

Grados de DESARROLLO

Nuevos datos sugieren que la economía de un país funciona mejor cuanto mayor es el nivel educativo de sus empleados públicos

Rabah Arezki y Marc Quintyn

EN GENERAL, se considera que la educación de la población es un componente clave para el crecimiento económico. Los economistas destacan tres grandes canales a través de los cuales la educación teóricamente induce el crecimiento económico. La educación aumenta la productividad laboral, lo cual eleva el nivel de producto. Permite la innovación tecnológica, que promueve el crecimiento económico a través de mejores insumos, procesos y productos. Y facilita la transmisión de conocimientos y la adopción de nuevas tecnologías, que también potencian el crecimiento económico.

Si bien todo esto podría parecer evidente, las investigaciones empíricas sobre la relación entre educación y desarrollo distan mucho de ser concluyentes, lo cual puede deberse a que no se mide correctamente la educación. Tradicionalmente, en los estudios sobre la relación empírica entre la educación y la evolución económica se han utilizado indicadores basados en el número medio de años de escolarización de la población general (recuadro 1). Pero estas mediciones han sido objeto de críticas porque solo reflejan el número de años de educación sin considerar su calidad. Cuando se examina el aprendizaje (medido en función de las aptitudes cognitivas) la asociación entre educación y crecimiento económico es mucho más fuerte (Hanushek y Woessmann, 2008).

En casi todos los países, el Estado desempeña un papel relevante en las decisiones que afectan al crecimiento económico. La capacidad de un Estado para gobernar de manera inteligente y honesta es crucial para el desarrollo. Pero el análisis del nivel —cuantitativo o cualitativo— de educación de la población general puede no servir para evaluar la influencia de la educación en el

Recuadro 1

Medir la educación

La mayoría de los estudios sobre educación y desarrollo económico se han centrado en el nivel global de educación de la población de un país. Barro y Lee (2010), por ejemplo, construyeron indicadores de nivel educativo de la población adulta de 146 países a intervalos de cinco años, de 1950 a 2010, con un desglose por sexo y edad. Hallaron grandes diferencias en el nivel educativo de la población general de los distintos países y observaron que en los países ricos la población general tenía un promedio de 11 años de escolarización, frente a alrededor de 7 años en los países más pobres.

Pero otros estudios no han sido tan concluyentes en cuanto a un vínculo, y por eso los investigadores están buscando otras maneras de medir la educación y su influencia en la calidad de la gestión de gobierno y en el desarrollo, por ejemplo usando mediciones de las aptitudes cognitivas.





papel que cumple el Estado en el desarrollo económico, porque el nivel de educación de los empleados públicos puede no coincidir con el de la población general. Estudios centrados en el liderazgo muestran que el nivel de educación de los líderes es importante para el crecimiento económico (Jones y Olken, 2005; Besley, Montalvo, y Reynal-Querol, de 2011). Pero si bien los líderes marcan el tono y la dirección del gobierno, no son ellos los que lo hacen funcionar.

Nosotros centramos la atención en el nivel inmediato inferior, analizando la calidad de la educación de los funcionarios públicos que influyen en el diseño de las políticas y en su implementación cotidiana. Observamos que un mayor nivel educativo de los funcionarios públicos va asociado a una mayor capacidad de gobierno del Estado, lo cual redundaría en mejores decisiones y, en definitiva, mejores resultados en materia de desarrollo. Pudimos medir el nivel de educación compilando una base de datos extraídos de los currículum vitae de más de 100.000 empleados públicos que se postularon para cursos de capacitación del FMI en las últimas tres décadas (recuadro 2).

La expectativa es que el análisis de las diferencias en la calidad de la educación de los funcionarios públicos de los distintos países nos ayude a comprender mejor por qué las economías evolucionan de manera diferente. También analizamos por qué algunos países logran constituir un cuerpo de funcionarios públicos de mayor calidad, y proponemos que la adopción para la administración pública de un sistema de remuneración basada en el mérito puede ayudar a atraer personal capacitado.

Un cuerpo de funcionarios públicos educados

Los más de 100.000 postulantes a los cursos del FMI eran empleados públicos de nivel medio de bancos centrales y ministerios de economía y finanzas. Utilizando los datos de sus currículum vitae exploramos la asociación entre la calidad de educación y diversas dimensiones de la capacidad de los gobiernos para prestar servicios públicos, gastar en bienes públicos y recaudar impuestos. Si bien se dispone de datos sobre el nivel de educación de la población general, no hay datos sobre las administraciones públicas. De hecho, sabemos tan poco sobre las características de las administraciones públicas que ni siquiera hay información con-

sistente sobre el número de empleados públicos de los distintos países, y mucho menos a lo largo del tiempo. Esta nueva base de datos procura cubrir ese vacío construyendo un conjunto de datos sobre el nivel de educación en las administraciones públicas, aunque solo en el plano económico y financiero.

Se trata de un conjunto de datos integral en el sentido de que abarca una amplia gama de grupos etarios y niveles jerárquicos, que incluyen tanto hombres como mujeres. Sin embargo, es difícil determinar en qué grado las personas que trabajan en los bancos centrales y en los ministerios de economía y finanzas son representativas de la administración pública global. Con todo, creemos que el análisis de este grupo contribuye en gran medida a comprender mejor un campo sobre el que hay muy poca documentación sistemática. Utilizando este conjunto de datos, descubrimos que el nivel de educación en las administraciones públicas de las distintas regiones es muy diferente del nivel de educación de la población general. En América Latina y África subsahariana la población general tiene, en promedio, un bajo

Recuadro 2

Base de datos: Currículum vitae de postulantes a cursos del FMI

El conjunto de datos proviene de información tabulada a partir de los currículum de 131.877 empleados públicos de 178 países postulantes a cursos de capacitación del FMI entre 1981 y 2011. El Instituto de Capacitación del FMI mantiene un sistema de información sobre los postulantes y participantes en los cursos, que incluye su país de residencia, organismo, edad, género, cargo y detalles de sus estudios (títulos, universidad y estudios en el extranjero). Las actividades de capacitación del FMI abarcan todos los aspectos de la política macroeconómica y las estadísticas nacionales, así como cursos especiales, por ejemplo sobre finanzas. Estos cursos se ofrecen en centros regionales o en la sede del FMI en Washington. Los postulantes pueden ser presentados por sus respectivos países o presentarse a iniciativa propia.

Recuadro 3

Ranking de calidad académica

Universitas, una red mundial de universidades, clasifica a los países según el rendimiento académico general de sus universidades y compila indicadores sobre el número de publicaciones de los profesores universitarios y el valor de mercado de los diplomas de educación superior (reflejado en la tasa de desempleo de las personas con estudios superiores). Según el ranking global de 48 países, Estados Unidos ocupa el primer lugar, el Reino Unido el segundo, Canadá el tercero, e Indonesia el número 48. A los países no incluidos en el ranking se les asigna arbitrariamente un puntaje que es 25% más bajo que el de Indonesia. Fuera de las economías avanzadas, los países de Asia oriental y Europa central y oriental tienen el mayor porcentaje de funcionarios con estudios en uno de los primeros 48 países del ranking. En general, una proporción significativa de empleados públicos de economías en desarrollo ha cursado estudios en el exterior.

nivel educativo, pero en estas regiones una alta proporción de empleados públicos tiene estudios universitarios.

Construimos un índice del nivel educativo ajustado por calidad calculando un promedio ponderado de los años de educación de los funcionarios públicos. Usamos como ponderaciones un ranking académico preparado por la red mundial de universidades Universitas (recuadro 3). Según este ranking global de 48 países, Estados Unidos ocupa el primer lugar, el Reino Unido el segundo, Canadá el tercero, hasta llegar a Indonesia, que ocupa el puesto No. 48. Cuando consideramos dónde se graduaron los empleados públicos, observamos que, fuera de las economías avanzadas, Asia oriental y Europa central y oriental tienen la mayor proporción de funcionarios formados en países ubicados en los primeros puestos del ranking académico. Utilizando este indicador de la educación ajustada en función de la calidad, observamos que la calidad de la administración pública es mayor en los países de mayor crecimiento económico (gráfico 1). Esta asociación positiva también se mantiene cuando controlamos por el PIB per cápita inicial para tener en cuenta el hecho de que para los países es más fácil crecer más rápido cuando están en proceso de alcanzar el crecimiento de otros países.

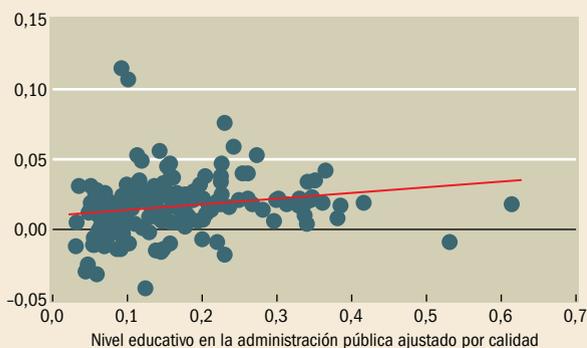
Educación y eficacia del gobierno

La eficacia del gobierno es esencial para el desarrollo económico. Después de todo, la perspectiva de desarrollo económico es remota en los países cuyo gobierno no logra limitar la corrupción, hacer cumplir las leyes y crear un entorno conducente al desarrollo del sector privado. Los datos revelan una asociación positiva entre el nivel de educación de los empleados públicos ajustado en función de la calidad y diversas dimensiones de la eficacia del gobierno. En otras palabras, cuando los funcionarios tienen una mejor formación, hay menos corrupción, se recaudan más impuestos, la gestión financiera pública es mejor y hay más respaldo a los mercados privados.

Gráfico 1

Crecimiento con educación

Un cuerpo de funcionarios públicos con mejor educación va estrechamente unido a un mayor crecimiento económico. (crecimiento del PIB per cápita; 1970-2009, porcentaje)



Fuentes: Arezki et al. (2013) y Heston et al. (2009).

Nota: La educación ajustada por calidad, basada en los rankings de Universitas, va de un nivel de cero, cuando todos los funcionarios públicos solo tienen estudios secundarios, a 1, cuando todos tienen un doctorado de una universidad estadounidense.

Un mayor nivel educativo en la administración pública está asociado a un menor grado de corrupción en ese ámbito. El gráfico 2 muestra la correlación cruzada entre nuestro indicador del nivel de educación y un indicador de corrupción basado en datos tomados de la guía internacional de riesgo país (*International Country Risk Guide* (2012)). Ante un mayor nivel de educación en las administraciones públicas la corrupción sigue siendo menor. Esta observación sugiere que un cuerpo de funcionarios públicos mejor educados puede redundar en última instancia en un mayor desarrollo, al contribuir a limitar el uso indebido de los fondos públicos y evitar la “captura” de las empresas privadas.

También observamos que, cuando el nivel de educación de los empleados públicos es mejor, los países pueden recaudar más impuestos. La movilización de ingresos públicos es uno de los mayores desafíos para las economías en desarrollo, y un mayor éxito al respecto debe considerarse un signo de capacidad del Estado y de desarrollo institucional en los países en desarrollo (Besley y Persson, 2009). Para una amplia muestra de países nuestro indicador del nivel de educación muestra una correlación positiva y fuerte con el ingreso tributario recaudado como porcentaje del PIB. Este resultado sugiere que cuando los empleados públicos están mejor educados, son más eficaces a la hora de administrar los impuestos, exigir el cumplimiento de las leyes y comprender y facilitar el desarrollo del sector privado.

La eficacia del gobierno también se refleja en la capacidad del Estado para respaldar el desarrollo, regulación y supervisión de mercados privados, como el sector financiero interno, que a su vez tiene gran influencia como promotor del crecimiento. Observamos una relación positiva y significativa desde el punto de vista estadístico y económico entre nuestro indicador de la educación ajustada por calidad en las administraciones públicas y un índice compuesto sobre la normativa del sector financiero interno, incluidas su regulación, supervisión y competencia (Ostry, Prati y Spilimbergo, 2009). Esto sugiere que un cuerpo de funcionarios públicos mejor educado ayuda a mejorar las normas del sector financiero interno, lo que a su vez contribuye al desarrollo del sector privado y al crecimiento económico.

Educación versus instituciones

Una cuestión crucial es si el nivel de educación de los empleados públicos determina la buena gestión de gobierno o si la educación es el resultado de instituciones sólidas, como un sistema de frenos y contrapesos sustentado en un poder judicial independiente. Si el nivel educativo depende de las instituciones, entonces las políticas públicas deberían centrarse en fortalecer instituciones específicas, para que las personas talentosas tengan interés en incorporarse a la administración pública y para que el sistema educativo de un país fomente el desarrollo de las aptitudes cognitivas.

Estudios recientes hacen hincapié en la influencia de las instituciones en los resultados económicos. Por ejemplo, Acemoglu, Johnson, y Robinson (2001) demuestran que para una amplia gama de países existe una relación causal entre la calidad de los mecanismos institucionales — como los que limitan el riesgo de expropiación para los inversionistas — y el ingreso per cápita. Arezki y Dupuy (2013) desarrollan este enfoque sobre la base de un modelo teórico que muestra la asociación entre un cuerpo de funcionarios públicos con mejor nivel educativo y un mayor

bienestar en la sociedad en su conjunto. Estos resultados sugieren que las decisiones que toman los empleados públicos talentosos mejoran la calidad de los bienes públicos y a su vez permiten lograr un mayor crecimiento económico.

El modelo ofrece dos importantes predicciones teóricas, que están respaldadas por los datos:

- A igualdad de otras condiciones, cuando las instituciones son sólidas, en el sector público trabaja un mayor número de agentes con vocación de servicio que en el sector privado. Esto se debe a que cuando las instituciones son más sólidas es menor la posibilidad de que funcionarios corruptos se apoderen de la riqueza pública, y esto a su vez disuade a los corruptos de emplearse en el sector público. Los agentes educados normalmente tienen vocación de servicio y son mejores a la hora de generar bienes públicos porque sus aptitudes son superiores y porque saben evaluar mejor cuándo conviene dejar que actúe el sector privado. Esta predicción es consistente con la asociación positiva que muestra el gráfico 2 entre un menor grado de corrupción y un mayor nivel de educación. De la concentración del talento en un cuerpo de agentes públicos de alto nivel educativo se deriva una mayor cantidad de bienes públicos y un mayor crecimiento económico.

Recompensando con una remuneración adecuada a los agentes públicos con vocación de servicio se eleva el bienestar de la sociedad en su conjunto, especialmente cuando las instituciones son débiles. Con remuneraciones adecuadas el sector público podrá atraer a personas con vocación de servicio público y, como resultado, la provisión de bienes públicos y el crecimiento económico mejorarán. Esto es consistente con nuestras observaciones empíricas de que una remuneración basada en el mérito va asociada a un cuerpo de funcionarios públicos de mejor nivel educativo.

- En lo que atañe a las políticas, nuestros resultados sugieren que puede mejorarse la eficacia del gobierno, por ejemplo, fortaleciendo el sistema judicial. Un poder judicial eficaz, que aplique

la ley con imparcialidad probablemente disuada a los empleados públicos de tratar de manipular las normas para enriquecerse a expensas del erario público y desalentaría a los individuos proclives a la corrupción de ingresar en la administración pública.

La adopción de un sistema de remuneración basada en el mérito también puede ayudar a atraer personal con un adecuado nivel de educación. Hasta ahora el debate sobre las remuneraciones se ha limitado a la retribución que reciben los altos directivos del sector privado. En todo el mundo, y especialmente en las economías en desarrollo, sería útil centrar la mira en atraer funcionarios de alto nivel educativo a fin de mejorar la provisión de bienes públicos y dar impulso al desarrollo económico. Singapur, entre otros países, ha adoptado un sistema de remuneraciones basado en el mérito, que ha permitido al sector público atraer y retener personal de alta calidad. Sin duda este ha sido un factor clave que ha reforzado la eficacia del gobierno y en definitiva ha contribuido al buen desempeño económico del país. ■

Rabah Arezki es Economista Principal en el Departamento de Estudios del FMI y Marc Quintyn es Jefe de División en el Instituto de Capacitación del FMI.

Este artículo se basa en el estudio de los autores, documento de trabajo del FMI 12/231, "Education Attainment in Public Administration around the World: Evidence from a New Dataset".

Referencias:

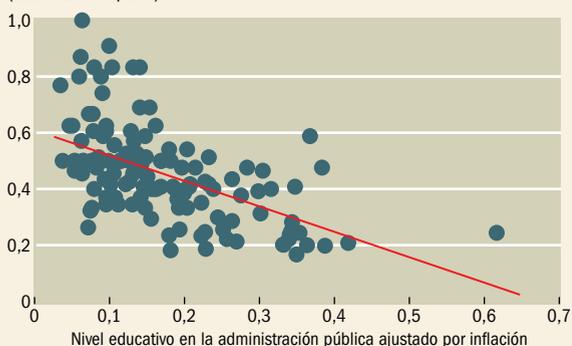
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, vol. 91, No. 5, págs. 1369-1401.
- Arezki, Rabah, y Arnaud Dupuy, 2013, "Public Spirit, Selection and Weberian Bureaucracies" (inédito).
- Barro, Robert J., y Jong-Wha Lee, 2010, "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010", NBER Working Paper 15902 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Besley, Timothy, y Torsten Persson, 2009, "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics", *American Economic Review*, vol. 99, No. 4, págs. 1218-44.
- Besley, Timothy, José G. Montalvo y Marta Reynal-Querol, 2011, "Do Educated Leaders Matter?", *The Economic Journal*, vol. 121, No. 554, págs. F205-07.
- Hanushek, Eric A., y Ludger Woessmann, 2008, "The Role of Cognitive Skills in Economic Development", *Journal of Economic Literature*, vol. 46, No. 3, págs. 607-68.
- Heston, Alan, Robert Summers y Bettina Aten, 2009, *Penn World Table Version 6.3*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania (Filadelfia, agosto).
- International Country Risk Guide, 2012, *Political Risk Services (East Syracuse, Nueva York)*.
- Jones, Benjamin, y Benjamin Olken, 2005, "Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, No. 3, págs. 835-64.
- Ostry, Jonathan D., Alessandro Prati y Antonio Spilimbergo, 2009, *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries, IMF Occasional Paper 268 (Washington: Fondo Monetario Internacional)*.

Gráfico 2

Limitar la corrupción

Un mayor nivel educativo en la administración pública va asociado a un menor grado de corrupción.

(índice de corrupción)



Fuentes: Arezki et al. (2013) e *International Country Risk Guide* (2012).

Nota: La educación ajustada por calidad, basada en los rankings de Universitas, va de un nivel de cero, cuando todos los funcionarios públicos solo tienen estudios secundarios, a 1, cuando todos tienen un doctorado de una universidad estadounidense. El nivel de corrupción, basado en un cálculo de *International Country Risk Guide*, va de uno, en el caso del país más corrupto, a 0,17 en el caso del país menos corrupto.