

Cuentas de la Educación 2000-2016: metodología y fuentes

La presente nota recoge los principales criterios metodológicos y estadísticos seguidos en la preparación de la base de datos de las Cuentas de la Educación de las regiones españolas utilizada para el estudio *Diferencias educativas regionales 2000-2016: condicionantes y resultados*, elaborado conjuntamente por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie).

En la elaboración de las Cuentas de la Educación la primera cuestión metodológica que se plantea es la delimitación e identificación de los bienes y servicios considerados como específicos del ámbito educativo. Esta cuestión se aborda en el apartado 1.

Las siguientes cuestiones metodológicas que se han examinado han ido encaminadas a contestar tres preguntas relevantes para el análisis de las políticas educativas: *cuánto se gasta*, *quiénes financian el gasto* y *quiénes son los beneficiarios*. Estas cuestiones se han abordado en los apartados 2 y 3.

Las fuentes de datos utilizadas en la monografía se detallan en los apartados 4 al 9. Las fuentes básicas utilizadas han sido las liquidaciones de los presupuestos de los agentes públicos que tienen competencias en el ámbito educativo, las encuestas de financiación y gasto de la enseñanza privada y las encuestas de presupuestos familiares. Para determinar el gasto total en educación ha sido necesario integrar las tres fuentes señaladas, así como completar las lagunas existentes con fuentes de información adicionales. La estructura y contenido de las CE pública y privada, así como las fuentes de datos utilizadas para su elaboración, se examinan en el apartado 4. El apartado 5 describe el cálculo del gasto total en educación y las fuentes consideradas para el mismo. Los apartados 6 y 7 detallan las fuentes de datos utilizadas en la elaboración de las series de gasto público en educación y gasto de los hogares en educación, respectivamente. Finalmente, el apartado 8 describe las series de alumnado utilizadas en el proyecto y el apartado 9 describe otros aspectos a tener en cuenta como los deflatores utilizados para lograr la adecuada comparabilidad de las series a lo largo del tiempo.

1. Actividades del ámbito educativo

El primer paso para la elaboración de las CE es la definición e identificación de las actividades características del ámbito educativo. En las CE conviene distinguir entre las actividades características del ámbito educativo y los bienes y servicios conexos. Las actividades características integran todas aquellas funciones que tienen una finalidad educativa, bien directamente (actividades educativas de la enseñanza reglada y no reglada), bien indirectamente (actividades anexas como los servicios de administración, de investigación sobre educación o de formación de profesorado). Por otra parte, en bienes y servicios conexos, se incluyen tanto los bienes necesarios para las actividades de enseñanza (libros y material escolar), como los servicios ligados a la asistencia escolar (comedores, transporte escolar y alojamiento).

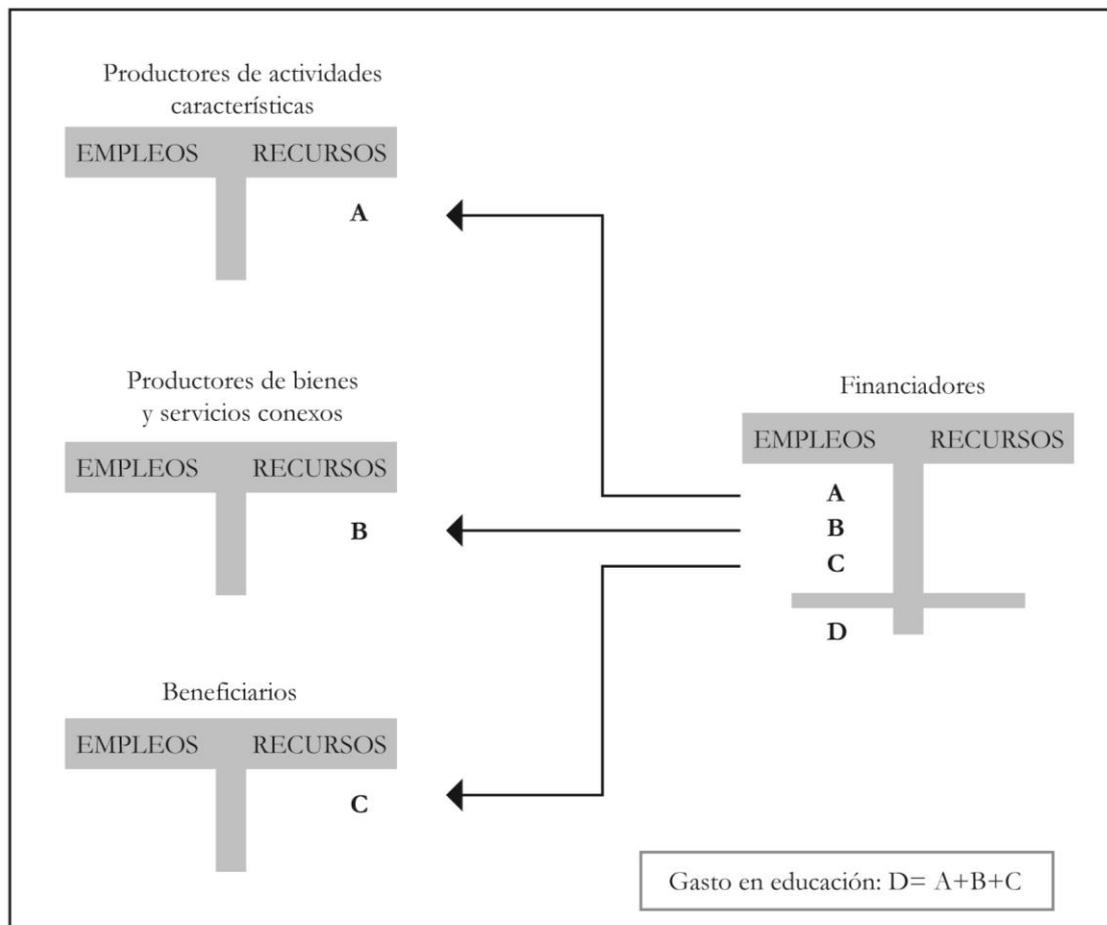
2. Gasto y financiación de la educación

El gasto en educación mide el esfuerzo realizado por la colectividad en el ámbito educativo. En las CE el gasto en educación se define desde el punto de vista de los financiadores. Es decir, el gasto es igual a los empleos realizados por parte de los financiadores de la educación y equivale a los recursos desde el punto de vista de los productores de educación (tanto de actividades características como de bienes y servicios conexos) y de los beneficiarios. El esquema 1 recoge los distintos tipos de flujos que pueden derivarse desde los financiadores hacia los productores y beneficiarios.

El flujo que va de los financiadores a los productores de educación y beneficiarios requiere una matización importante. Solamente se deben registrar como gasto las transferencias directas para fines específicos. En cambio, las transferencias monetarias genéricas, que constituyen una forma de renta para los beneficiarios, no se registran como gasto en educación.

En las CE la determinación del gasto en educación se realiza desde la óptica del financiador final. En el caso de una beca, la Administración Pública que la otorga es el financiador inicial, mientras que el hogar a que pertenece el estudiante es el financiador final, ya que este último es el que determina su empleo entre servicios correspondientes a actividades características y bienes y servicios conexos. Y es precisamente en el momento en que los hogares realizan este gasto cuando se procede a su registro como gasto en educación.

ESQUEMA 1: El gasto en educación



Fuente: Pérez y Uriel (dirs., 2016).

Con este criterio se está considerando implícitamente que una beca se va a emplear o destinar a actividades características o bienes y servicios conexos del ámbito educativo de modo que, cuando esto suceda, sus efectos podrán ser registrados. En la práctica, pueden cubrir otros gastos que no correspondan a actividades de este ámbito, tales como esparcimiento, artículos de uso personal, etc. En ese caso no se computaría de modo que, como puede verse, es el criterio del gasto efectivamente realizado en el dominio de la educación el que prima en la determinación del gasto total en educación. La aplicación de estos criterios en lo que respecta a la contabilización del gasto no impide que a lo largo de la monografía

se estudien los flujos de financiadores a beneficiarios desde otras perspectivas, muy importantes para las políticas públicas redistributivas¹.

Finalmente, conviene señalar que para que un agente pueda ser considerado financiador inicial del gasto en educación es necesario que sus gastos vayan destinados específicamente, de forma directa o indirecta, a la educación. Así, cuando una familia está pagando el impuesto sobre la renta no es considerada financiadora inicial —en el sentido de las CE—, ya que este empleo no va dirigido de forma expresa a financiar gastos de educación.

Las reglas de consolidación del gasto en educación consideradas en las CE se caracterizan porque en las mismas el hecho relevante es la naturaleza del flujo. Esta viene determinada por el tipo de unidades que son receptoras del mismo. Como ya se ha indicado anteriormente, las CE consideran tres tipos de unidades: unidades de producción, unidades de financiación y beneficiarios. Veamos a continuación cómo se registran los diferentes tipos de flujos:

- 1) Si la unidad receptora de la financiación es una unidad de producción o un beneficiario, existe entonces una financiación inicial del dominio educativo, registrándose la operación como un gasto.
- 2) Si la unidad receptora es en sí misma una unidad de financiación del dominio educativo (por ejemplo, los hogares cuando reciben becas y ayudas de las Administraciones Públicas), el flujo no es considerado una operación de financiación final.

2.1. Gasto corriente y gasto de capital

El gasto de educación se desagrega en dos grandes categorías: gasto corriente y gasto en capital. Para diferenciar entre ambas debe tenerse en cuenta la categoría del receptor de la financiación. En el caso de productores de bienes y servicios conexos y de transferencias recibidas directamente por los beneficiarios, los gastos se registran siempre como gastos corrientes.

Cuando se trata de productores de actividades características los criterios que se aplican son los siguientes:

- 1) Si la financiación se realiza mediante transferencias de capital que benefician a los productores (ayudas a la inversión) o bien mediante operaciones financieras que impliquen una reducción de los pasivos financieros de los productores de activida-

¹ En el capítulo 3 de la monografía se estudian los recursos destinados a becas y ayudas desde el punto de vista del gasto efectuado por las Administraciones Públicas. Si bien, en el cómputo del gasto total en educación, las becas y ayudas se consideran en el gasto de los hogares.

des características, entonces el gasto realizado se registra como gasto de capital. Es decir, si se trata de flujos aplicados a la cuenta de capital de los productores de actividades características, se considera que es un gasto de capital.

- 2) El resto de financiaciones recibidas se registran como gastos corrientes en la parte de empleos de la cuenta de operaciones corrientes de los productores.

2.2. Coste, gasto y financiación en las CE

El esquema 2 muestra las diferencias entre los conceptos de coste, gasto y financiación en el contexto de Cuentas de la Educación. De acuerdo con lo mencionado anteriormente, el gasto (de los financiadores de la educación) y la financiación (de los productores de servicios educativos) son conceptos equivalentes.

En el esquema se distinguen, por un lado, gasto y financiación corriente y, por otra, gasto y financiación de capital. Desde la óptica de los productores de los servicios educativos, con la financiación corriente recibida realizan gastos corrientes que constituyen sus costes corrientes. Si estos costes son inferiores a la financiación recibida se producirá un ahorro positivo. En caso contrario el ahorro sería negativo. Con el ahorro (en el caso de que sea positivo) y con el gasto de capital de los financiadores los productores acometen las operaciones de inversión. Si después de realizar esta inversión tuvieran un superávit, los productores dispondrán de una capacidad adicional de financiación, al contrario de lo que ocurriría si este saldo fuera negativo. En lo sucesivo, y con objeto de evitar equívocos, utilizaremos siempre el término *coste* para referirnos al gasto que efectúan los productores de servicios educativos.

En lo que antecede nos hemos movido en el contexto de las cuentas de los productores de servicios educativos, tanto públicos como privados. Ahora bien, es importante destacar que hay gastos en actividades educativas fuera de este marco -como por ejemplo los consumos intermedios en servicios educativos que las empresas adquieren- que deben ser considerados en el total del gasto en educación.

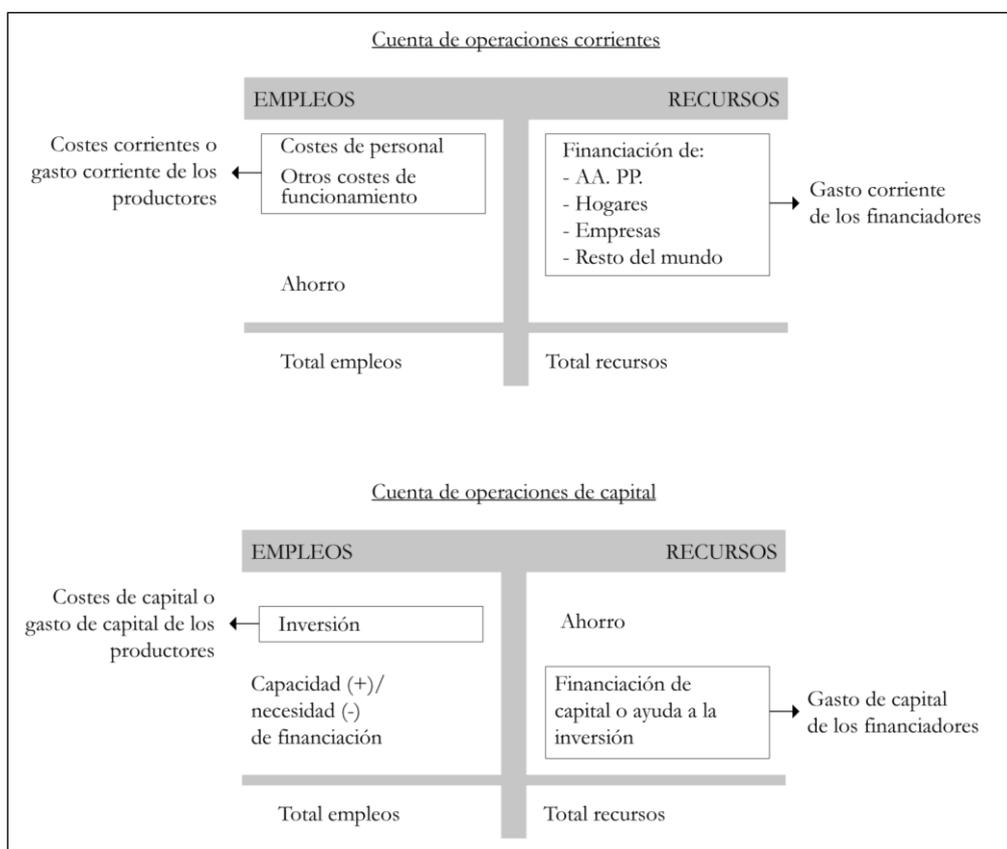
2.3. Costes de los productores de la educación

De acuerdo con el esquema 2, el concepto de gasto en las CE está relacionado con la función del financiador correspondiente al dominio de la educación. En este sentido, el gasto en educación en el ámbito de las CE se define como el conjunto de recursos comprometidos por las unidades de financiación que actúan en el ámbito educativo.

En cambio, los costes de producción de las actividades características y los bienes y servicios complementarios son de naturaleza muy distinta, pues constituyen los empleos comprometidos por las unidades de producción del dominio educativo.

Como se observa en el esquema 2, los costes de la cuenta de operaciones corrientes incluyen los costes de personal y otros costes de funcionamiento. Los costes de personal incluyen retribuciones e indemnizaciones (monetarias o en especie), cuotas sociales, prestaciones sociales (pensiones e indemnizaciones por jubilación anticipada) y gastos sociales (formación, transporte, seguros de vida, etc.). Los otros costes de funcionamiento incluyen los derivados de la adquisición de bienes; arrendamientos y reparaciones; mantenimiento y conservación de bienes muebles e inmuebles; gastos en material de oficina, suministros, comunicaciones, transportes, primas de seguro, tributos, trabajos realizados por otras empresas, etc.

ESQUEMA 2: Coste, gasto y financiación en las CE de los productores de servicios educativos



Fuente: Pérez y Uriel (dirs., 2016).

Los costes de la cuenta de operaciones de capital incluyen la inversión, esto es, los gastos destinados a la creación o adquisición de bienes o servicios de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes inventariables necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable.

2.4. Financiación de la educación

Desde la perspectiva de la financiación de la educación, las CE distinguen entre las unidades de financiación y las operaciones que ejecutan dichas unidades. También es muy importante la distinción entre financiador inicial y financiador final, que ya se ha mencionado con anterioridad.

Unidades de financiación

Las unidades de financiación pueden ser, bien unidades institucionales (por ejemplo, una empresa de enseñanza privada), o bien fracciones de unidades institucionales (por ejemplo, el Ministerio de Educación y Ciencia o la Consejería de Educación de una comunidad autónoma).

El conjunto de las unidades de financiación se agrupan en cuatro grandes bloques: Administraciones Públicas, empresas, hogares y resto del mundo. Por su parte, la unidad Administraciones Públicas se compone, a su vez, de los siguientes organismos:

- a) Administración Central
 - Ministerio de Educación y Ciencia
 - Otros ministerios
 - Organismos Autónomos de la Administración Central
- b) Comunidades autónomas
 - Consejería de Educación
 - Otras consejerías
 - Organismos autónomos de las comunidades autónomas
- c) Corporaciones locales

En el periodo que cubre esta investigación (2000-2016) todas las comunidades tienen transferidas las competencias en enseñanza, aunque no las tienen las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Por otro lado, desde el punto de vista institucional, cada una de las universidades públicas constituye un organismo autónomo administrativo. Mientras que las universidades públicas dependen de las comunidades autónomas, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo dependen de la Administración Central.

Operaciones de financiación

Un aspecto importante de las CE es que permite destacar la naturaleza de las operaciones de financiación. Como se ha visto anteriormente, dichas operaciones constituyen empleos de las unidades financiadoras. El presente estudio analiza las cuentas de operaciones corrientes y de capital de las unidades de producción de actividades características tanto de la educación pública como privada.

Veamos a continuación las operaciones de financiación que realizan los cuatro tipos de unidades financiadoras que hemos enumerado en el punto precedente:

1) Administraciones Públicas

Los flujos que tienen su origen en este sector institucional pueden ser de los siguientes tipos:

- a) costes asociados a la producción de los servicios educativos,
- b) transferencias y subvenciones realizadas a centros de enseñanza y a otros productores del ámbito educativo,
- c) becas y ayudas pagadas a las familias.

2) Empresas

Los flujos de financiación que proceden del sector de empresas pueden ser:

- a) costes asociados a la producción de servicios desde la óptica privada (centros privados),
- b) transferencias realizadas a centros de enseñanza y a otros productores del ámbito educativo.

3) Hogares

Los flujos que financian los hogares pueden agruparse en dos bloques:

- a) matrículas y cuotas de enseñanza para acceder a servicios educativos,
- b) gastos en bienes y servicios conexos relacionados con la actividad escolar (comedores, libros, material escolar, etc.).

4) Resto del mundo

Los flujos de financiación que proceden del exterior son transferencias corrientes y de capital realizadas a los centros de enseñanza (fundamentalmente, universidades).

Financiador inicial y financiador final

Ya se ha mencionado al hablar de los criterios de evaluación del gasto que en la elaboración de las Cuentas de la Educación es clave la distinción entre financiador inicial y financiador final. De acuerdo con lo comentado anteriormente, la determinación del gasto en educación se realiza atendiendo a los empleos de los financiadores finales (véase esquema 1).

En el caso de la enseñanza pública, se considera a las Administraciones Públicas como unidades financiadoras últimas de la educación, independientemente de que la educación sea financiada, en parte, con impuestos sobre la renta de los hogares. Únicamente en aquellos casos en los que los hogares paguen un impuesto específico destinado a financiar un tipo de gasto concreto o contribuyan al pago de una matrícula, se debe considerar a los hogares como el sector institucional que financia la educación. En este último caso, si el importe de la matrícula cubre alguna parte del coste de la educación, como es el caso de la educación superior pública, los hogares deben ser identificados junto con las Administraciones Públicas, como unidades de financiación en las CE.

3. Los beneficiarios de la educación

Para responder a la pregunta ¿quién se beneficia de la educación?, se considera que se beneficia en primer lugar de la educación quien la consume. En muchas ocasiones el consumidor de este servicio no es el que lo financia dada la importancia de la enseñanza pública y a que, en buena parte son servicios no destinados a la venta. Por eso se estima que el cálculo del gasto por alumno proporciona una medida aproximada del beneficio derivado del consumo de los servicios de la educación, producidos tanto por iniciativa pública como por iniciativa privada.

El sector de beneficiarios sobre el cual debe evaluarse los resultados de la producción de los servicios educativos está compuesto por los alumnos y por sus familias. Las personas, pero también los hogares, son pues los beneficiarios de los servicios de educación. Recuérdese que debido a diferentes circunstancias, en muchos casos la decisión relacionada con el consumo de servicios y bienes de educación, es tomada por los padres en favor de los hijos. Además, téngase presente que en el seno de las familias no pueden considerarse, en la mayoría de los casos, los distintos miembros como unidades financieramente independientes. Consecuentemente, debe considerarse el hogar como el beneficiario de la educación.

4. Estructura de las Cuentas de la Educación

Tanto para los productores de educación pública como para los de la privada reglada se han elaborado dos tipos de cuentas, una de operaciones corrientes y otra de operaciones de capital, para el periodo 2000-2015 (último año para el que se dispone de información de todas las fuentes estadísticas utilizadas). Los resultados se presentan tanto en euros de cada año como en euros de 2015 y se ofrece desagregación por comunidades autónomas. En el cuadro 1 puede verse cómo se estructura la información de las Cuentas de la Educación.

Las CE pública y privada se presentan siguiendo una misma estructura. Las CE se han desagregado por niveles educativos y por comunidades autónomas. En este sentido, es importante destacar que los desgloses por niveles educativos son diferentes en la educación pública y en la educación privada. En cualquier caso, las cuentas se han desagregado al máximo nivel que permiten las fuentes estadísticas utilizadas.

CUADRO 1: Estructura de los cuadros de las Cuentas de la Educación

CUENTA DE OPERACIONES CORRIENTES			
Educación privada		Educación pública	
Costes de producción	Costes de personal	Costes de producción	Costes de personal
	Otros costes de funcionamiento		Otros costes de funcionamiento
Ahorro		Ahorro	
Financiación de los gastos corrientes	Administraciones Públicas	Financiación de los gastos corrientes	Administraciones Públicas
	Empresas		Empresas
	Hogares		Hogares
			Resto del mundo
CUENTA DE CAPITAL			
Educación privada		Educación pública	
Inversión		Inversión	
Capacidad o necesidad de financiación		Capacidad o necesidad de financiación	
Ahorro		Ahorro	
Financiación de los gastos de capital		Financiación de los gastos de capital	Administraciones Públicas
			Empresas
			Hogares
			Resto del mundo

Fuente: Elaboración propia

4.1. Cuentas de la Educación pública (Bloque A.1)

Las Cuentas de la Educación pública presentan la estructura de costes de producción y operaciones de capital, así como la financiación de los mismos, de los centros públicos tanto de enseñanzas no universitarias como de enseñanzas universitarias.

Las CE pública se han desagregado por comunidades autónomas y por los siguientes niveles educativos: Infantil y primaria, Educación Secundaria y Formación Profesional², Enseñanzas de régimen especial, Educación Especial, y Educación Universitaria. Asimismo, es importante destacar que determinadas variables carecen de sentido en las CE pública, como el ahorro o la capacidad y necesidad de financiación, dado que, salvo en el caso de las universidades públicas, las operaciones de las CE constituyen solo una parte de las operaciones de los diferentes agentes de las Administraciones Públicas implicadas.

Para la elaboración de las Cuentas de la Educación pública se ha utilizado las siguientes fuentes estadísticas:

- *Estadística del gasto público en educación*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD 2018b)³. Esta fuente ofrece una rica información del gasto realizado por la Administración Central, las corporaciones locales y las comunidades autónomas. Cabe destacar la desagregación por niveles educativos y capítulos presupuestarios, así como la combinación de dicho desglose con la territorialización del gasto efectuado por las comunidades autónomas.

La territorialización del gasto en educación de la Administración Central, así como el desglose del gasto público en educación de las corporaciones locales por niveles educativos se ha realizado a partir de las siguientes fuentes: *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades* (Pérez, Cucarella y Hernández 2015) y la base de datos que acompaña a esta publicación *Gasto en los servicios públicos fundamentales en España y sus comunidades autónomas (2002-2013)* (Fundación BBVA e Ivie 2015); el *Sistema de Cuentas Públicas territorializadas* (MINHAFP 2018b) para el periodo 2011-2014; *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)* (Uriel y Barberán 2007), publicado por la Fundación BBVA; y *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central, 1991-2011* (Uriel y Barberán 2015), publicado por la Universitat de València.

² Los Ciclos Formativos de Grado Superior (CGFS) se incluyen dentro de Educación Secundaria y Formación Profesional, siendo ésta la máxima desagregación posible que permiten las fuentes de datos disponibles.

³ Para mayor información sobre las referencias bibliográficas que se citan en este documento, véase el detalle bibliográfico de la monografía *Diferencias educativas regionales 2000-2016: condicionantes y resultados*.

- *La Universidad Española en Cifras*, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Esta fuente proporciona información detallada sobre los gastos e ingresos presupuestarios de las universidades públicas españolas, lo que ha permitido completar las operaciones de financiación de las distintas unidades en las cuentas de la educación pública universitaria.

4.2. Cuentas de la Educación privada (Bloque A.2)

Las Cuentas de la Educación privada presentan la estructura de costes de producción y operaciones de capital, así como la financiación de los mismos, de los centros de educación privada tanto de enseñanzas no universitarias (incluyendo los centros privados concertados) como de enseñanzas universitarias.

Las CE reglada privada se han desagregado por nivel educativo y por comunidades autónomas. Para el total nacional, se han considerado los siguientes niveles educativos: Educación infantil, Educación primaria, Educación secundaria (Bachillerato, Enseñanza profesional de grado medio, resto de enseñanzas secundarias), Enseñanza profesional de grado superior y Educación universitaria.

Para la elaboración de las Cuentas de la Educación privada se ha utilizado la información de las *Encuestas de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada* que el Instituto Nacional de Estadística (INE 2017e) ha realizado referida a los cursos académicos 1999-2000, 2004-2005, 2009-2010 y 2014-2015. Las encuestas correspondientes a estos cursos cubren tanto la enseñanza no universitaria como la universitaria.

A continuación se examinan las unidades de análisis, las variables de clasificación, y el tratamiento de los datos.

Unidades de análisis

Las unidades de análisis son todos los centros docentes de enseñanza reglada privada cuya actividad principal es impartir uno o más niveles educativos del ámbito de la Encuesta y que funcionan como tales. Se entiende por *enseñanza reglada*, aquellas enseñanzas que están homologadas por las Administraciones Públicas educativas. Se consideran centros de enseñanza privada aquéllos en los que figura como titular una persona jurídica o física de naturaleza privada. También tienen carácter de privados todos los centros extranjeros ubicados en territorio nacional, independientemente de su titular.

Dentro de la enseñanza no universitaria no se incluyen los centros para adultos que tan solo imparten educación no formal. En el caso de la enseñanza universitaria, se incluyen las universidades privadas y los centros privados adscritos a alguna universidad pública que

impartan estudios oficiales de primer/segundo ciclo y de tercer ciclo (doctorados). No están incluidos los centros universitarios que tan solo imparten titulaciones propias.

Variables de clasificación

Las variables de clasificación utilizadas en este estudio han sido la comunidad autónoma y el nivel educativo. Por otro lado, se han utilizado variables de ingresos y gastos de los centros educativos. Las variables de ingresos consideradas en el análisis han sido las siguientes:

- *Producción de servicios*: incluye las cuotas pagadas por los alumnos como contraprestación de los servicios recibidos (de enseñanza y servicios complementarios) y otros ingresos corrientes derivados de servicios y actividades no educativas desarrolladas en el centro (bar, cine, licencias, etc.).
- *Subvenciones de las administraciones públicas*: se refiere a las cantidades transferidas al centro procedentes de la Administración Central, de la Administración Autonómica, de la Administración Local y de otros organismos públicos. Esta partida está constituida principalmente por los conciertos educativos.
- *Ingresos por transferencias corrientes privadas*: se refiere a las cantidades transferidas al centro procedentes de particulares y empresas, instituciones sin fines de lucro y del extranjero.
- *Ingresos de capital*: incluye los ingresos recibidos por la venta de elementos destinados a ser utilizados en la actividad de la empresa de forma duradera, así como transferencias para la financiación de inversiones.

Por su parte, las variables de gasto utilizadas en el estudio han sido las siguientes:

- *Gastos corrientes en bienes y servicios*: se refiere a las compras y gastos para el funcionamiento del centro, tanto aquellos relacionados con actividades educativas como los relacionados con servicios conexos u otras actividades no educativas prestadas por los centros, valorados sin incluir el impuesto sobre el valor añadido.
- *Impuestos sobre la producción*.
- *Remuneración de asalariados*: incluye los pagos derivados del personal del centro como contraprestación del servicio que realiza.
- *Inversión*: se refiere a los gastos de capital, esto es, adquisiciones de bienes de capital por reposición o ampliación, tanto inmovilizado material como inmaterial.

Tratamiento de la información

La *Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada* publicada por el INE presenta una periodicidad quinquenal, por lo que únicamente se dispone de información relativa a los cursos 1999/2000, 2004/2005, 2009/2010 y 2014/2015. Para los cursos intermedios en los que no se dispone de información, los datos se han estimado por interpolación geométrica de las magnitudes.

Asimismo, una precisión importante que debe hacerse es que los datos de la educación reglada privada se presentan por años naturales en vez de por cursos académicos, que es como aparecen en las *Encuestas de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada* (INE 2017e). Para pasar de cursos a años naturales, los datos de cada curso se han asignado en dos tercios al año en que termina el curso y en un tercio al año en que se inicia.

En la encuesta referente al curso 2014-2015 se ofrece información relativa a educación universitaria para cada una de las comunidades autónomas, excepto la comunidad de Castilla-La Mancha y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla en las que no hay ni universidades privadas ni centros adscritos. En las encuestas de 2004-2005 y 2009-2010 no se proporciona información para las comunidades de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Extremadura, Navarra y La Rioja. Por otra parte, para el curso 1999-2000 el INE solamente ofrece información para las comunidades de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid y el País Vasco, mientras que la información sobre el resto de las comunidades aparece agregada. Para la imputación de las distintas partidas de ingreso y gasto de los centros universitarios en el resto de las comunidades para las que no se difunde información en los cursos mencionados se han utilizado las estructuras de ingresos (o gasto) correspondientes a los cursos para los que sí se dispone de información y la evolución del número de estudiantes.

5. Cálculo del gasto total en actividades educativas (Bloque A.3)

Las tres fuentes básicas utilizadas para el cálculo del gasto han sido las liquidaciones de los presupuestos de los agentes públicos que tienen competencias en el ámbito educativo (MECD 2018b) las *Encuestas de financiación y gasto de la enseñanza privada* (INE 2017e) y las *Encuestas de presupuestos familiares* (INE 2017f). Para determinar el gasto total en educación es necesario integrar las tres fuentes señaladas, así como completar las lagunas existentes con fuentes de información adicionales.

El gasto total en actividades educativas se obtiene como agregación del gasto corriente y del gasto de capital. A continuación, se detallan las fuentes estadísticas utilizadas en el cálculo del gasto total en educación⁴.

5.1. Gasto corriente

Para el cálculo del gasto corriente total en educación, se ha distinguido entre actividades características y bienes y servicios conexos. Dentro de las actividades características, se ha distinguido a su vez entre las actividades incluidas en la función educación y las incluidas en la función protección social. En esta última función se registra el gasto en formación profesional ocupacional, que no se incluye en las cuentas de los productores de la educación.

El gasto en actividades características está formado por el gasto consolidado —siguiendo los criterios de consolidación detallados en el apartado 2.2—, de las distintas unidades institucionales: hogares, instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH), administraciones públicas, empresas y resto del mundo:

- a) El gasto de los hogares se ha tomado directamente de *la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares* (ECPF) para el periodo 2000-2005, y de *la Encuesta de Presupuestos Familiares* (EPF) para el periodo 2006-2015.
- b) El gasto de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) se ha obtenido del *Marco Input-Output (MIO)* para el periodo 2000-2014. En el MIO de 2010 se ha producido un cambio de criterio en la estimación de esta magnitud, que pasa de 309,8 millones de euros en 2009 a 2.208,7 en 2010. Para el año 2015 se ha aplicado la ratio gasto en consumo final en educación de las ISFLSH/gasto en consumo final efectivo total de las ISFLSH correspondiente a 2014. El gasto de las ISFLSH se dispone para el total de España y no se ha territorializado por no contar con información suficiente para el reparto regional.
- c) El gasto en educación de las Administraciones Públicas, tanto el realizado en centros públicos como en los centros privados concertados, se ha obtenido de las estadísticas del MECED, una vez consolidado el gasto con el resto de unidades institucionales. Se ha considerado también el gasto público en formación ocupacional que incluye el gasto en actividades formativas destinadas a desempleados

⁴ Con la finalidad de proporcionar una imagen lo más completa posible del gasto en educación y su trayectoria, los capítulos 3 y 4 de la monografía analizan de forma separada el gasto en educación efectuado por las Administraciones Públicas y los hogares. En ese caso, con la intención de analizar el esfuerzo en educación realizado por cada uno de estos agentes, se examina el gasto en educación desde el punto de vista del financiador inicial, esto es, sin consolidar con el resto de unidades financiadoras de la educación. El detalle metodológico se describe con mayor profundidad en los capítulos correspondientes.

o ligados a una formación inicial, excluyéndose todo lo relacionado con la formación continua.

- d) El gasto en educación de las empresas distingue entre el gasto en centros privados de enseñanza y el gasto de las empresas en centros de educación pública. La fuente utilizada para la educación privada han sido las *Encuestas de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada* del INE, mientras que el gasto en educación pública procede de CRUE (ingresos de las universidades públicas por prestación de servicios procedentes de empresas). Asimismo, se incorpora el gasto que las empresas dedican a la formación profesional continua de sus empleados a partir de la información disponible en el MIO sobre consumos intermedios en servicios educativos que las empresas adquieren. Para la territorialización de este gasto se ha utilizado la variable costes laborales en formación profesional proveniente de la Encuesta Anual de Coste Laboral del INE.
- e) El gasto del resto del mundo corresponde a los ingresos recibidos por las universidades públicas como transferencias corrientes del exterior, según las estadísticas de la CRUE.

Asimismo, la base de datos desglosa el gasto en actividades características entre aquellas que corresponden a educación pública y aquellas que corresponden a educación privada.

El gasto en bienes y servicios conexos incluye el gasto efectuado por los hogares y el realizado por las Administraciones Públicas. Por un lado, el gasto de los hogares se ha obtenido de las EPF del periodo 2000-2015. Por otro lado, la información sobre el gasto en bienes y servicios conexos de las Administraciones Públicas procede de las estadísticas del MECD, donde aparecen con la denominación de servicios complementarios de los niveles no universitarios. Estos comprenden los gastos de comedor, transporte e internado que se prestan gratuitamente por imperativo legal a los alumnos escolarizados en municipios distintos a los de su residencia.

5.2. Gasto de capital

El gasto de capital de la educación privada se ha tomado de *Encuestas de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada* del INE, ajustándolo para tener en cuenta el gasto en capital que hacen los centros privados de educación no reglada. En la educación pública, la información para los gastos de capital de las empresas, hogares y resto del mundo se ha tomado de la CRUE, mientras que el gasto de capital de las Administraciones Públicas se ha tomado del MECD, una vez consolidado con las demás unidades. Conviene tener en cuenta que el gasto conjunto de los tres primeros agentes en la educación pública representa un 7% del

total de gasto de capital en promedio del periodo 2000-2015 y corresponde exclusivamente a la enseñanza universitaria.

6. Gasto público en educación (Bloque A.4)

Las series de gasto público en educación se basan en la explotación de la *Estadística de Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, MECD 2018b), si bien se ha realizado un ejercicio de territorialización del gasto de la Administración Central y de las Corporaciones locales a partir de las fuentes citadas en el apartado 4.1 de este documento. La base de datos estructura el gasto educativo público tanto por tipologías de gasto (corrientes y de capital) como por el destino de los recursos (actividades educativas, actividades anexas y servicios conexos, formación ocupacional y becas o ayudas) hasta el año 2016.

En este bloque debe entenderse el concepto de gasto público en educación como las obligaciones reconocidas en un año natural por la Administración Pública (Ministerio de Educación, Consejerías de Educación de las comunidades autónomas, otros Ministerios o Consejerías, Universidades Públicas, Corporaciones Locales y Organismos Autónomos), independientemente de que su destino final sea un centro público o privado. Por tanto, el concepto de público se refiere a la naturaleza del financiador del gasto y no la del receptor.

El gasto público total en educación está formado por tres grandes componentes: 1) el gasto en educación realizado por las Administraciones Públicas procedente de sus presupuestos liquidados, una vez consolidadas sus transferencias ; 2) la estimación de las cotizaciones sociales imputadas a la educación que no están contempladas en las liquidaciones de los departamentos administrativos; y 3), una partida de ajuste que consiste en eliminar la financiación privada con la que cuentan las universidades públicas.

El gasto público analizado corresponde al gasto no financiero, eliminando los gastos liquidados correspondientes a los capítulos presupuestarios 3 (gastos financieros), 8 y 9 (activos y pasivos financieros). La información disponible permite diferenciar el gasto no financiero en dos: operaciones corrientes (gastos de personal, compra de bienes y servicios, y transferencias corrientes) y operaciones de capital (inversiones reales y transferencias de capital).

Los datos de las liquidaciones presupuestarias permiten clasificar el gasto público en educación en relación al destino de estos recursos, distinguiendo cuatro tipos de funciones:

a) Actividades educativas: gasto realizado en las enseñanzas del Sistema Educativo, diferenciando cuatro niveles educativos (Educación Infantil y Primaria; Educación Secundaria y Formación Profesional; Educación Universitaria; y Otras enseñanzas).

b) Actividades anexas (administración general de los niveles no universitarios, formación y perfeccionamiento del profesorado no universitario e investigación e innovación en el ámbito educativo financiado por las administraciones) y servicios conexos (gastos de comedor, transporte e internado que se prestan gratuitamente por imperativo legal a los alumnos escolarizados en municipios distintos a los de su residencia).

c) Formación ocupacional: actividades formativas destinadas a desempleados, quedando excluido el gasto relacionado con la formación continua. Principalmente se refiere al gasto en la Formación para el Empleo, Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo, financiado a través del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y ejecutado por las Comunidades Autónomas.

d) Becas y ayudas: transferencias a estudiantes y hogares, pagos en especie y reducciones de precios cuya concesión está supeditada al cumplimiento de requisitos socioeconómicos y/o académicos y que necesitan de una solicitud previa por parte del interesado, excluyéndose las ayudas a los alumnos de Doctorado y Máster. Para evitar la doble contabilización, las becas por exención de precios académicos se imputan en los gastos universitarios.

7. Gasto de los hogares en educación (Bloque A.5)

Las series de gasto de los hogares en educación se basan en la explotación de la información procedente de las Encuestas de Presupuestos Familiares (EPF). Se considera el periodo 2006-2016 debido a la ruptura de la serie que se produce en 2006, al pasar de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF) a la EPF⁵. Si bien la ECPF permitía disponer de datos trimestrales, desde 2006 el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) viene realizando la EPF con estimaciones de carácter anual siguiendo una adaptación nacional de la clasificación internacional COICOP (Classification of Individual Consumption According to Purpose) utilizada por Eurostat para este tipo de encuestas. En 2016 la EPF aplica la nueva clasificación europea de consumo, denominada ECOICOP (European Classification of Individual Consumption by Purpose) que, además de ofrecer un mayor desglose de

⁵ A lo largo del periodo 2000-2016 se han realizado encuestas anuales con una muestra de más de 20.000 hogares cada año, con un cambio metodológico importante en 2006. Para los años comprendidos entre 2000 y 2005 el INE (2017d) llevó a cabo la ECPF, cuyo objetivo era obtener datos de carácter trimestral. La base o referencia de estas encuestas era 1997.

algunas partidas de gasto, permite la comparabilidad con otras estadísticas como el Índice de Precios de Consumo (IPC)⁶.

La explotación de la EPF ha permitido obtener información tanto de los gastos en educación propiamente dicha (actividades educativas) como en bienes y servicios conexos (cuadro 2). Los gastos en actividades educativas corresponden al grupo 10 (*Educación*) de la clasificación COIPOP, del que se han seleccionado todos los conceptos. Los gastos en bienes y servicios conexos corresponden a conceptos específicos incluidos en los grupos de *Transporte* (transporte escolar), *Ocio, espectáculos y cultura* (libros y material escolar) y *Hoteles, cafés y restaurantes* (comedores escolares e internados).

CUADRO 2: Descripción de los artículos de la Encuesta de Presupuestos Familiares considerados en el gasto en educación, 2006-2015

A) Gasto en actividades educativas

A1. Estudios primarios

- 10111 Educación infantil de primer ciclo
- 10112 Educación infantil de segundo ciclo
- 10121 Educación primaria

A2. Estudios secundarios

- 10211 Educación secundaria obligatoria
- 10221 Bachillerato
- 10311 Formación profesional de grado medio
- 10312 Enseñanzas de régimen especial de grado medio

A3. Estudios superiores

- 10411 Educación universitaria y equivalente
- 10412 Formación profesional de grado superior

A4. Otros estudios

- 10511 Enseñanzas no definida por el grado y relacionadas con el sistema educativo
- 10512 Enseñanzas no definida por el grado no relacionadas con el sistema educativo

B) Gasto en bienes y servicios conexos

B1. Transporte escolar

- 07323 Transporte escolar

B2. Libros y material escolar

- 09512 Libros de texto de educación superior
- 09513 Resto de libros de texto
- 09541 Artículos de papelería y pintura

B3. Comedores escolares e internados

- 11122 Comedores escolares y universitarios
- 11213 Servicios de alojamiento por motivos de enseñanza

Fuente: INE (2017f).

⁶ Conviene señalar que no ha habido ningún problema para obtener en 2016 las mismas agrupaciones de gasto que las utilizadas en el periodo 2006-2015.

En la base de datos se ofrece el gasto de los hogares en educación por hogar y per cápita utilizando información facilitada por la propia EPF. Asimismo, se han utilizado las siguientes variables de clasificación: comunidades autónomas, nivel de estudios del sustentador principal (distinguiendo tres grupos: hasta estudios obligatorios, posobligatorios y superiores), terciles de gasto total de los hogares⁷, tamaño del municipio o hábitat (mayor y menor de 10.000 habitantes) y tipología del gasto (actividades educativas y bienes y servicios conexos).

Para evitar problemas de representatividad y reducir posibles errores de muestreo, se recomienda que las comparaciones entre comunidades autónomas se realicen a partir de la media de periodos de dos años.

8. Alumnado (Bloque A.6)

La construcción del banco de datos ha requerido contar con series de alumnado, tanto a nivel nacional como por comunidades autónomas. Estas series también se han utilizado en la construcción de magnitudes relativas, tales como el gasto por alumno o la ratio de alumnos por profesor. En otras ocasiones el número de alumnos se ha utilizado como criterio de reparto de determinadas variables que presentaban carencias informativas. En la construcción de las series de alumnado se ha considerado exclusivamente el alumnado de régimen general, distinguiendo por titularidad del centro y niveles educativos. Queda excluido, por tanto, el alumnado de régimen especial y de educación de adultos.

La elaboración de las series de alumnado implica la elección de los distintos niveles educativos para los cuales se reporta la información. Para ello, debemos tener en cuenta el calendario general de aplicación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE 1990) y los cambios que ello conlleva en la generación de la base de datos, así como en la equivalencia de los distintos estudios vigentes en cada momento del tiempo. Así, la elección de los niveles de estudios está condicionada por la desagregación con la que se ofrece la información en la fuente utilizada, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Los niveles considerados son los siguientes: Educación infantil, Educación primaria, Educación secundaria obligatoria (ESO), Bachillerato, Formación profesional, Educación especial y Educación universitaria (ciclo corto, ciclo largo y grado).

⁷ Se han tomado terciles de gasto total de los hogares en lugar de terciles de ingresos (lo que teóricamente hubiera sido más adecuado) debido a la baja fiabilidad en la EPF de los datos de ingresos.

La fuente estadística utilizada para la elaboración de las series de alumnado ha sido el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que ofrece información detallada a nivel nacional y por comunidades autónomas para todo el periodo de análisis. La última información disponible no provisional en el momento de redacción del presente monográfico corresponde a datos de resultados detallados para el curso 2015-16.

El cambio en los planes de estudio a partir del curso 1999-00 implica que en ese curso deben realizarse algunos ajustes para adaptar los niveles educativos a los nuevos planes. En concreto, en el curso 1999-00 deja de impartirse 2º de BUP (Bachillerato Unificado Polivalente), procedente de la Ley General de Educación de 1970, quedando vigentes durante este curso académico 3.º de BUP y COU (Curso de Orientación Universitaria), que serán sustituidos en los siguientes cursos por los dos años del nuevo Bachillerato implantado por la LOGSE. Durante los cursos 1999/00 y 2000/01 encontramos alumnos matriculados en 2º de BUP, que asignamos a la nueva categoría LOGSE, ESO.

Asimismo, para el cálculo de las series de gasto por alumno se hace necesario transformar las series de alumnado por curso a alumnado por año, dado que los datos relativos a magnitudes económicas se ofrecen con referencia anual. El criterio adoptado a tal efecto consiste en imputar 1/3 del alumnado al año inferior y 2/3 al año superior.

9. Otros aspectos

Con objeto de conseguir una adecuada comparabilidad de los datos de gasto y de las CE a lo largo del tiempo se han expresado también en euros de 2015. Para deflactar las series de gasto en actividades características y las magnitudes de las CE, el deflactor utilizado ha sido el correspondiente a la actividad educación (división 85 en la CNAE 2009) de la Contabilidad Nacional de España. Para deflactar el gasto de los hogares en bienes y servicios conexos se ha aplicado el deflactor del gasto total en consumo final de los hogares de la Contabilidad Nacional. Finalmente, para expresar los conceptos de gasto de las encuestas de presupuestos familiares en euros de 2015, se ha utilizado el deflactor del grupo 10 (Educación) de la COICOP para los gastos en educación propiamente dicha y el deflactor del gasto total para el resto de los gastos.

