



Luchadores contra la POBREZA

*Andreas Adriano traza un perfil del **Laboratorio de Acción contra la Pobreza (J-PAL)** del MIT, donde **Esther Duflo** y **Abhijit Banerjee** están reinventando la economía del desarrollo*

Algunas ideas aparentemente brillantes en materia de desarrollo no dan los resultados esperados. Una que cosechó un sonado fracaso fue la de reemplazar el método de cocina sobre el fuego que emplean 3.000 millones de las personas más pobres del mundo con cocinas más eficientes y menos contaminantes, en el marco de la iniciativa Alianza mundial en pro del uso de cocinas no contaminantes. Este proyecto, dotado con un presupuesto de USD 400 millones, contó con el respaldo de las Naciones Unidas y fue lanzado en 2010 por Hillary Clinton, ex secretaria de Estado de Estados Unidos. Su objetivo era reducir la contaminación del aire en espacios cerrados, que mata a 2 millones de personas cada año, así como empoderar a las mujeres y proteger el medio ambiente. Pese a los buenos resultados iniciales, millones de cocinas fabricadas en la India acabaron prácticamente abandonadas cuatro años después.

¿Por qué fracasó la idea? Investigadores del Laboratorio de Acción contra la Pobreza Abdul Latif Jameel, conocido como J-PAL, trataron de averiguarlo de primera mano. Realizando un seguimiento de cerca de 2.500 hogares de 44 localidades del estado de Odisha, en el este de la India, descubrieron muchos motivos aparentemente menores. Según observaron los investigadores, las nuevas cocinas requerían más atención, se averiaban y no se reparaban, tardaban más en cocinar los alimentos y no podían trasladarse al exterior de la vivienda porque estaban conectadas a chimeneas.

“Para el ser hiperracional que vive en modelos económicos, ninguna de estas circunstancias debería tener importancia”, escribió en un artículo Abhijit Banerjee, catedrático de Economía del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) y cofundador y director de J-PAL. Sin embargo, la experiencia sirvió como recordatorio de que “nuestro convencimiento de que algo debe funcionar no basta; debe funcionar para las personas que lo utilizan”. A lo largo de sus 17 años de historia, J-PAL ha desarrollado un método científico de economía basada en evidencias para luchar contra la pobreza. Según su Director Ejecutivo, Iqbal Dhaliwal, este método ofrece una alternativa a la “toma de decisiones basada en el instinto, la ideología o la inercia”.

Situada en la segunda planta de un anodino edificio del MIT en Cambridge, localidad separada de Boston por el río Charles, la sede de J-PAL podría confundirse fácilmente con una oficina común y corriente de una gran universidad. Y, sin embargo, J-PAL tiene un alcance enorme. Por sí sola o a través de una red de investigadores afiliados de todo el mundo, esta organización financiada mediante donaciones ha llevado a cabo aproximadamente 1.000 ensayos aleatorios controlados en más de 80 países, aplicando a la economía la metodología de investigación que, desde hace mucho tiempo, es la regla de oro de los ensayos con nuevos fármacos y tratamientos

médicos. Programas verificados mediante esta metodología se han ampliado hasta llegar a más de 400 millones de personas en todo el planeta, según datos de J-PAL.

Este alcance sin precedentes tuvo mucho que ver con la concesión del Premio Nobel de Economía de 2019 a Banerjee, a su esposa y cofundadora de J-PAL, Esther Duflo, y al economista de Harvard, Michael Kremer, amigo de ambos y colaborador habitual de J-PAL.

“Hoy por hoy, sus métodos de investigación experimental dominan por completo la economía del desarrollo”, señaló el comité del Premio Nobel. Esta metodología ha “transformado la economía del desarrollo” con su capacidad para proporcionar “respuestas fiables sobre las mejores formas de aliviar la pobreza mundial”.

En un mundo que desprecia cada vez más el conocimiento y la investigación académica, en el que la concepción misma de la realidad está determinada con frecuencia por las ideas políticas, J-PAL puede presumir de su objetividad y de que su asesoramiento en materia de políticas públicas se basa en los resultados de pruebas realizadas sobre el terreno utilizando un método científico. Puede presentar resultados tangibles de iniciativas encaminadas a ayudar a personas vulnerables a resolver problemas eminentemente prácticos.

Banerjee y Duflo son dos de los mayores activos de J-PAL. Fundaron la organización en 2003, con el nombre Poverty Action Lab, junto con Sendhil Mullainathan, un ex catedrático de Harvard que sigue colaborando con J-PAL. Aspiraban nada menos que a cambiar la manera en que el mundo aborda la pobreza.

En 2005 el laboratorio cambió de nombre en honor al padre de Mohammed Jameel, exalumno de MIT y empresario y filántropo saudita cuya fundación familiar brinda un apoyo continuo. Nos respaldan también grandes donaciones privadas y organismos de desarrollo de economías avanzadas.

La plantilla de J-PAL está integrada por unos 400 investigadores y otros profesionales del ámbito de las políticas públicas, la educación y la capacitación, que trabajan desde las oficinas de Cambridge y los centros regionales para África, América del Norte, América Latina y el Caribe, Asia Meridional, Europa, Oriente Medio y el sudeste asiático. Otros 200 investigadores supervisan proyectos ejecutados por aproximadamente 1.000 contratistas. Desde su fundación en 2003, la organización ha otorgado USD 63 millones en subsidios para nuevas investigaciones.

Aunque centra su atención en países pobres y economías de mercados emergentes, J-PAL está trabajando ahora en Europa, donde analiza, por ejemplo, iniciativas para promover la inclusión social de los inmigrantes. Su oficina para América del Norte tiene en marcha proyectos sobre reciclaje profesional y capacitación de trabajadores, sinhogarismo y vivienda, reforma de la justicia penal y salud.

Divide y vencerás

Esther Duflo, una economista francesa de 47 años que se doctoró en el MIT y por la que la institución se saltó la norma que le impide contratar a sus propios estudiantes, equipara los ensayos aleatorios en los que se basa la metodología de J-PAL con tomar “un gran problema y dividirlo en trozos manejables, preguntas más pequeñas que admiten respuestas rigurosas”.

El método consiste en poner a prueba una posible solución a un problema de desarrollo —por ejemplo, cómo incrementar el uso de mosquiteros en la lucha contra el paludismo— comparando los resultados de un grupo que recibe tratamiento con un grupo de control al que no se le da ningún tratamiento. Los grupos deben ser tan similares como sea posible y su composición ha de ser aleatoria para evitar la influencia de otros factores y para que los investigadores puedan discernir el efecto del tratamiento. Pueden formarse varios grupos para comparar soluciones diferentes. Este tipo de ensayos, que se desarrollaron en el siglo XIX, se aplicaron en la agricultura, la medicina y las ciencias políticas mucho antes que en la economía, disciplina en la que los primeros estudios de esta clase datan de la década de 1960.

La investigación macroeconómica suele versar sobre temas muy elevados expresados por medio de ecuaciones complejas y se comprueba con intrincadas técnicas econométricas. Incluso los economistas galardonados con el Nobel tienen problemas para comprender algunas de ellas. En su libro *Buena economía para tiempos difíciles*, publicado en 2019, Duflo y Banerjee reconocen que parte del aumento de la productividad “no puede atribuirse a cambios en las cosas que los economistas pueden medir. Para sentirnos mejor, los economistas les hemos dado un nombre: *productividad total de los factores*”. Otro premio nobel, Robert Solow, compañero de Duflo y Banerjee en el MIT, definió el concepto como “una medida de nuestra ignorancia”.

En cambio, la investigación sobre el desarrollo puede sonar prosaica. Los mosquiteros en Kenya, ¿deben ser gratuitos, estar subvencionados o venderse al precio de mercado? ¿Un programa de recompra sería un sistema viable para retirar de la circulación la gran cantidad de pastillas de opioides no consumidas en Estados Unidos? ¿Cómo se puede garantizar que los hogares pobres de Indonesia reciban todo el arroz al que tienen derecho como parte de un programa federal?

Información para los pobres

J-PAL ha abordado todas estas preguntas. Con frecuencia los investigadores descubren soluciones sorprendentemente sencillas.

Uno de los mayores programas de asistencia social de Indonesia es *Rice for the poor* (Arroz para los pobres), conocido en el país como Raskin. Este programa, con un presupuesto anual de USD 1.500 millones, pretendía distribuir a los hogares más pobres del país 15 kilogramos de arroz



FOTO: CORTESÍA DE J-PAL

El director ejecutivo de J-PAL, Iqbal Dhaliwal.

mensuales a una quinta parte del precio de mercado. Sin embargo, la burocracia y la corrupción estaban dificultando su correcto funcionamiento. Los líderes comunitarios a los que se había encomendado el reparto del arroz manipulaban en muchos casos los precios, las cantidades asignadas y los criterios de admisión en el programa. Los hogares que cumplían los requisitos acababan recibiendo un tercio del arroz al que tenían derecho, con un sobrecosto del 40%.

En lugar de imponer controles más estrictos, en 2012 Indonesia designó a una serie de investigadores para que, en colaboración con J-PAL, realizaran ensayos con distintos métodos para informar mejor a la población sobre los criterios de admisión, las asignaciones mensuales y los precios, utilizando para ello “tarjetas de protección social”. Los ensayos aleatorios demostraron que eran tan eficaces que, en el plazo de un año, el Gobierno indonesio distribuyó unos 15 millones de tarjetas e integró otros dos programas de transferencias monetarias en el proyecto, cuyo importe total superó los USD 4.000 millones.

Esperar que existan diferencias entre la teoría y la práctica es una de las ventajas del planteamiento de J-PAL. Otra es no dar por sentado que unos científicos cualificados son más inteligentes o más racionales que las personas a las que tratan de ayudar.

“Los pobres no son menos racionales que cualquier otra persona —más bien es al revés”, sostienen Banerjee y Duflo en su libro *Repensar la pobreza*, publicado en 2011. “Precisamente por tener tan poco, con frecuencia encontramos que son mucho más cuidadosos en sus decisiones: tienen que actuar como sofisticados economistas simplemente para sobrevivir”.

Nacido en Bombay en 1961 e hijo de dos consumados catedráticos de Economía, Banerjee (doctorado en Harvard) tiene poca paciencia con esos seres “hiperracionales” que



Mujeres cocinando en Bhojpur, India.

FOTO: THOMAS CRUPEN

viven dentro de modelos. Ironiza con la “presunción de conocimiento” que, a su juicio, acompaña a buena parte de la investigación macroeconómica, que con frecuencia se basa en poco más que “un montón de correlaciones, muchas de las cuales son muy difíciles de interpretar, y algunos hechos concretos reales, que probablemente son razonablemente fiables”. La entrevista con *F&D* tuvo lugar en su pequeña oficina del departamento de Economía del MIT. Tras una puerta decorada con tiras cómicas sobre temas económicos y políticos, el angosto espacio atestado de libros contrasta con las magníficas vistas del río Charles y el paisaje urbano de Boston.

El despacho de Duflo, algo más amplio, está a dos puertas del de Banerjee. Se conocieron en el MIT en 1999 cuando él dirigía su tesis, se casaron en 2015 y tienen dos hijos.

Duflo nos dice que ha aprendido a no sentirse nunca decepcionada por los resultados de una investigación. “Una cosa que los ensayos aleatorios controlados nos enseñaron muy pronto es que, por lo general, los hallazgos te sorprenden”, nos explica.

¿Pueden las partes resolver el todo?

Dividir un gran problema no significa necesariamente que los trozos que lo componen sean más sencillos. En 2016, Duflo dio una conferencia en el FMI en la que presentó varios estudios que demostraban que las intervenciones micro pueden tener importantes efectos macro. Una de esas intervenciones micro pretendía mejorar el cumplimiento de la normativa medioambiental en fábricas textiles muy contaminantes del estado indio de Gujarat, en el que se encuentran algunas de las ciudades más contaminadas del planeta. El ensayo aleatorio cambió las normas que rigen la asignación de auditores a las empresas y detectó que el cumplimiento mejoraba cuando a los inspectores no les pagaban las empresas a las que auditaban. Aunque este

hallazgo no es precisamente revolucionario, contar con los datos necesarios para demostrarlo refuerza los argumentos a favor de este cambio.

Duflo afirma que los principios generales por los que las instituciones internacionales suelen regirse —como la democracia y la buena gobernanza— pueden ser de escaso valor por ser demasiado generales. Los economistas podrían lograr resultados más concretos si lograran reparar las cañerías, la parte de cualquier sistema que se da por sentada y a la que la gente solo presta atención cuando deja de funcionar. De hecho, el título mismo de la conferencia planteaba la idea “El economista como plomero”.

Un problema de los ensayos aleatorios controlados es que la suma de las respuestas a los problemas menores en que se ha dividido una cuestión quizá no ofrezca la solución a ese problema mayor. Otro es que las conclusiones pueden ser demasiado específicas del ámbito en el que se llevó a cabo la investigación. Por ejemplo, los resultados de un estudio sobre el paludismo en Kenia podrían ser completamente irrelevantes para Brasil. Los economistas se refieren a esto como el problema del “traslado”.

“Demostrar que un tratamiento funciona en una situación es una prueba muy poco contundente de que funcionará de la misma forma en otro contexto”, afirmó el pasado año en un artículo Angus Deaton, eminente economista del desarrollo escocés y premio Nobel de Economía en 2015.

Deaton ha explicado en varios trabajos sus reservas sobre los ensayos aleatorios. En el artículo antes citado, argumentaba que la única forma de aplicar los hallazgos de un estudio en un nuevo contexto es utilizar “los conocimientos y la comprensión previos”, interpretando los resultados del ensayo “dentro de cierta estructura; sin embargo, la negativa a utilizar esa estructura es, paradójicamente, lo que otorga su credibilidad a la metodología de ensayos aleatorios controlados”.

Macroeconomía frente a microeconomía

Dhaliwal, el Director Ejecutivo de J-PAL, fue contratado hace 11 años para abordar justamente ese problema. Dhaliwal es un economista indio que habla a toda velocidad, titulado por las universidades de Delhi y Princeton y casado con Gita Gopinath, la economista jefe del FMI.

“Cuando Esther me contrató en 2009, se habían dado cuenta de que el recorrido desde el resultado de una investigación hasta una medida de política pública requiere un trabajo mucho más matizado”, nos explica Dhaliwal. Para salvar esa distancia, la evidencia debe ser accesible para los responsables de las políticas públicas y debe estar validada por otros estudios en contextos diferentes. Además, la aplicación de las medidas debe ser objeto de seguimiento para continuar incorporando a los hallazgos en materia de políticas las realidades observadas, afirma Dhaliwal.

Cuando le preguntamos cuál es la mejor manera de cerrar la brecha entre la investigación y las políticas públicas y entre la microeconomía y la macroeconomía, Duflo señala un ejemplar de *Buena economía para tiempos difíciles*.

“Este libro y *Repensar la pobreza* presentan todo lo que hemos aprendido sobre cada uno de los temas tratados siguiendo un hilo discursivo que dota de sentido al conjunto de la información”, nos dice. *Buena economía para tiempos difíciles* recopila multitud de estudios que refutan suposiciones comunes sobre temas como la migración, el trabajo y el comercio. Permite constatar que, a menudo, los economistas aciertan sobre muchas cuestiones, pero aun así, no logran ganarse la confianza del público. Banerjee lo achaca a las limitaciones de su profesión.

“La gente confía en los discursos populistas porque ya no se fía de las explicaciones de los economistas”, afirma.

Duflo dice que, de cara al futuro, espera que el reconocimiento del Premio Nobel sitúe a J-PAL “en otro nivel” y ayude a ampliar su labor a ámbitos como el cambio climático y el trabajo con los gobiernos para poder mejorar la calidad de la ingente cantidad de datos que recopilan y a aprovecharlos mejor.

Desmenuzar un problema de grandes dimensiones en preguntas más pequeñas, como hace J-PAL, es un método que puede aplicarse incluso al problema global por excelencia, el cambio climático. Estudios de campo realizados en México, Wisconsin y Michigan han permitido constatar que las tecnologías de mejora de la eficiencia energética de los inmuebles residenciales no suelen reportar el ahorro prometido. Medidas como la renovación de los electrodomésticos y el reacondicionamiento y la impermeabilización de las viviendas tienen poca aceptación. Y, cuando se adoptan, la mayor eficiencia suele quedar contrarrestada por un aumento del consumo.

De forma similar, una investigación en la India mostró que, cuando las pequeñas explotaciones agrícolas recibían

asesoramiento y préstamos para adquirir equipos nuevos y más eficientes, producían más y ganaban más dinero, pero no ahorran energía. Duflo atribuye este resultado a un “comportamiento de optimización”, que a menudo no es debidamente considerado a la hora de estimar los posibles beneficios.

Problemas mayores

Desde mediados de marzo, J-PAL, como el resto del mundo, inició un confinamiento para detener la propagación de la pandemia de COVID-19. La organización no tardó en realizar ajustes operativos, como retirar al personal que estaba sobre el terreno e incrementar las encuestas telefónicas. También ofreció financiamiento para poner en marcha rápidamente nuevas iniciativas de investigación en ámbitos como las transferencias monetarias, la identificación digital y la innovación en las prácticas de las administraciones públicas.

La pandemia ha traído consigo una nueva serie de grandes problemas y ha demostrado lo esencial que es disponer de estadísticas exactas y actualizadas. Según Dhaliwal, también ha puesto de relieve la importancia de utilizar los datos administrativos de los gobiernos para mejorar el proceso de toma de decisiones y compartir resultados “de una forma más rápida y más barata que con el trabajo sobre el terreno”.

Dhaliwal dice que el mundo pos-COVID-19 reevaluará el papel y el valor de los gobiernos en las crisis, lo que se traducirá en una mejor gestión pública y un mayor reconocimiento de la importancia de la protección social.

“En los últimos años, en gran parte la filantropía se ha basado en la premisa de que los gobiernos eran innecesarios y puede dejárselos de lado”, sostiene. “Esta crisis está dejando patente que todos necesitamos invertir en reforzar la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones acertadas, así como su resiliencia para hacer frente a acontecimientos importantes como el actual”, añade, poniendo como ejemplo la capacidad de realizar rápidas transferencias monetarias de emergencia, una medida cuya implementación ha planteado problemas incluso a un país como Estados Unidos.

Dhaliwal considera que la crisis desatada por el coronavirus nos permite predecir cómo podría ser una crisis climática.

“Esta pandemia nos ha demostrado, en primer lugar, la supremacía de la naturaleza y, en segundo lugar, que una vez que se alcanza un punto de inflexión (la transmisión comunitaria de las infecciones o la subida de la temperatura de la Tierra), es muy difícil evitar muertes y daños considerables”, señala. “Así que ha llegado la hora de actuar. La pandemia también nos ha enseñado que, si hacemos lo correcto (como el distanciamiento social) y lo hacemos de forma drástica, podemos lograr un impacto positivo”. **FD**

ANDREAS ADRIANO forma parte del equipo de *Finanzas & Desarrollo*.