

El gasto público en educación en los países de la OCDE: condicionantes económicos e institucionales

Agustín Molina Morales, Ignacio Amate Fortes y Almudena Guarnido Rueda

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar cuál ha sido la evolución del gasto público en educación en los países de la OCDE y cuáles son sus condicionantes. Para ello, hemos realizado un análisis de la evolución del gasto público en educación durante los últimos 50 años y hemos hecho una revisión bibliográfica de los trabajos empíricos realizados sobre los factores determinantes del gasto público en educación. Entre las principales conclusiones podemos destacar que aquellos países más democráticos, en donde gobierna la izquierda y en donde el papel del catolicismo es menor, el gasto público en educación es mayor.

Palabras clave: gasto público; educación; institucionalismo.

Códigos JEL: H52; I21; I24.

1. Introducción

La educación es uno de los objetivos fundamentales de los gobiernos en los países desarrollados y, de hecho, la transformación que han experimentado los países de la OCDE en contraposición al escaso avance de otras sociedades menos avanzadas se debe en gran medida a la expansión de la educación. Por ello, el gasto público en educación suele ser elevado, incluso en aquellos países en donde el papel del Estado en la economía es pequeño. Sin embargo, a pesar de que existe una amplia literatura económica acerca de los factores que inciden en el gasto social, existen muchas lagunas en el análisis de los factores determinantes del gasto público en educación.

En este trabajo presentamos cuál ha sido la evolución del gasto público en educación en los países de la OCDE y cuáles han sido los resultados de dicha inversión. Asimismo, se describe la literatura económica existente acerca de los factores que determinan el gasto público en educación.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: tras esta introducción, en el apartado 2 se realiza un análisis de la evolución del gasto público en educación en los países de la OCDE. Posteriormente, en el apartado 3 se revisa la bibliografía que existe sobre el análisis empírico de los determinantes del gasto público en educación. Finalmente, en el apartado 4, se muestran las conclusiones.

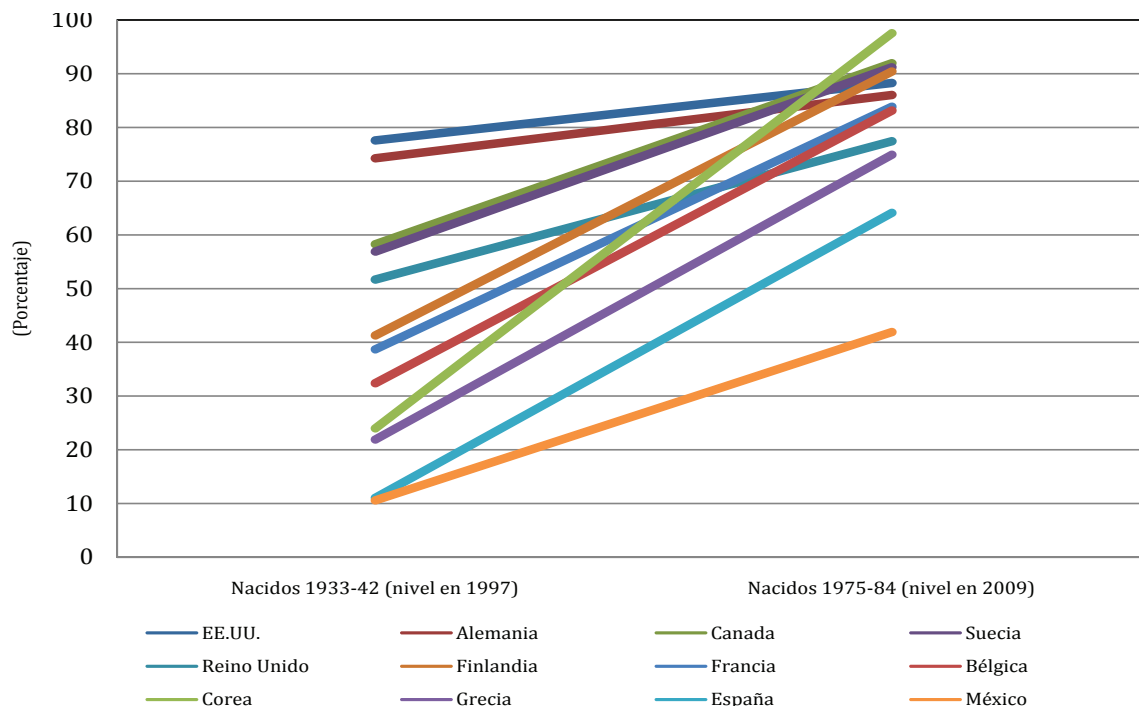
2. El gasto público en educación

Tal y como muestra el informe «Education at a

glance» elaborado por la OCDE, en su edición de 2011, durante los últimos 50 años la expansión de la educación ha contribuido a una transformación fundamental de las sociedades de los países de la OCDE. En 1961, la educación superior era un privilegio de unos pocos, e incluso a la enseñanza secundaria no tenían acceso la mayoría de jóvenes en muchos países. Hoy día, la gran mayoría de la población termina la educación secundaria y, en algunos países, la mitad de la población podría tener un título de educación superior (terciaria). Como promedio de la OCDE, la proporción de personas que al menos alcanzó la educación secundaria pasó del 45 por ciento al 81 por ciento y la de aquellos que alcanzaron la educación superior se ha elevado del 13 por ciento al 37 por ciento.

Tal y como muestra el gráfico 1, se ha producido un aumento generalizado de la enseñanza superior en todos los países, si bien los cambios experimentados entre unos y otros varían considerablemente. Así, Estados Unidos y Alemania han tenido un menor crecimiento ya que partían de porcentajes superiores al 70 por ciento de población entre 55 y 64 años titulada en educación secundaria superior en 1997 y cuya población de 25 a 34 años titulada en esta etapa en 2009 está próxima al 90 por ciento. Por el contrario, Finlandia y Corea han aumentado sus porcentajes de titulados en esas mismas fechas (del 40 por ciento al 90 por ciento Finlandia y Corea, de más del 20 por ciento a casi el 100 por ciento), pasando de ser países con una minoría de estudiantes en secundaria a países en donde casi la totalidad de los estudiantes la cursan.

Gráfico 1: Progreso en educación secundaria superior en el último medio siglo, por países



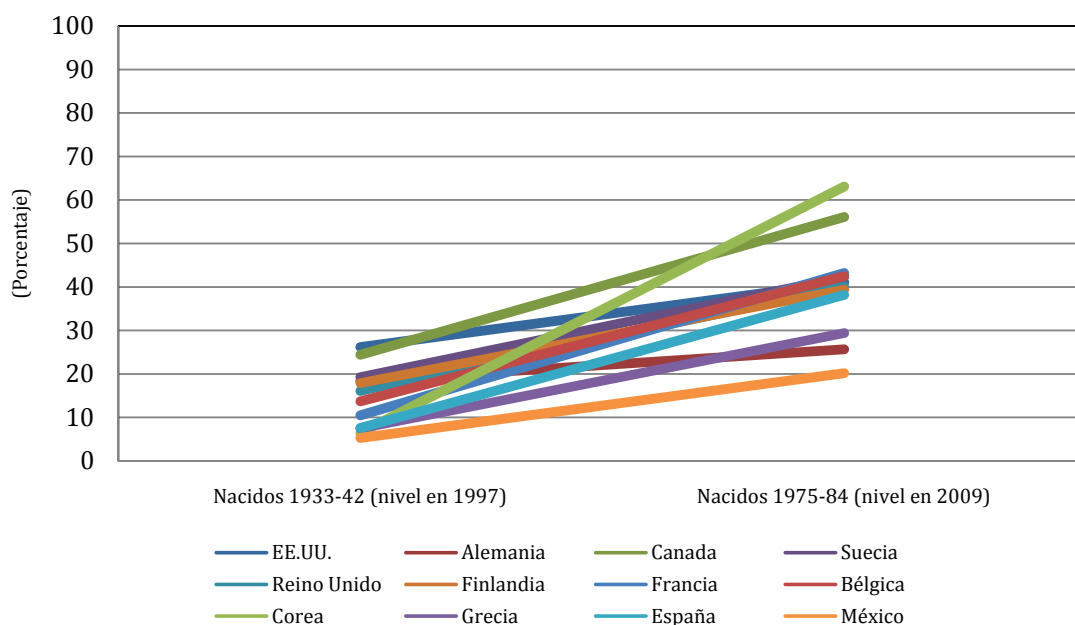
Fuente: OCDE (2011) y elaboración propia.

España es, tras Corea, uno de los países donde se ha progresado más, reduciendo drásticamente las diferencias de partida. En 1997, España tenía un porcentaje de población de 55 a 64 años titulada en educación secundaria superior en torno al 10 por ciento y la población de 25 a 34 años titulada en esta etapa en 2009 alcanza el 64 por ciento.

En el caso de la educación superior o terciaria, los logros obtenidos divergen entre países. Así, podemos

observar (gráfico 2), que la tasa de crecimiento ha sido relativamente lenta para países como Estados Unidos y Alemania. En contraposición, Corea ha realizado un esfuerzo muy importante en el acceso a la educación superior ya que mientras a finales de los años 50 y 60 (nacidos entre 1933-1942) sólo uno de cada diez estudiantes tenían títulos terciarios, en el siglo XXI la mayoría de los jóvenes coreanos lo tienen, convirtiéndose, de hecho, en el primer país en esa cohorte de población.

Gráfico 2: Progreso en educación terciaria en el último medio siglo, por países



Fuente: OCDE (2011) y elaboración propia.

En el caso español, el incremento ha sido notable ya que un 38 por ciento de españoles entre 25 y 34 años ha obtenido un título en enseñanzas superiores, porcentaje superior a la media de la OCDE (37 por ciento) y de la UE (34 por ciento) y también superior al de la mayoría de los países europeos considerados.

Estos aumentos son debidos fundamentalmente a la financiación pública de la educación que es una prioridad social incluso en los países de la OCDE

con poca participación pública en otros servicios públicos.

De hecho, si analizamos las cifras de gasto público (cuadro 1), vemos cómo a pesar de que la consolidación presupuestaria ha ejercido una enorme presión en todas las áreas de gasto público, particularmente desde el año 2000, la proporción de los presupuestos públicos destinados a educación en los países de la OCDE aumentó en media del 11,8 por ciento en 1995 al 12,9 por ciento en 2008.

Cuadro 1: Evolución del gasto público en educación como porcentaje del total de gasto público (1995, 2000 y 2008)

	2008			2000	1995
	Educación primaria, secundaria y secundaria superior no terciaria	Educación Terciaria o superior	Total	Total	Total
Australia	9,7	3,0	12,9	13,8	13,8
Austria	7,2	3,0	11,2	10,7	10,8
Bélgica	8,7	2,8	12,9	12,0	nd
Canadá	7,8	4,5	12,3	12,4	12,7
Chile	12,3	2,2	16,8	17,5	14,5
Rep. Checa	6,1	2,3	9,5	9,5	8,7
Dinamarca	8,9	4,2	14,9	15,4	12,3
Estonia	10,0	2,8	14,2	14,8	13,9
Finlandia	7,9	3,9	12,4	12,5	11,1
Francia	7,0	2,3	10,6	11,6	11,5
Alemania	6,5	2,8	10,4	10,1	8,6
Grecia	nd	nd	nd	7,3	5,6
Hungría	6,3	2,1	10,4	10,4	9,4
Islandia	8,6	2,6	13,1	15,9	nd
Irlanda	10,3	3,1	13,4	13,7	12,2
Israel	9,2	2,2	13,7	13,4	12,6
Italia	6,7	1,7	9,4	9,8	9,0
Japón	6,8	1,8	9,4	9,5	9,7
Corea	11,0	2,2	15,8	16,6	nd
Luxemburgo	7,6	nd	nd	nd	nd
México	13,6	3,9	20,6	23,4	22,2
Holanda	7,7	3,3	11,9	11,2	9,1
Nueva Zelanda	11,8	5,5	18,6	nd	16,5
Noruega	9,6	5,1	16,0	14,0	15,6
Polonia	8,0	2,4	11,8	12,7	11,9
Portugal	7,9	2,2	11,2	12,7	11,9
Eslovaquia	6,6	2,2	10,3	7,5	9,4
Eslovenia	7,9	2,7	11,8	nd	nd
España	7,1	2,6	11,2	10,9	10,3
Suecia	8,3	3,5	13,1	13,0	10,9
Suiza	11,8	4,0	16,7	15,6	nd
Reino unido	8,7	1,7	11,1	11,0	11,4
EE.UU.	9,7	3,2	13,8	14,4	12,5
Media OCDE	8,7	3,0	12,9	12,7	11,8
Media UE	7,8	2,7	11,7	12,8	10,4

Fuente: OCDE (2011).

El mayor incremento relativo en la proporción del gasto público en educación durante este periodo se produjo en Dinamarca (12,3 por ciento a 14,9 por ciento), Alemania (8,6 por ciento a 10,4 por ciento), Suecia (10,9 por ciento a 13,1 por ciento) y Suiza (13,5 por ciento a 16,7 por ciento) entre otros.

Cuando analizamos las cifras de gasto público en educación en relación con el PIB, es evidente que, incluso en países con niveles relativamente bajos de gasto público, la educación tiene una alta prioridad, como ya se ha señalado.

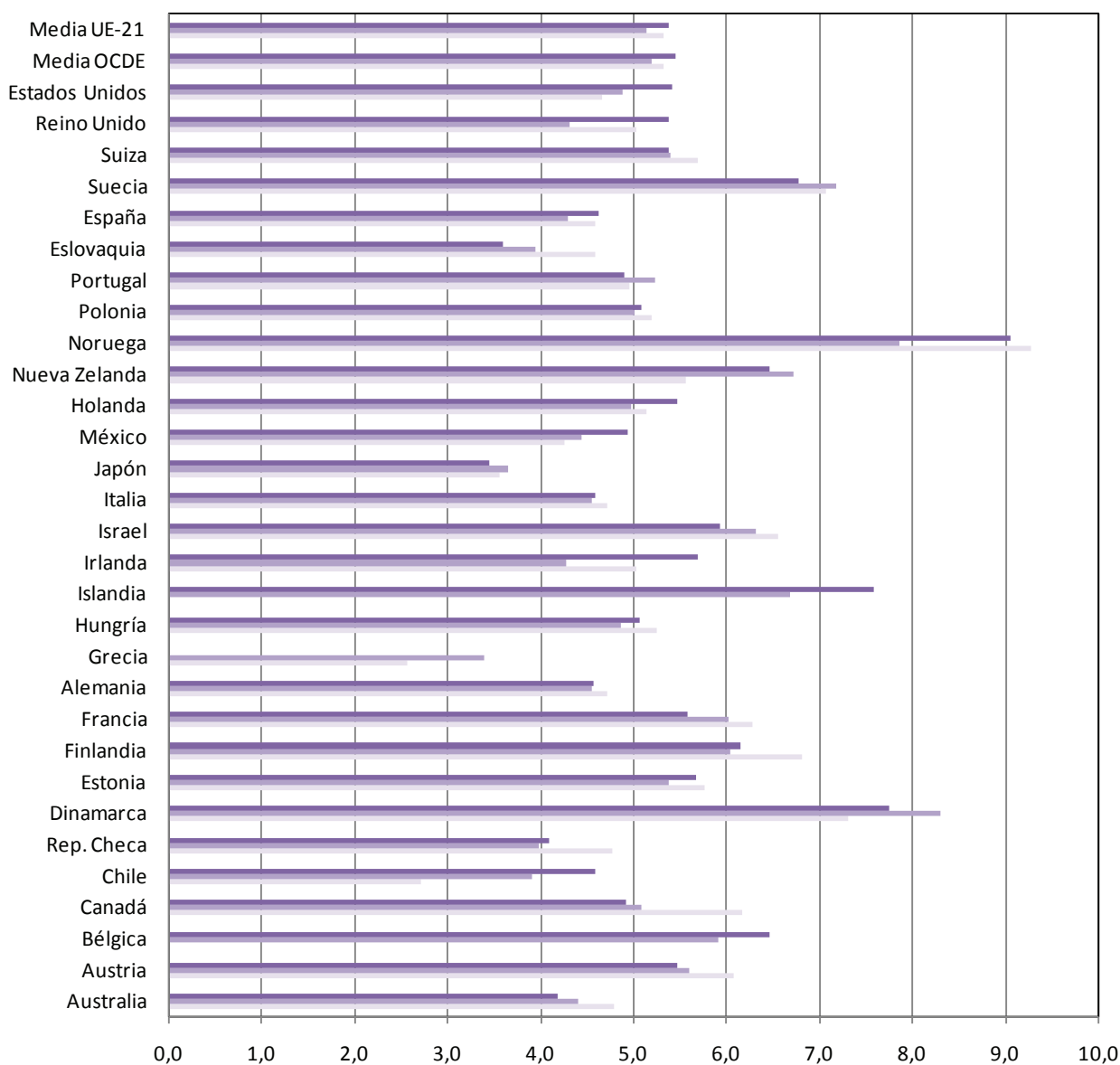
La proporción de gasto público destinado a educación en países como Chile, México, Nueva Zelanda y Suiza son de los más altos. Sin embargo, es

relativamente pequeño cuando se muestra en proporción al PIB de estos países (gráfico 3).

La evidencia sugiere que los países que tienen mayores tasas de gasto público gastan proporcionalmente menos en educación. Sólo uno de los diez primeros países con mayor gasto público total se encuentra entre los diez primeros en gasto público en educación: Dinamarca.

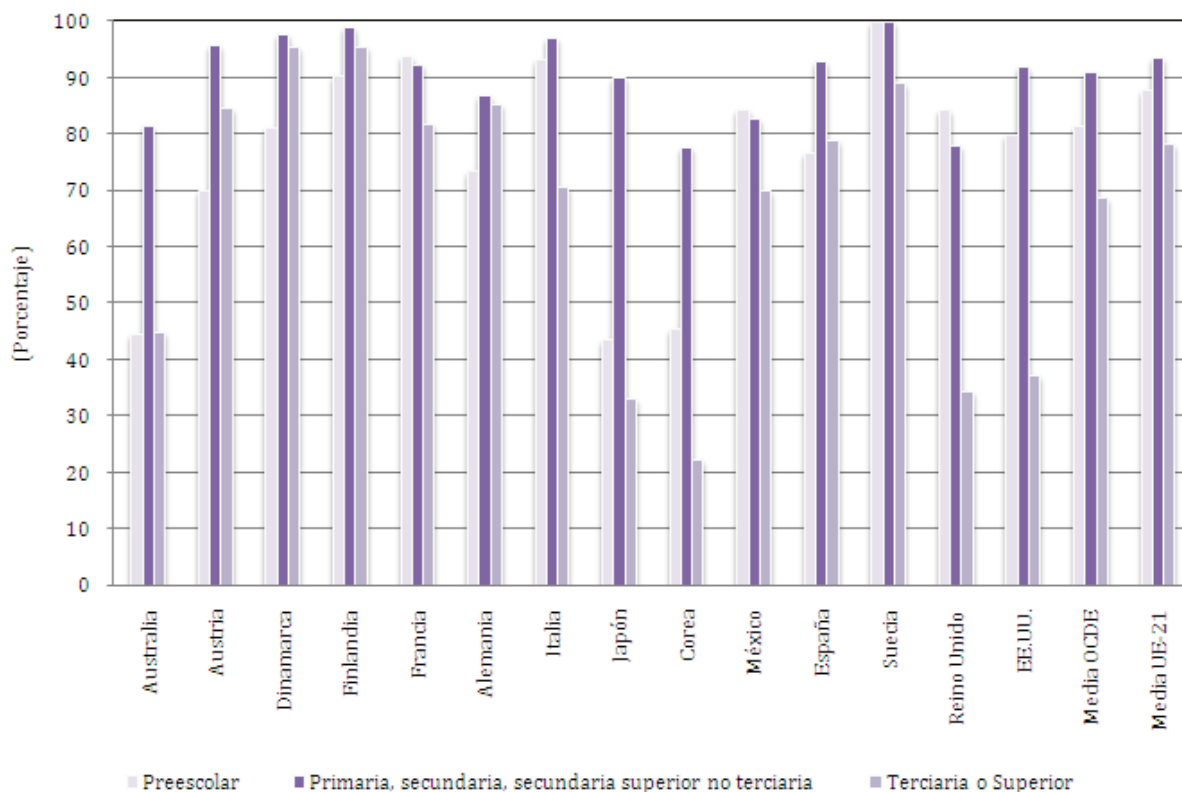
La proporción de financiación del sector público varía en los diferentes niveles de educación. Los niveles básicos de escolarización —primaria y, en algunos casos, educación secundaria— se han universalizado como consecuencia de la adopción de reformas educativas destinadas a ampliar el número

Gráfico 3: Evolución del gasto público en educación como porcentaje del PIB (1995, 2000 y 2008)



Fuente: OCDE (2011) y elaboración propia.

Gráfico 4: Porcentaje de gasto público en educación (2008), por niveles de educación



Fuente: OCDE (2011) y elaboración propia.

de años de educación obligatoria. La expansión de los niveles más altos, en concreto universitarios, ha tenido un menor alcance.

De hecho, en los países de la OCDE, el gasto público en educación primaria, secundaria y secundaria superior no terciaria es, en promedio, aproximadamente tres veces mayor que en educación terciaria. Esta proporción además varía ampliamente entre países (gráfico 4), así en Canadá, Finlandia y Noruega el gasto público educativo en los niveles de educación no terciarios son casi el doble y en el caso de países como Chile, Corea y el Reino Unido llega a ser hasta cinco veces superior, mostrando a su vez la proporción relativamente alta de fondos privados para la educación superior en estos países.

Si analizamos el gasto público por estudiante (gráfico 5), los países que tienen un mayor gasto anual en instituciones educativas por alumno en términos de PIB por habitante para todos los servicios son Estados Unidos (32 por ciento) y Noruega (30 por ciento). Por el contrario, los que menos gastan por alumno son México (18 por ciento) y Brasil (22 por ciento).

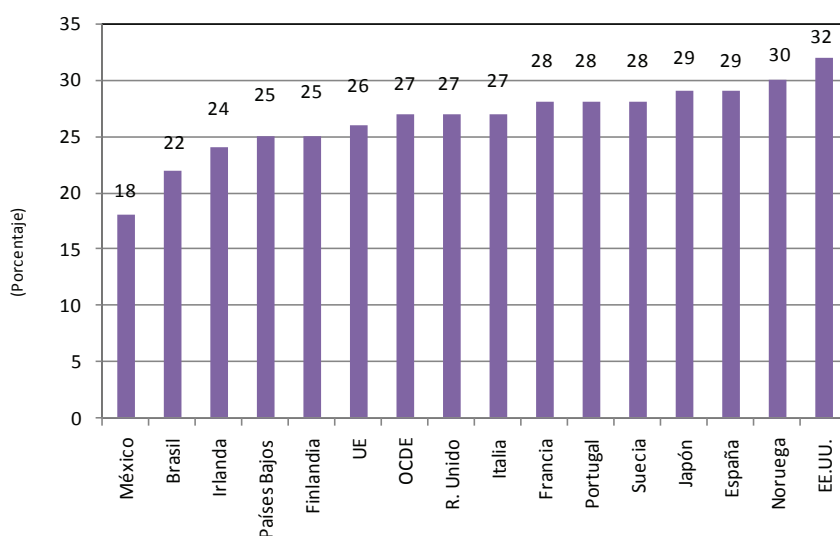
España gasta un 29 por ciento en instituciones educativas por alumno en relación con el PIB por habitante. Se sitúa 2 puntos porcentuales por encima de la media de la OCDE y 3 puntos por encima

de la UE.

En los países de la OCDE, para todos los niveles educativos, el gasto público por estudiante es el doble del gasto privado por estudiante (8.027 dólares y 4.071 dólares, respectivamente). Una vez más, las diferencias entre los distintos niveles educativos son relevantes. El gasto público por estudiante en instituciones públicas es más del doble que el de las instituciones privadas en educación primaria (6.281 dólares frente a 2.474 dólares), menos del doble para la educación primaria, secundaria y secundaria superior no terciaria (8.111 dólares en las instituciones públicas y 4.572 dólares en las instituciones privadas), y cerca del triple en el nivel terciario o superior (10.543 dólares en las públicas frente a los 3.614 dólares de las instituciones privadas).

En el caso español, el aumento del gasto por alumno de educación infantil, primaria y secundaria en los últimos 10 años ha sido similar al registrado en la OCDE y en la UE, pero el gasto por alumno en educación terciaria ha aumentado en valores muy superiores a los de OCDE y UE. De hecho, entre 1995 y 2008, y tomando como base el año 2000, el incremento en España del gasto por estudiante en educación primaria y secundaria, en términos constantes, fue del 45 por ciento frente al 47 por ciento de la OCDE y el 52 por ciento de la UE. En educa-

Gráfico 5: Porcentaje del gasto anual en instituciones educativas por alumno con relación al PIB por habitante para todos los niveles de educación (2008)



Fuente: OCDE (2011) y elaboración propia.

ción terciaria, el incremento en España del 66 por ciento fue notablemente superior al de la media de la OCDE y la UE con 16 por ciento y 17 por ciento respectivamente.

3. Condicionantes del gasto público en educación

En la actualidad, bajo una economía globalizada y con grandes desafíos en cuanto a la competitividad, el gasto público en educación debe ser un elemento activo en el alcance del desarrollo, así como una herramienta importante para la intervención del Estado a través del manejo eficiente, oportuno y equilibrado de las políticas públicas para el ramo de educación. En este sentido, la calidad de las políticas educativas es de suma importancia, así como la orientación en la asignación de gasto para educación, ya que un mayor gasto no garantiza necesariamente una mayor calidad y cobertura del servicio educativo (Amate y Guarnido, 2011), por lo que se constituye en un desafío para el Estado impulsar una planificación estratégica de la educación, que contribuya directamente al desarrollo.

En el análisis de la literatura sobre los determinantes del gasto público educativo, éstos pueden agruparse en función del impacto de los distintos tipos de determinantes: económicos y demográficos, políticos e institucionales.

— Determinantes económicos y demográficos:

El impacto de los cambios en el entorno económico ha sido considerado como una variable importante desde el inicio de la investigación en el campo del análisis de las políticas públicas, de modo que a

mayor nivel de desarrollo económico mayor es el gasto público en un período de tiempo determinado (Wilensky, 1975, 2002). Por supuesto, como cabe esperar, el entorno económico tiene un impacto relevante en el gasto en educación. Como muestran los estudios de Nijkamp y Poot (2004), la inversión en educación es beneficiosa para el desarrollo económico.

De hecho, existe unanimidad en el logro educativo medio de las distintas cohortes nacidas en el último siglo. Además, y teniendo en cuenta los factores demográficos, el grado en que un país asigne el gasto educativo entre los distintos niveles de enseñanza determina en gran medida el efecto redistributivo a favor de los pobres de dicha inversión. En concreto, Castles (1989, 1998) considera que el grado en que un país sigue un curso de la inversión pública en educación superior determina, en gran medida, su posición relativa en el gasto total en educación. El gasto en educación terciaria o superior puede ser un indicador de la voluntad de un país de seguir por la senda de un mayor gasto educativo. En consecuencia, este autor espera un resultado positivo entre la matrícula en educación terciaria y el gasto total de la educación pública. Sin embargo, Busemeyer (2007) argumenta que la inscripción terciaria por sí sola no determina el gasto total en educación de un país, porque la variación en la demanda de educación primaria y secundaria es demasiado grande para ser ignorada. De hecho, el gasto público en educación primaria, secundaria y post-secundaria no terciaria constituye alrededor del 75 por ciento del gasto total de la educación pública en los países de la OCDE (OCDE, 2005). En consecuencia, Busemeyer con-

cluye que la variación en el porcentaje que representan los jóvenes en relación con el total de la población es un factor determinante más importante del gasto público total que el gasto en educación en educación terciaria. A este mismo resultado llegan los autores de este trabajo en otro análisis empírico a través del cual concluyen que cuanto mayor es el peso de la población menor de 15 años sobre la población total, mayor es la partida presupuestaria destinada a educación, no teniendo un efecto claro la educación universitaria sobre el gasto público en educación.

El patrimonio cultural de una país puede ser considerado como otro elemento importante y condicionante del gasto público educativo. En línea con su trabajo sobre el impacto de la religión en las políticas públicas, Castles (1994) sostiene que la tradición del catolicismo inhibe el establecimiento de un amplio sector de los servicios públicos porque, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, la prestación de servicios se delega a las familias y hogares o asociaciones privadas (Van Kersbergen, 1995). Por otra parte, durante y después del siglo XIX, la Iglesia Católica se mostró reacia a entregar la responsabilidad de la educación de los niños al Estado (Castles, 1989). Argumentos similares han llevado a determinar que el gasto público en educación de un país con fuerte herencia católica y con un alto porcentaje de población católica será más bajo que en otros países (Jorgenson, 1987 y Manow, 2004). Los autores de este trabajo llegan a la misma conclusión, es decir, aquellos países donde la religión católica es predominante gastan menos en educación.

— Determinantes políticos:

Los partidos políticos sostienen distintas preferencias por el gasto educativo debido a que representan distintos grupos de ingresos que constituyen sus bases electorales de apoyo. Así, los partidos de izquierda tienen su base electoral en las clases de menores ingresos y, por lo tanto, están más abiertos a la redistribución a través de políticas sociales y a la educación financiada con fondos públicos, mientras que la base de los partidos de derechas se encuentra en las clases de ingresos medios y altos, que tienen interés en minimizar su contribución fiscal. Con respecto a la política de educación, podrían estar interesadas en la creación de un mayor número de instituciones educativas y la participación en ellas de las clases más bajas, pero no en la creación de un sistema de educación universal para todo el mundo (Hibbs, 1977). De acuerdo con esta idea, los gobiernos de izquierdas aumentan la financiación de la enseñanza pública y los de derechas tienen intereses

en contener (e incluso reducir) el gasto educativo (Castles, 1989; Boix, 1996, 1997; Ansell, 2006; Bussemeyer, 2007). En este mismo sentido, los autores concluyen que en los países en donde gobiernan los partidos de izquierda o centro-izquierda gastan más en educación.

Además de la ideología del gobierno, las demandas de los votantes más decisivos en las elecciones influyen también en la configuración de las políticas. Estas constricciones electorales, formalizadas en los modelos clásicos de competición partidista a través de la posición del votante mediano, inducen a los partidos a ajustar sus políticas hacia las preferencias de este votante para mejorar sus probabilidades de éxito electoral. Su posicionamiento respecto a la política influirá también en la determinación de los niveles relativos de gasto en primaria-secundaria y terciaria. En la medida que el votante mediano se beneficia en menor grado de la educación superior conforme aumenta la igualdad, como consecuencia del empeoramiento de sus condiciones económicas, es de esperar que la desigualdad tenga un efecto negativo sobre el peso relativo de la educación universitaria en la composición del gasto (Manzano y Salazar, 2009).

— Determinantes institucionales:

En cuanto a las variables institucionales hay algunos estudios que analizan el impacto del federalismo y la descentralización fiscal en el gasto público en educación sin llegar a un resultado concluyente. Así, Obinger y Wagschal (2000) consideran que el federalismo tiene un fuerte impacto negativo sobre la política educativa ya que consideran que es una política más descentralizada que la política social, donde los niveles locales de gobierno son aún más reacios a delegar competencias. Por otro lado, la centralización fiscal y la centralización de competencias a nivel nacional podrían estar asociadas con el gasto en educación superior, debido a los «sectores de crecimiento de la política educativa (investigación y desarrollo, educación superior)» que requieren una perspectiva internacional, así como un fuerte respaldo financiero que, por lo general, no están disponibles en el nivel local o regional.

Sin embargo, también podría argumentarse que la descentralización fiscal es está asociada con mayores niveles de gasto en educación (Bussemeyer, 2007). Cuando los gobiernos locales tienen un alto grado de autonomía fiscal, van a tratar de ofrecer mayores servicios públicos con el fin de atraer a los residentes. Este proceso de una «carrera hacia la cima», incluso podría ser alimentado por la lógica

de la «ilusión fiscal».

Por otro lado, encontramos evidencia empírica de que los avances en la democratización deben conducir a niveles más altos de gasto en educación (Meltzer y Richard, 1981 y Castles, 1989). Los autores de este trabajo también llegan a esta misma conclusión, ya que cuanto mayor es el grado de democracia adquirido por los países mayor es el gasto público en educación.

Finalmente, los autores de este trabajo concluyen que los procesos de liberalización económica y globalización en los que se encuentran sumidos todos los países de la OCDE no han contribuido a incentivar un mayor gasto por parte del Estado en materia educativa.

4. Conclusiones

¿Qué países gastan más en educación? ¿Son los países que registran un mayor gasto público los que más gastan en educación en términos relativos? ¿Qué factores inciden en un mayor gasto por parte del gobierno en educación? A estas y otras preguntas hemos tratado de dar respuesta con este trabajo.

Las principales conclusiones que se obtienen es que no son los países que más gasto público realizan los que más gastan en educación. Así, la evidencia sugiere que aquellos países que registran mayores ratios de gasto público gastan proporcionalmente menos en educación.

En cuanto a los factores determinantes del gasto público en educación, se comprueba que cuanto mayor es el grado de democracia alcanzado por los países, mayor es el esfuerzo inversor que realiza el gobierno en educación. Asimismo, los gobiernos de izquierdas gastan más en educación que otros gobiernos de otro color político. Por otro lado, el catolicismo no impulsa la educación pública sino todo lo contrario. Finalmente, señalamos que el gasto público en educación es más importante en la educación primaria y secundaria que en la educación universitaria.

Referencias bibliográficas

AMATE, I. y GUARNIDO, A. (2011): Factores determinantes del desarrollo económico y social, Analistas Económicos de Andalucía.

ANSELL, B. (2006): From the Ballot to the Blackboard. The Redistributive Political Economy of Education, Universidad de Harvard, Tesis doctoral.

BECK, N. y KATZ, J. N. (1995): «What to do (and

not to do) with Time-Series Cross-Section Data», *American Political Science Review*, n.º 89 (3), págs. 634-647.

BOIX, C. (1996). Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad. Estrategias Económicas Conservadoras y Socialdemócratas en la Economía Mundial, Alianza Universidad, Madrid.

BOIX, C. (1997): «Political Parties and the Supply Side of the Economy: the Provision of Physical and Human Capital in Advanced Economies, 1960–1990», *American Journal of Political Science*, n.º 41(3), págs. 814–45.

BUSEMEYER, M. R. (2007): «Determinants of Public Education Spending in 21 OECD Democracies, 1980-2001», *Journal of European Public Policy*, n.º 14 (4), págs. 582-610.

CASTLES, F. G. (1982): «The Impact of Parties on Public Expenditures, en F. G. Castles (ed.) *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Sage, Londres, págs. 21-96.

CASTLES, F. G. (1989): «Explaining Public Education Expenditure in OECD Nations», *European Journal of Political Research*, n.º 17, págs. 431-448.

CASTLES, F. G. (1994): «On Religion and Public Policy: Does Catholicism Make a Difference?», *European Journal of Political Research*, n.º 25, págs. 19-40.

CASTLES, F. G. (1998): *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Edward Elgar, Cheltenham.

HIBBS, D. A. (1977): «Political Parties and Macroeconomic Policy», *American Political Science Review*, n.º 71, págs. 1467–87.

JORGENSON, L. P. (1987): *The State and the Non-Public School, 1825–1925*, University of Missouri Press, Columbia.

MANOW, P. (2004): The good, the bad, and the ugly-Esping-Andersen's regime typology and the religious roots of the western welfare state, MPIfG WorkingPaper 04/3, Köln.

MANZANO, D. y SALAZAR, L. (2009): «¿Es la inversión pública en educación una política redistributiva? Un análisis de la composición del gasto por nivel de enseñanza», *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, n.º 67 (3), págs. 655-679.

MELTZER, A. H. y RICHARD, S. F. (1981): «A Rational Theory of the Size of Government». *Journal of Political Economy*, n.º 89, págs. 914-927.

NIJKAMP, P. y POOT, J. (2004): «Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long run growth», *European Journal of Political Economy*, n.º 20, págs. 91-124.

OCDE (2005): *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD Publishing, París.

OCDE (2011): *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing, París.

OBINGER, H. y WAGSCHAL, U. (2000): «Ökonomie, Institutionen und Politik: Determi-

nanten der gebremsten Sozialstaatlichkeit im Überblick», en H. Obinger and U. Wagschal (eds), *Der gezugelte Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitik in reichen Industrienationen*, Frankfurt a M. Campus.

VAN KERSBERGEN, K. (1995): *Social Capitalism: a Study of Christian Democracy and the Welfare State*, Routledge, Londres y Nueva York.

WILENSKY, H. L. (1975): *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley.

WILENSKY, H. L. (2002): *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*, University of California Press, Berkeley.