



¿Cómo se financian los centros públicos de educación primaria?

EDUCATION
INDICATORS
IN FOCUS
DICIEMBRE 2022

#82



- Los sistemas de asignación y distribución de fondos públicos a los centros públicos de educación primaria varían enormemente entre los países miembros/socios de la OCDE.
- Los gobiernos suelen utilizar el método de financiación por fórmulas para asignar fondos públicos a los centros públicos de educación primaria. Sin embargo, también se utilizan ampliamente enfoques más discrecionales, sobre todo para los gastos de capital.
- En los casos en que las pautas de asignación del pasado influyen en las decisiones de financiación actuales (con arreglo al enfoque del coste incremental), pueden persistir algunas desigualdades. Sin embargo, este enfoque suele combinarse con otros criterios de asignación, lo que mitiga en cierta medida este riesgo.
- Los centros educativos suelen estar limitados en la forma en que pueden gastar los recursos públicos que les asignan, puesto que los gobiernos suelen destinar fondos a partidas de gasto específicas.

Dado que los sistemas escolares disponen de recursos financieros limitados, las políticas de financiación escolar pueden desempeñar un papel clave a la hora de asignar estos recursos allí donde es probable que tengan una mayor afectación (OECD, 2017[1]). El estudio PISA 2018 muestra, por ejemplo, que en muchos países de la OCDE, una mayor escasez de material didáctico (libros de texto, material de biblioteca o de laboratorio) está correlacionada con un menor rendimiento medio en competencia lectora, incluso después de tener en cuenta el PIB per cápita (OECD, 2020[2]). Por lo tanto, es importante que los sistemas de financiación establezcan los incentivos adecuados y asignen los fondos de una manera eficaz.

Para los gastos corrientes, los gobiernos adoptan más a menudo el enfoque de financiación basado en fórmulas de reparto, a partir de criterios objetivos, en lugar de la discrecionalidad administrativa

En los países miembros y asociados de la OCDE, los gobiernos suelen utilizar una combinación de criterios regulados y discrecionales para financiar los centros públicos de educación primaria. El método de financiación mediante la fórmula de reparto, basado en criterios objetivos, es el enfoque más común para asignar fondos para gastos corrientes y es el utilizado por los gobiernos de 24 de los 30 países miembros de la OCDE para los que se dispone de datos. En comparación, 22 países recurren a la discrecionalidad administrativa, 17 a los costes incrementales y 13 a concursos, licitación y negociación (véase Cuadro 1 para las definiciones). Sin embargo, los países no suelen ceñirse a un solo método y muchos combinan dos o más. En Estonia, por ejemplo, el enfoque utilizado para determinar el presupuesto que debe asignarse a las distintas categorías o partidas de gastos escolares combina el método de los costes incrementales (basado en el gasto histórico por alumno) y el método financiación mediante la fórmula de reparto (basado en el número de alumnos).

La asignación de fondos basada en la discrecionalidad administrativa o en concursos, licitación y negociación puede suponer el uso de criterios objetivos, pero conlleva, en mayor o menor medida, un elemento de subjetividad. El método de los costes incrementales utiliza el historial de decisiones de asignación pasadas como base para las futuras: la medida en que se utilicen criterios subjetivos dependerá de este historial.

El enfoque de la asignación de fondos puede variar según la categoría del gasto. Los criterios de decisión regulados son mucho más comunes para la asignación de recursos para los gastos corrientes (remuneración del personal docente y no docente, y gastos de funcionamiento). Por ejemplo, 16 de los 20 países de los que se dispone de datos utilizan el método de las fórmulas de financiación para la asignación de fondos respecto a la remuneración del personal docente (generalmente, la mayor partida de los gastos comunes), y solo 4 no lo hacen (Figura 1).

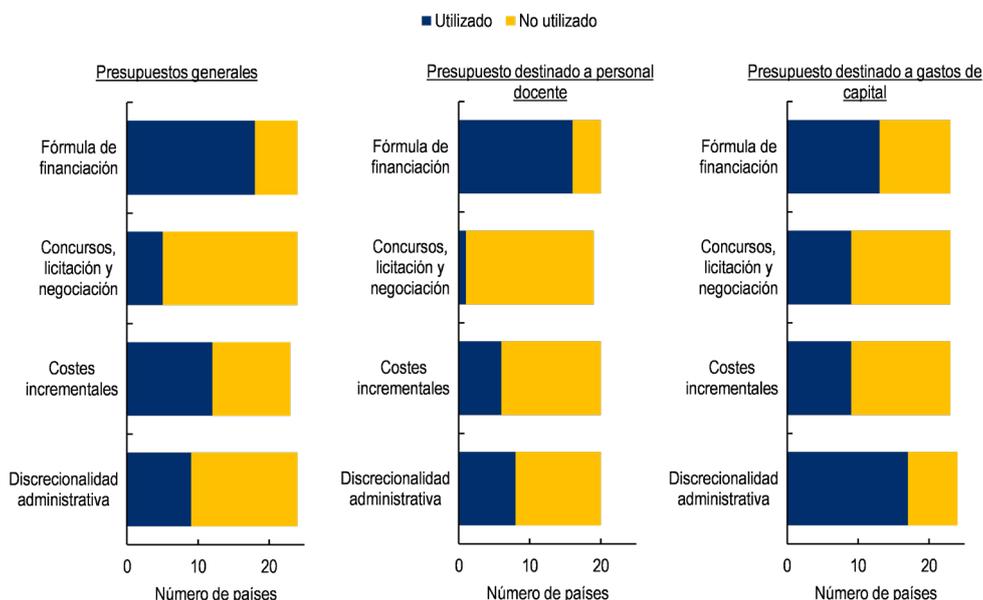
Los gobiernos se basan mucho más en criterios discrecionales para la asignación de fondos públicos para gastos de capital

Las decisiones relativas a los gastos de capital (es decir, los gastos en activos con una vida útil superior a un año, incluidos los gastos de construcción, renovación y reparación de locales y la adquisición de nuevos equipos o la sustitución de los existentes) suelen ser muy diferentes de las relativas a los gastos corrientes de funcionamiento. De un año a otro, los gastos corrientes de una institución no suelen variar mucho, a diferencia de los gastos de renovación, ampliación o reconstrucción, que pueden ser muy diferentes. Los criterios de asignación de fondos para estos dos tipos de gastos son, por tanto, muy diferentes.

Así pues, los métodos de discrecionalidad administrativa y de concursos, licitación y negociación son mucho más habituales para la asignación de fondos para gastos de capital. Más concretamente, el método de discrecionalidad administrativa es el utilizado para este fin en 17 de los 24 países miembros y socios de la OCDE de los que se dispone de datos, mientras que el método de concursos, licitación y negociación se utiliza en 9 países. En cambio, solo 9

países utilizan la discrecionalidad administrativa en la asignación de fondos para gastos corrientes generales, y cinco utilizan el método de concursos, licitación y negociación (Figura 1).

Figura 1. Base utilizada para asignar fondos a centros de educación primaria (2019)



Nota: Los países suelen utilizar más de un método para asignar fondos a las distintas partidas de gasto. La categoría "Presupuestos generales" incluye fondos sin asignación a un tipo concreto de gasto o en los que no es posible un desglose de los datos por categoría de gasto. El presupuesto destinado para retribuciones del personal no docente y otros gastos de funcionamiento no se incluyen en este gráfico. Véase la Figura X3.D6.1 (OECD, 2021[3]) para obtener más información sobre estas categorías de gasto.

Fuente: OCDE (2021[3]), *Education at a Glance 2021*, Tabla D6.1.

Cuadro 1. Métodos de asignación de fondos

El método de asignación de fondos a las instituciones educativas se refiere a la forma en que se toman las decisiones sobre la cantidad de fondos que se asignará a estas instituciones. Este concepto es distinto de la forma real en que se transfieren los fondos (que es el mecanismo de distribución del presupuesto, véase Cuadro 2). En este análisis se utilizan los cuatro métodos principales siguientes:

- **La discrecionalidad administrativa** se basa en una evaluación individual de los recursos que necesita cada centro. Este enfoque puede implicar el uso de indicadores, pero los fondos finalmente asignados no se corresponden necesariamente con los resultados obtenidos.
- **El método del coste incremental** consiste en utilizar el gasto histórico para calcular el importe de los fondos que deben asignarse al centro.
- **Concursos, licitación y negociación** implica la competencia abierta entre instituciones para competencia por los fondos propuestos en el marco de un programa concreto, o la necesidad de demostrar sus necesidades de recursos.
- **El método de fórmula de financiación** implica el uso de criterios objetivos y una regla universal para calcular la cantidad de financiación a la que tiene derecho cada centro.

El método de financiación mediante fórmula de reparto se basa exclusivamente en criterios de decisión regulados, mientras que los otros tres utilizan una combinación de estos y de criterios discrecionales. El enfoque de la libertad de apreciación administrativa es más probable que se base en criterios discrecionales.

Las asignaciones históricas de fondos afectan la financiación actual

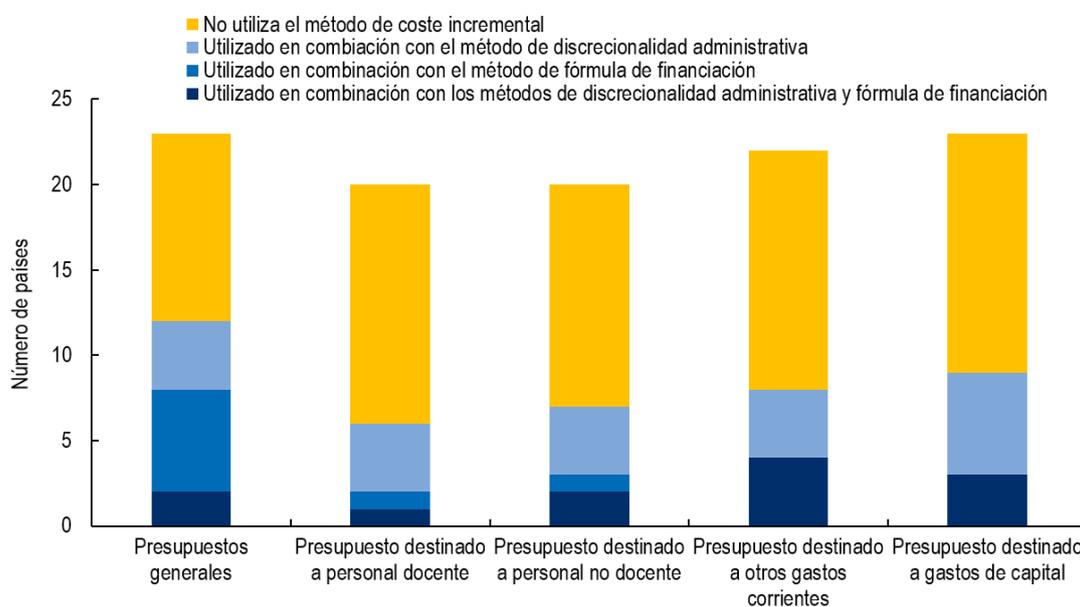
El método del coste incremental, que utiliza el gasto histórico como base para calcular el importe de los fondos que deben asignarse al año siguiente, es un enfoque bastante común para la asignación de recursos a los centros de educación primaria en los países miembros y asociados de la OCDE. Utilizado de forma distinta en 17 de los 29 países de los que se dispone de datos, ilustra las considerables diferencias en los sistemas de distribución del presupuesto de los centros educativos en los distintos países.

Con este método, las decisiones anteriores relativas a la asignación de recursos influyen, por tanto, en los acuerdos de financiación actuales. La ventaja de este enfoque es que evita cambios significativos de un año para otro en el importe de la financiación asignada, lo que permite a las instituciones tener cierta previsibilidad en su financiación a lo largo del tiempo. También evita la necesidad de un análisis exhaustivo y potencialmente intensivo en recursos de las necesidades de financiación de cada región, localidad o centro, como ocurre con la creación de fórmulas de financiación.

Sin embargo, estos métodos también permiten que las inequidades pasadas en las asignaciones de fondos persistan en el tiempo. Si el acuerdo de financiación del año anterior perjudicó a un grupo de centros sobre otro, esa desventaja se trasladará al acuerdo del año en curso. Además, es posible que las necesidades de recursos no cambien de manera uniforme en las distintas instituciones (o localidades). Por ejemplo, es poco probable que el volumen del alumnado cambie uniformemente en todos los centros, por lo que los simples ajustes globales de las asignaciones anteriores no bastan para tener en cuenta correctamente los cambios en la distribución del alumnado entre las escuelas o los centros educativos. Del mismo modo, la distribución del profesorado con experiencia es probable que sea desigual entre los centros, lo que implica que las negociaciones salariales nacionales o regionales tendrán repercusiones diferentes en los distintos centros.

Esta es probablemente la razón por la que el método del coste incremental no suele utilizarse de forma única, sino que normalmente se hace en combinación con la discrecionalidad administrativa o financiación mediante fórmulas de reparto (Figura 2). Para la asignación de fondos para gastos corrientes, de los 23 países miembros o socios de los que se dispone de datos, 6 combinan el método de costes incrementales con el método de la fórmula de financiación, 4 con el método discrecional administrativo, mientras que 2 utilizan una combinación de estos tres métodos. Esto es cierto para todas las categorías de gasto, aunque el método discrecional administrativo es menos común para la asignación de fondos para los gastos corrientes. La discrecionalidad se utiliza, por tanto, a menudo cuando se aplica el método del coste incremental.

Figura 2. Uso del método del coste incremental para la asignación de fondos a centros de educación primaria, por categoría de gasto (2019)



Nota: La categoría "Presupuestos generales" incluye fondos sin asignación a un tipo concreto de gasto o en los que no es posible un desglose de los datos por categoría de gasto. Ningún país utiliza únicamente el método del coste incremental.

Fuente: OCDE (2021[3]), *Education at a Glance 2021*, Tabla D6.1.

Cuadro 2. Mecanismos utilizados para distribuir el presupuesto

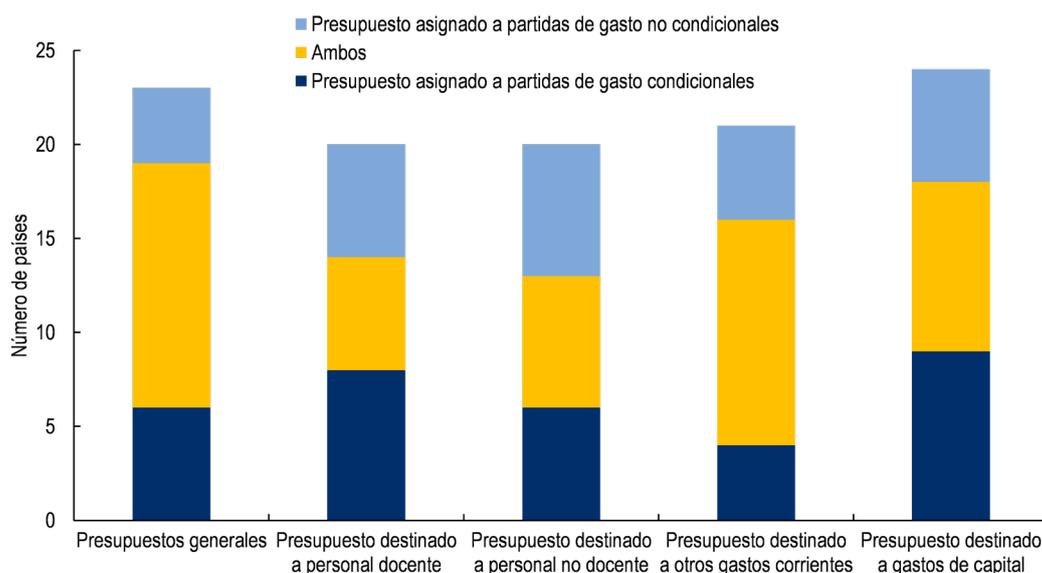
El mecanismo de distribución del presupuesto se refiere a la forma en que se transfieren los fondos entre los niveles de gobierno (o entre uno u otro nivel de gobierno e instituciones). Los mecanismos de distribución del presupuesto no están relacionados con los métodos de asignación, y cualquier combinación de mecanismos y métodos es posible.

- **Asignaciones a tanto alzado:** fondos que los beneficiarios pueden utilizar como deseen y, por tanto, tienen total libertad para elegir su asignación.
- **Asignaciones globales restringidas:** fondos que los beneficiarios pueden utilizar como deseen, pero solo para determinadas categorías o partidas de gastos (por ejemplo, gastos de funcionamiento).
- **Asignaciones reservadas:** fondos que los beneficiarios están obligados a utilizar para determinadas partidas de gastos corrientes (por ejemplo, desarrollo profesional del profesorado, fondos adicionales para alumnado con necesidades especiales).
- **Asignaciones específicas para un centro:** fondos que los beneficiarios están obligados a destinar a gastos de funcionamiento en centros educativos específicos (o del nivel de autoridad más local).
- **Asignaciones indirectas:** fondos no gestionados por los beneficiarios (por ejemplo, cuando una entidad diferente paga al profesorado o financia los gastos de funcionamiento).

La capacidad de los centros para decidir cómo gastar los fondos que se les asignan suele ser limitada

Además de decidir la asignación de recursos a las instituciones (o localidades), los gobiernos también deben determinar el grado de autonomía que se les concederá en la forma en que gastan los fondos que se les asignan (véase la definición de mecanismo de distribución del presupuesto en Cuadro 2). Estas dos dimensiones no están vinculadas y pueden combinarse de muchas maneras. En muchos países, las instituciones y las autoridades locales tienen poca flexibilidad para gastar los fondos que se les asignan. Esto se debe a que los gobiernos suelen utilizar mecanismos de distribución del presupuesto condicionales (asignaciones reservadas, específicas para centros o indirectas), en los que los fondos deben asignarse a categorías o partidas específicas de gasto o a centros educativos concretos.

Figura 3. Naturaleza del mecanismo de utilizado para distribuir el presupuesto en los centros de educación primaria (2019)



Nota: Los mecanismos de distribución del presupuesto asignado a partidas de gasto no condicionales incluyen asignaciones a tanto alzado y las globales restringidas. Para los mecanismos de distribución del presupuesto asignado a partidas de gasto condicionales están las asignaciones reservadas, las asignaciones específicas para un centro y las asignaciones indirectas (véanse las definiciones en el Cuadro 2).

Fuente: OCDE (2021[3]), *Education at a Glance 2021*, Tabla D6.5 (solo web).

Por ejemplo, solo 4 de los 23 países miembros o socios de los que se dispone de datos utilizan el mecanismo de distribución del presupuesto incondicional a tanto alzado o asignaciones globales restringidas para la asignación de fondos a las instituciones educativas. En 6 países, todos los mecanismos de distribución del presupuesto son condicionales, mientras que en otros 13 países se utiliza una combinación de mecanismos condicionales e incondicionales. Este patrón se repite en todas las categorías de gastos, tanto corrientes como de capital (Figure 3). Así pues, las instituciones de muchos de los países miembros y socios de la OCDE tienen poca autonomía en cuanto a la forma en que pueden gastar los fondos que se les asignan. Por lo tanto, los fondos suelen destinarse a partidas de gasto específicas y los centros no tienen la posibilidad de establecer diferentes prioridades de gasto. Sin embargo, pueden tener cierta flexibilidad en la forma en que emplean los recursos que se les asignan, por ejemplo, pueden priorizar diferentes tareas para los docentes dentro de un centro, a pesar de que no puedan elegir al número de docentes que contratarán.

Conclusiones

La forma en que los gobiernos deciden el nivel de financiación de los centros públicos de educación primaria varía considerablemente, aunque generalmente utiliza una combinación de criterios regulados y discrecionales. Además, suele haber restricciones sobre cómo se utilizan los fondos asignados, de modo que deben asignarse a categorías específicas de gasto. Sin embargo, esta práctica no es universal, y las instituciones de algunos países de la OCDE gozan de considerable autonomía a la hora de asignar sus recursos, incluso si tienen poca influencia en la cantidad inicial de fondos que se les asigna.

REFERENCIAS :

- [3] OECD (2021), Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b35a14e5-en>.
- [2] OECD (2020), PISA 2018 Results (Volume V): Effective Policies, Successful Schools, PISA, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca768d40-en>.
- [1] OECD (2017), The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264276147-en>.

VISITE

www.oecd.org/education/education-at-a-glance/
Education Indicators in Focus (previous issues)
PISA in Focus
Teaching in Focus



CONTACTO:

Bruce GOLDING (bruce.golding@oecd.org)

Los EDIF ilustran cuestiones importantes en materia de política educativa a partir de los datos de los países de la OCDE. Muestran los indicadores educativos clave de la OCDE y analizan las implicaciones políticas derivadas de los datos. Créditos fotográficos: © Christopher Futcher / iStock; © Marc Romanelli / Gettyimages; © michaeljung / Shutterstock; © Pressmaster / Shutterstock

Este documento se publica bajo la responsabilidad del secretario general de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en este documento no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE. Este documento, así como los datos y mapas que pueda incluir, no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o soberanía de ningún territorio, a la delimitación de las fronteras y límites internacionales, ni al nombre de ningún territorio, ciudad o zona. Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE se realiza sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y FORMACIÓN PROFESIONAL

SECRETARÍA DE ESTADO
DE EDUCACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN
Y COOPERACIÓN TERRITORIAL



Instituto Nacional
de Evaluación
Educativa

Instituto Nacional de Evaluación Educativa

Ministerio de Educación y Formación Profesional
Paseo del Prado, 28 • 28014 Madrid • España

INEE en Blog: <http://blog.intef.es/inee/> | INEE en Twitter: @educalNEE

NIPO línea: 847-20-021-7 NIPO IBD: 847-20-020-1

