en enseñanza privada no deberían considerarse como definitivos. Muchos países han decidido proporcionar datos al respecto, pero las metodologías desarrolladas en cada país para estimar el gasto privado no están todavía estandarizadas a pesar de la orientación común suministrada por la Secretaría de la OCDE. Queda alguna confusión sobre la inclusión o no de ciertos gastos como los relativos al transporte para asistir a las escuelas, los relativos a la indumentaria (uniformes y ropa de deporte), o los derivados del envío de niños al extranjero en vacaciones para aprender idiomas.

De un modo más general está la cuestión global de los costes de subsistencia de los estudiantes. Se acepta la mayoría de las veces que en la enseñanza primaria y secundaria deberían excluirse los costes de subsistencia del gasto en educación (los niños han de ser alimentados y alojados por sus padres tanto si asisten o no a los colegios). Pero cuando los alumnos dejan la familia para ir a la Universidad en otra localidad, las familias tienden a pensar que el sustento para la subsistencia de sus hijos es, indirectamente, gasto en educación. En realidad, no habiendo ido a la Universidad tendrían que haber trabajado y haber generado algún ingreso. Desde un punto de vista individual, la enseñanza superior implica ingresos sacri-

ficados considerados por los economistas como un coste. Pero desde un punto de vista macroeconómico, no tiene sentido añadir todos los ingresos sacrificados e incluirlos en el gasto nacional de enseñanza. El análisis económico es diferente desde el punto de vista macroeconómico o microeconómico. Se hace claramente necesario un acuerdo común a efectos comparativos para poder emplear la misma metodología en cada país. Este acuerdo será parcialmente arbitrario, pero más importante es tener el mismo enfoque en todas partes.

Cuando los países estén de acuerdo en las definiciones comunes sobre qué clases de gastos privados deben incluirse en el gasto de enseñanza se realizarán encuestas semejantes en todos los países que deseen participar. Estas encuestas deberán basarse en muestras representativas de familias. Es poco probable que puedan realizarse tales encuestas de forma anual, sobre todo por lo que se refiere al gasto público.

III.3 Formación basada en la empresa

La formación basada en las empresas está separada en dos partes. La primera se incluye en la base de datos del INES y se refiere a los recursos asignados por las empresas para la formación de aprendices en el marco del sistema de enseñanza inicial. La segunda no se incluye en el INES, pero en la mayoría de los países representa la mayor inversión en formación de las empresas: formación para el puesto de trabajo y actividades de actualización para plantilla existente. No está normalizada la información disponible sobre este último tema. En algunos países como Francia, la ley ha establecido regulaciones concernientes a la implicación de las empresas en las necesidades de formación de su plantilla. Dicha normativa indica de forma precisa el tipo de gasto que puede incluirse en un presupuesto de formación y cual no. Por ejemplo, si el que recibe la formación lo hace en horas de trabajo y recibe su sueldo normal, éste debe incluirse en gastos de formación. Tal acuerdo tiene un profundo impacto en el volumen total de gastos de formación. Frecuentemente tiene más importancia que el coste directo de formación, a pesar de que no tiene nada que ver con ella.

En otros países tal normativa ni siquiera existe, quedando las empresas totalmente libres para definir por sí mismas lo que debería ser o no incluido en su presupuesto de formación. Como consecuencia las estimaciones nacionales de gas-

o de
os e
ente
ente
sma
más

tos de formación no están estandarizadas, no ya desde una perspectiva comparativa internacional, sino incluso dentro de un solo país. Aquí de nuevo, será necesaria una inversión importante para conseguir futuras mejoras adicionales en los gastos de formación y elaborar metodologías aceptables para todos.

qué
arán
stas
que
iere

III.4 Un nuevo reto para los sistemas de enseñanza: la función de las nuevas tecnologías de información

tera
por
an-
ises
a el
está
ses
ión
iva
de
ras
ón.
na-
a,

En los sistemas tradicionales de enseñanza el grueso del aprendizaje se realiza con profesores y libros. El papel potencial de las nuevas tecnologías de información (NTI), no se ha percibido aún en su totalidad, pero nadie escapará a su creciente influencia. Esto supondrá nuevos problemas de costes, ya que la disponibilidad de los computadores y otros sistemas multimedia crecerá inevitablemente y ocasionará nuevos costos en términos de equipamiento, software y tiempo de comunicación. Estas actividades tendrán lugar dentro y fuera de las escuelas (en particular en casa). Habrá que elaborar acuerdos y metodologías apropiadas para incluir esos nuevos costes en la base de datos. Será difícil aislar algunos puesto que estarán mezclados con actividades no educativas (la computadora de casa podrá ser un equipamiento con diversos propósitos, y la cuenta telefónica no distinguirá entre el componente de enseñanza y los demás).

al-
re-
as-

IV. CONCLUSIÓN

Durante mucho tiempo ha sido difícil realizar estudios comparativos sobre el coste y financiación de la enseñanza, debido a la falta de datos fiables y detallados. Esta situación está comenzando a cambiar. Los políticos parecen estar cada vez más afectados por la necesidad de utilizar más eficientemente los recursos para la enseñanza. Para lograr este objetivo, es necesario recoger datos apropiados para fines comparativos y extraer así enseñanzas útiles de la experiencia de otros países. La OCDE ha sido un actor clave en este proceso. Los investigadores tienen hoy a su disposición nuevas bases de datos que permitirán desarrollar estudios comparativos prometedores. No obstante, este proceso todavía no ha terminado. En varios sectores todavía no es satisfactoria la disponibilidad de datos. Es necesario seguir adelante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EICHER, J.C. y ORIVEL, F. (1979): *L'allocation des ressources à l'éducation dans le monde*, Etude statistique préparée en collaboration avec la Division des Statistiques relatives à l'Education (Paris, UNESCO).
- GARDNER, DP and others (1983): *A Nation at Risk: The imperative for Education Reform*, Department of Education (Washington D.C., Government Printing Office).
- OECD, (1992, 1993, 1995, 1996): *Education at a Glance* (Paris, OECD indicators).
- UNESCO (1963, 1995): *Statistical Yearbook* (Paris, UNESCO Publishing and Bernan Press).
- THE WORLD BANK (1996): *From Plan to Market. World Development Report* (New York, Oxford University Press)

RESUMEN

Durante la última década, se han introducido importantes metodologías innovadoras dirigidas a la elaboración de estudios comparativos en los campos de coste y financiación de la enseñanza. Estas innovaciones se han originado dentro de la OCDE con el apoyo de un gran número de países miembros. Entre los nuevos elementos aportados destacan la inclusión de gastos en enseñanza privada, el uso de una metodología más fiable para expresar el gasto nacional de enseñanza en una moneda común; el desglose del gasto de enseñanza según niveles de gobierno de los países con la inclusión de estimaciones de transferencias entre niveles y, finalmente, una mejor información sobre los costes unitarios de enseñanza y sueldos del profesorado. El documento analiza los cambios más importantes e indica los campos en los que deben hacerse camino para promover posteriores metodologías innovadoras.

ABSTRACT

During the past decade, significant innovative methodologies have been introduced to carry out comparative studies in the fields of education cost and finance. These innovations have taken place within the OECD with the support of a large number of member countries. They are mostly concerned with the inclusion of private education expenditure in a common currency, the breakdown of education expenditure by levels of government including the estimates of transfers between levels, and finally better information on education unit costs and teachers salaries. The paper reviews the main changes and indicates the fields in which additional steps should be taken in order to promote further innovative methodologies.