

por qué es tan difícil combatir la pobreza

ABHIJIT V. BANERJEE

Uno de los motivos por los que las medidas para combatir la pobreza no han funcionado mejor es porque hemos abordado el tema de forma ingenua, sin comprender bien dónde reside su complejidad.¹ Este artículo trata de lo que he averiguado sobre este asunto en mis investigaciones, basadas en su mayoría en la India.

Identificar a los pobres

¿Quiénes son los pobres?

Supongamos que alguien quiere ayudar a los pobres, ¿cómo los encuentra? Una parte del problema es inevitable: «pobre» es una categoría relativa como pueden serlo «alto» o «guapo». Si bien por lo general sabemos de qué estamos hablando cuando nos referimos a pobres, obtener una definición funcional de la pobreza implica una serie de elecciones bastante arbitrarias. Por ejemplo, incluso si estamos dispuestos a arriesgarnos y señalar que las personas que están por debajo de un determinado nivel (la llamada línea de pobreza) son pobres y los demás no, antes deberemos precisar qué nivel es ése y qué factores definen su línea divisoria. Los más obvios serían la renta, el consumo y la riqueza, pero sin duda podríamos pensar en otros. De todos ellos, la renta parece la más lógica, hasta que uno empieza a pensar en las dificultades que supone medirla: después de todo la renta varía mucho, sobre todo para los pobres que no tienen un trabajo asalariado, y pueden

tener ingresos distintos de un día o de un mes a otro, en ocasiones fortuitamente o de manera deliberada (pensemos en el vendedor que se toma un día libre por semana) y que no repercuten en lo que pueden comprar o consumir (porque gastan de sus ahorros o toman prestado). En otras palabras, corremos el riesgo de concluir que el vendedor es pobre porque hemos medido los ingresos de su día libre.

Calcular la renta media durante periodos de tiempo más prolongados nos sirve de ayuda en este aspecto, pero suscita otra clase de problemas. A la gente no se le da bien acordarse de lo que ocurrió hace unas semanas o unos meses, sobre todo si existen muchas variaciones posibles. También le resulta muy difícil calcular su propia renta (a menos que ganen un salario, e incluso en estos casos puede que desconozcan el valor de las prestaciones que incluye el puesto de trabajo). Ello se debe en parte a que tienen tanto entradas como salidas de dinero (es decir, ganancias y gastos), y éstas no se producen al mismo tiempo (con lo que hay que buscar la manera de compararlas).

Por estos motivos muchos economistas prefieren utilizar como medida el consumo, que sin duda varía mucho menos que los ingresos (lo que pone de manifiesto que los individuos tienden a evitar modificar sustancialmente sus hábitos de consumo) y, por consiguiente está estrechamente relacionado con la renta media de un periodo de tiempo determinado. Esta medida también presenta limitaciones: de manera sistemática subestimamos el bienestar de los que ahorran mucho en comparación con los que

¹ Los razonamientos que apoyan esta tesis están expuestos en Banerjee (2007).

no lo hacen, a pesar de que estos últimos tienen mejores perspectivas de futuro. La cuestión del gasto en cuidados sanitarios plantea además un problema añadido: ¿debemos excluir estos gastos cuando calculamos el consumo basándonos en que son obligatorios y no una elección, o incluirlos en tanto que nos indican si una familia determinada es capaz de hacerles frente y otra más pobre tendrá que resignarse en cambio a una mala salud?

Así que medir el consumo es probablemente más fácil que medir la renta (sobre todo porque los individuos tienden a adoptar patrones de consumo relativamente estables, y por tanto podemos alcanzar una conclusión razonable preguntándoles cómo han gastado el dinero en los últimos tiempos), aunque ello tampoco es una tarea sencilla. Para empezar, puede llevar muchísimo tiempo: a los individuos les cuesta trabajo recordar lo que han consumido la semana anterior, a no ser que les presenten una lista completa y específica de los productos que hayan podido comprar y les pregunten por cada uno de ellos por separado. Asimismo, las decisiones relativas al consumo varían en función del sexo: por lo general, los hombres saben mucho más del dinero que gastan en los arreglos de la casa, mientras que las mujeres tienen una idea mucho más precisa de lo que cuestan las cebollas. Por este motivo puede que sea necesario preguntar a más de una persona dentro de un mismo hogar para hacerse una idea precisa de sus gastos de consumo.

El procedimiento de identificación

Dado el enorme tiempo que lleva y lo meticuloso que hay que ser a fin de obtener un indicador exacto de la pobreza basado en la renta o el consumo, quizás no nos sorprenda que la mayoría de los gobiernos de los países en vías de desarrollo opten por estimaciones más aproximadas y un enfoque simplificado. En lugar de buscar indicadores directos relacionados con el consumo o la renta, utilizan unos test por aproximación de recursos llamados *proxy means tests*. En ellos cada hogar recibe una puntuación basada en un número relativamente pequeño de lo que se consideran indicadores representativos del nivel de vida de una familia. Para determinar qué segmento de población de la India vive por debajo del nivel de pobreza, se emplea un sistema de puntuación que tiene en cuenta la riqueza de la familia (ser propietario de tierras, el tipo de casa, si ésta tiene fontanería, etcétera); el grado de bienestar (como, por ejemplo, si toman dos comidas decentes al día); aspectos relativos a la capacidad de ganar dinero (el nivel educativo de los adultos, el puesto de trabajo que tienen, etcétera), y algunos índices que podrían denominarse «reacciones conductistas» a la pobreza (si los niños están escolarizados, trabajan, etcétera). El programa insignia de bienestar de México, que en la actualidad se llama Oportunidades, emplea un índice parecido para identificar a los posibles beneficiarios de prestaciones que consiste en una media ponderada del número de personas por habitación en cada

hogar, la edad del cabeza de familia, la tasa de dependencia, el nivel educativo y la profesión del cabeza de familia, el número de hijos entre 5 y 15 años sin escolarizar, el número de hijos menores de 12 años y algunas variables binarias simples que sirven para definir el tipo de vivienda así como el patrimonio de cada familia. Los diversos programas de asistencia focalizados que existen en Indonesia emplean un sistema parecido, si bien algo más sofisticado.

La ventaja que tiene usar un sistema de estas características es que la información necesaria se puede recopilar en media hora o menos; el inconveniente es que puede que no siempre nos conduzca adonde queremos llegar. Al utilizar datos de Indonesia, Nepal y Paquistán en los que se recogía información sobre el consumo y el patrimonio, Filmer y Pritchett (2001) señalan que sólo entre el 60 y el 65% de los ciudadanos que entraban dentro del 40% de la distribución inferior, tomando como base el consumo, entraban también en el 40% inferior de la que se había hecho tomando como base el patrimonio. En otras palabras, alrededor de un 35-40% de los pobres podrían no estar correctamente clasificados, si bien es probable que sean menos, puesto que no hay ninguna razón para suponer que los indicadores de consumo sean siempre fiables.

No obstante, hay otra cuestión preocupante. Emplear formas determinadas de riqueza como indicadores tiene la ventaja de que es muy fácil de medir, pero el inconveniente de que también es muy fácil de manipular: si creo que construir otra habitación en mi casa disminuirá mis posibilidades de recibir ayuda del gobierno, puede que decida invertir mis ahorros en oro. Esto se vuelve aún más peligroso cuando la elección se basa en si un hijo debe ir o no a la escuela, pues puede que los padres, que todavía no estén convencidos de los beneficios de recibir una educación (más tarde trataré este asunto), no se lo piensen mucho antes de sacar a sus hijos del colegio a fin de asegurarse un puesto en la lista de beneficiarios de ayudas del Estado.

La dificultad de la puesta en práctica

Sin duda alguna, todo método de identificación de los verdaderamente pobres será sólo lo bueno que permitan las personas que lo emplean. Como ya hemos señalado, determinar quiénes son los pobres supone una gran dificultad, incluso en los casos en que los que se emplean criterios simplificados, y no está claro que los responsables tengan razones de peso para hacerlo bien. En efecto, no es difícil imaginar que es posible que la persona que decide si usted puede entrar o no en la lista de los que necesitan ayuda del Estado quiera cobrar algo por hacerle el favor, y, si usted es realmente pobre y no puede permitirse lo que le pide, tal vez prefiera darle su tarjeta a otro que se lo merezca menos pero que le pueda pagar. Además, hay una tendencia natural a mostrarse generoso a la hora de interpretar las reglas: ¿por qué privar a alguien de ayuda simplemente porque no se ajusta a

los criterios, cuando el riesgo de que alguien se queje es prácticamente inexistente?

En esta misma línea, un estudio reciente realizado en la India en el que se compara el número de personas pobres con el número de tarjetas BPL (siglas de Beyond the Poverty Level, por debajo del umbral de pobreza) que se han emitido, llegó a la conclusión de que había 23 millones de titulares más de los que debería (NCAER 2007, información sacada del *Times of India*, 22 del 12 de 2007). Otro estudio realizado por la ONG Transparency International en colaboración con el Center for Media Studies en la India se centró de manera más directa en la asignación incorrecta de ayudas. Encuestaron a un grupo de familias al azar y les preguntaron acerca de su situación económica y si disponían de una tarjeta BPL (TI-CMS 2007). El estudio puso de manifiesto que dos tercios de las familias que vivían por debajo del umbral de pobreza tenían la tarjeta, lo cual no está muy mal teniendo en cuenta que los indicadores empleados para determinar su nivel económico eran relativamente rudimentarios, y, aun con eso, se superó al estudio de Filmer-Pritchett relativo a la asignación mediante el uso de información relacionada con la riqueza mencionado anteriormente. Por supuesto, también se producen errores de inclusión (de ahí los 23 millones de tarjetas de más), pero esto podría ser simplemente un reflejo del hecho de que es difícil, y, quizás, inútil establecer distinciones precisas dentro de un grupo que en general es pobre.

No obstante, un trabajo más minucioso debido a Karnataka contradice esta interpretación más benévola de la situación. En el estudio de Atanassova, Bertand y Mullainathan (2007) se encuestó a 21 familias en cada uno de los 173 pueblos del distrito de Raichur, en el estado de Karnataka. Recopilaron de cada una de ellas los datos que el gobierno utiliza para hacer la clasificación BPL y los tomaron como base para elaborar su propia lista. Descubrieron que, aunque el 57% de las familias de los pueblos en cuestión tenían tarjetas BPL, sólo un 22% reunía los requisitos necesarios. Además, el 48% no estaba dentro de la categoría correcta. Los errores de inclusión, esto es, familias que cumplían con los requisitos pero que no tenían tarjetas BPL, rondaba el 7%. Esto quiere decir que un tercio de los hogares que cumplían los requisitos no tenía tarjeta, mientras que la mitad de los que no los cumplían disponía de ellas. Y aún hay algo más alarmante, cuando se utilizaba la renta como indicador de riqueza, resultaba que los más pobres de entre todas las familias que no reunían los requisitos no tenían tarjetas BPL. Peor aún, era menos probable que la lista de quienes reunían los requisitos incluyera a aquellos justo por encima del límite de la pobreza, esto es, a los que tenían una renta de entre 12.000 y 20.000 rupias, que a aquellos cuya renta estaba entre las 20.000 y las 25.800 rupias. Además, un 42% de los más ricos (con una renta superior a las 38.000 rupias) tenía tarjeta. Cuando se investigó por qué estas familias que no reunían los requisitos tenían tarjeta,

resultó que estar relacionado socialmente con los funcionarios del pueblo era un factor determinante.

Un enfoque más participativo

El hecho de que el proceso mediante el que se establece quién es pobre esté en manos de la élite del pueblo puede ser uno de los motivos por el que otros han propuesto un enfoque muy diferente: ¿por qué no aprovechar el hecho de que las comunidades pequeñas (pueblos) son capaces de identificar a los realmente pobres dentro de ellas? Y aunque tomados por separado, sus habitantes tengan razones para presentar la información de alguna forma determinada, esto podría evitarse juntando a varios de ellos en un grupo lo suficientemente grande.

Bandhan, una de las instituciones microfinancieras más grandes de la India, aplicó este enfoque para determinar quiénes serían los beneficiarios de su programa Ultra-poor (ultra pobres). En él, a las familias que eran demasiado pobres para cobijarlas bajo el paraguas del microcrédito se les «regalaba» un bien (que podía ser una vaca, unas cuantas cabras o una trilladora) así como un subsidio económico a corto plazo (hasta que el bien que se les había entregado empezara a producir dinero) con la esperanza de que esto pudiera sacarles de su pobreza extrema y permanente y situarles dentro del grupo mayoritario de pobres del pueblo. Siguiendo la metodología que elaboró la ONG bangladesí BRAC, creadora en primera instancia de este programa para identificar los llamados ultra pobres, Bandhan realizó una serie de evaluaciones rurales participativas (Participatory Rural Appraisal, PRA) en el pueblo.² En ellas, un mínimo de 12 vecinos del pueblo, idealmente procedentes de distintos sectores de la comunidad, se sentaban y hacían una planificación en la que a cada familia se le asignaba un hogar y a continuación las dividían en seis categorías, de la más rica a la más pobre. Tras estas evaluaciones, Bandhan seleccionaba a unas 30 familias del grupo de las más pobres.

El proceso de Bandhan no se detuvo aquí. A continuación recopilaron bienes en propiedad y otra información sobre estos 30 hogares y finalmente seleccionaron a 10 de ellos para que formaran parte del programa Ultra-poor. Lo que a nosotros nos interesaba era si este tipo de enfoque resultaba eficaz a la hora de identificar a los pobres y, en algunos aspectos, los resultados ponen de manifiesto que así es (véase Banerjee, Chattopdhyay, Duflo y Saphiro 2008). Los que quedaron clasificados en las dos categorías inferiores en estas evaluaciones contaban con unas 0,05 hectáreas menos de tierra que el resto de la población objeto de estudio, lo cual puede no parecer mucho hasta que se tiene en cuenta que la media de la tierra en propiedad de esta población es en realidad de 0,04 hectáreas. Asimismo, mientras que el 34% de los habitantes encuestados manifestaron que no siempre tomaban una comida decente al día, esta fracción supone otros 17 puntos porcentuales, es decir, es un 50% más elevada entre

² Las evaluaciones de recursos participativas son una técnica habitual para hacer que un grupo de habitantes planifique su pueblo de manera conjunta.

estos dos grupos más pobres. Estas familias tienen también menos probabilidades de estar escolarizadas y más de tener un hijo que tampoco lo esté así como de contar con una persona discapacitada a su cargo.

Las PRA no nos ayudan pues a determinar quiénes son pobres en relación con el consumo, pero es que también encontramos que, en estos pueblos, poseer una tarjeta BPL tampoco tiene relación con el consumo. Además, a diferencia de dichas tarjetas, las evaluaciones PRA sí pueden pronosticar la escasez de tierra de una familia y el hecho de que no pueda permitirse dos comidas diarias.

Por consiguiente, los habitantes de los pueblos tienen información que pueden y están dispuestos a utilizar para bien del interés público. Incluso más, es posible que la información de la que disponen les permita establecer grados dentro de la población pobre.

Desgraciadamente, al menos en estos pueblos las evaluaciones pasaron por alto a un cuarto de los sujetos que sí figuran en nuestro estudio; sus nombres nunca aparecieron. Y puesto que nuestra labor se centraba de manera específica en los pobres, no es que estas personas no fueran relevantes al objeto de estudio. Básicamente, parece que hasta en los pueblos de pocos cientos de habitantes «no estar a la vista» equivale a «no existir». Las PRA pueden clasificar relativamente bien a quienes encuentran, pero ¿qué ocurre con los que se quedan fuera?

Otro aspecto preocupante del enfoque de estas evaluaciones es que es posible que funcionen mejor a la hora de identificar a los ultra pobres, que al pobre medio. Es probable que la mayoría de los individuos consideren que están por encima de los ultra pobres y por consiguiente sientan una cierta obligación moral de ayudar a éstos. Por otra parte, cuando se trata de determinar quién es el pobre medio, es posible que cada vecino del pueblo piense que se lo merece tanto como cualquier otro, lo que puede dar lugar a desacuerdos y disputas.

En cualquier caso, los resultados de este pequeño proyecto piloto fueron lo suficientemente prometedores como para animarnos a investigar esta cuestión en mayor profundidad. Quizás se deberían combinar ambos enfoques: se podría empezar con una lista de los posibles pobres basada en los datos relativos a la riqueza (y otros aspectos) y, entonces dejar que la comunidad del pueblo la edite (con lo que se reduciría el riesgo de que algunos queden fuera) teniendo en cuenta que disponen de una información más completa. Podríamos plantear otros muchos híbridos también. En un proyecto de investigación todavía en curso, Rema Hanna, Ben Olken, Julia Tobias y yo, del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (Laboratorio de acción contra la pobreza Abdul Latif Jameel) del Instituto Tecnológico de Massachusetts, en colaboración con el gobierno de Indonesia y Vivi Alatas y su equipo del Banco Mundial en Jakarta, hemos diseñado experimentos para comparar de manera rigurosa la eficacia de este estudio y la metodología empleada para realizar las PRA a

la hora de identificar a los pobres, así como para examinar algunos de estos híbridos.

Autodesignación

La alternativa a la identificación de un objetivo es la auto-identificación o autodesignación. Esta idea, por supuesto, no es nueva. Los famosos asilos para pobres de la época victoriana, que Scrooge elogiaba y sobre los que el caballero compasivo del *Cuento de Navidad* dijo: «Muchos no pueden ir allí; y otros muchos preferirían morir antes que hacerlo», eran exactamente eso: un lugar tan miserable que sólo los terriblemente pobres querrían ir ahí. La India ha introducido hace poco el National Rural Employment Guarantee Scheme (Plan nacional de garantía de empleo rural, NREGS), según el cual todos los hogares rurales tienen derecho a 100 días de empleo público no cualificado a cambio del salario mínimo cuando lo soliciten (con 15 días de antelación) en su pueblo, el mayor esfuerzo realizado en este sentido hasta la fecha.

La teoría en la que se basan estos planes es bien conocida: no es necesario hacer una selección, pues sólo quienes no tienen ninguna alternativa mejor estarán dispuestos a realizar el tipo de trabajos (cavar zanjas, cargar ladrillos) que se ofrecen. Lo cierto es que como se trata de trabajo a demanda, no requiere pedir el permiso de nadie para buscar empleo. Además, tiene la ventaja de que es flexible: gran parte de la pobreza extrema es temporal y/o impredecible. Por ejemplo, cuando la persona que lleva dinero a un hogar cae enfermo, es posible que transcurra mucho tiempo antes de que se clasifique a la familia como BPL, pero el derecho a trabajar está ahí si se quiere ejercer.

Los inconvenientes también son muy obvios: ¿qué ocurre si no hay nadie en la familia en condiciones de realizar trabajo manual? Además, el trabajo es un recurso social: hacer que la gente cave una zanja a fin de demostrar que son pobres es, en efecto, una pérdida de tiempo a no ser que, de hecho, sea necesario cavar esa zanja en particular. Si en cambio la zanja no era necesaria en absoluto y existe otra manera de identificar a los pobres, podíamos haberles dado el dinero y dejarles que hicieran algo productivo con su tiempo. Una parte considerable de los documentos de los NREGS estaba dedicada, por consiguiente, a explicar detenidamente las necesidades de cada pueblo con objeto de asegurarse de que los trabajos realizados fueran de utilidad pública.

La corrupción supone un obstáculo añadido. Desde luego siempre ha sido un problema, pero el hecho de que los NREGS están en función de las necesidades y por tanto no cuentan con un presupuesto fijo hace especialmente tentador incluir unos cuantos nombres de más. Éste es el problema de los registros falsos (donde se recogen todas las transacciones de los NREGS) que han señalado los detractores del programa. Por este motivo se exige que dichos registros estén expuestos en un lugar público. Además, los impulsores del plan insistieron en la necesidad de realizar

lo que denominaron auditorías sociales, mediante las cuales un grupo de voluntarios interesados intenta encontrar a las personas que aparecen en dichos registros y comprueban si han recibido o no los pagos.

Estas auditorías sacaron a la luz bastantes casos de corrupción en la puesta en práctica de los NREGS: en el estado de Jharkhand una auditoría social realizada en cinco pueblos escogidos al azar por los encargados del proyecto de investigación de la Universidad de Allahabad reveló que alrededor de un tercio del dinero había desaparecido (Dreze, Khera y Siddhartha 2008). Lo que es más terrible aún, uno de los activistas que participaron en esta auditoría fue asesinado, se cree que por causas relacionadas con la investigación. Por otro lado, en Chattisgarh, una auditoría de nueve proyectos elegidos también al azar indicó que el 95% de los salarios que figuraban como pagados se cobraron de verdad.

Aunque un 5% de corrupción no está mal y un tercio no está tan bien, sigue sin estar claro cuál debe ser la cuota de referencia. Otra de las críticas al programa es que no está haciendo lo suficiente. El Comptroller and Accounts General (interventor general) de la India, una organización gubernamental responsable de supervisar los programas públicos, reveló que sólo un 3,2% de las personas inscritas habían trabajado el total de 100 días, y que, de media, las familias inscritas habían trabajado menos de 20 días. En respuesta a esto, el Ministerio para el Desarrollo Rural, encargado de la dirección de este programa, señaló que entre las familias que participaban en él (es decir, las que de hecho consiguieron un empleo) la media de los días trabajados estaba más cerca del 40%, y que un 10% habían trabajado los 100 días.

Ahora bien, ¿cómo podemos saber si 40 (o un 10%) constituye demasiado o demasiado poco? Si nadie termina aceptando estos empleos, pero el solo hecho de que existan a un salario mínimo hace subir los salarios del sector privado, donde además no se pierden puestos de trabajo, podría considerarse que el programa es un éxito. También opinaríamos esto si casi nadie pide estos trabajos, pero la simple garantía de que estén disponibles en caso necesario hace que la población esté menos preocupada o más dispuesta a la hora de asumir riesgos económicos. Por el contrario, si todo el mundo quiere uno de estos empleos, pero solo un 50% lo consigue durante el total de 100 días anuales, es probable que nos sintiéramos decepcionados. El informe CAG antes mencionado indica que al menos existe una demanda que no se ha visto satisfecha, y responsabiliza de ello al hecho de que en el programa falta personal, aunque no especifica hasta qué punto.

En el estudio citado anteriormente que llevamos a cabo en el oeste, también encontramos que al menos en los pueblos sujetos de estudio, tener una tarjeta laboral (que es lo que a uno le dan cuando se inscribe en el programa) no implicaba ser pobre. Por consiguiente, cabe preguntarse si esto significa que dicho programa no está

identificando los objetivos debidamente, o si todo el mundo quiere conseguir una de estas tarjetas para tener más seguridad, pero en realidad sólo tienen intención de usarla si no les queda otra alternativa.

Lo que es más importante, incluso si se están identificando los objetivos correctamente y los fallos del programa no son mayores que los de otro, ¿cómo sabemos que merece la pena que la gente dé tantas vueltas para conseguir dinero? En otras palabras, a menos que estemos suficientemente seguros de que los resultados que se obtengan por medio del programa laboral compensen el tiempo y el esfuerzo invertidos, ¿cómo podemos tener la certeza de que tiene sentido pasar por todo el proceso en lugar de tratar de mejorar la identificación de objetivos?

Muchas de estas preguntas habrían tenido respuesta si se hubiera hecho una evaluación rigurosa del programa (junto con un estudio detenido de los diversos grupos que al final no participaron en los NREGS). Sin embargo, la decisión reciente de ampliarlo a todo el país significa que no será así, al menos en la India,³ con lo que la cuestión de si la autodesignación merece la pena queda sin resolver.

El rendimiento de los programas focalizados

El mayor programa focalizado de la India es el Targeted Public Distribution Scheme o TPDS, bajo el cual las familias BPL pueden comprar cereales y otros productos básicos en las denominadas tiendas de precio justo de sus pueblos, las cuales se abastecen de los almacenes del gobierno que haya en la zona. Es el programa que recientemente el ministro de Economía de la India describió en los siguientes términos: «Alrededor del 58% del cereal subvencionado no llega al grupo de personas al que está dirigido, y de éste, algo más del 36% desaparece de la cadena de abastecimiento. Permítanme que les pregunte si los pobres de la India no se merecen un sistema mejor de distribución estatal. ¿Cómo podemos quedarnos de brazos cruzados mientras les es robada la escasa ayuda social que les corresponde?».

Lo más llamativo de estas cifras (sacadas de un informe reciente realizado por la Programme Evaluation Organization (Organización de evaluación de programas) del propio gobierno es que la mayor parte de estas pérdidas no se debe a una asignación errónea de las tarjetas BPL de la que hablamos antes; se trata del robo directo de los cereales en algún momento de la cadena de distribución. De este 36%, un 20% se pierde por el camino de forma misteriosa, mientras que el otro 16% se entrega a tarjetas BPL «fantasma», es decir, emitidas a personas que no existen.

El informe también informa sobre lo que denomina «error de exclusión»: según sus cifras, sólo el 57% de las familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza se benefician de los TPDS. En otras palabras, ni siquiera podemos decir que estas enormes pérdidas sean el precio a pagar por ayudar a los pobres.

3

Todavía tiene sentido intentar evaluar el efecto que pudiera tener modificar algunos detalles del programa antes de darlo por cerrado. ¿Habrá una mayor creación de empleo si, por ejemplo, en lugar de dar por hecho que todos los beneficiarios del programa tienen que trabajar para la comunidad, se enviase a algunos a trabajar en negocios privados, aunque el gobierno siga apoyando su salario y se asegure de que no perciben menos del salario mínimo? ¿Se impulsaría más el programa si las élites locales tuvieran la impresión de que también les beneficia a ellas? ¿O las animaría a intentar «apropiarse» de él?

Si bien, como hemos señalado antes, la identificación de objetivos es difícil, cuesta creer que el gobierno no pueda hacer algo más por impedir los robos, si es que existe una voluntad política real. En efecto, se puede ver que en dos estados de la India, Tamil Nadu y Bengala occidental, el porcentaje de robos es inferior al 20%.

Pero, puesto que una gran parte del problema es esta falta de voluntad política así como la escasa eficiencia del sistema de identificación de objetivos, puede que sea mejor olvidar esta opción. Con ello eliminaríamos el error de exclusión y atraeríamos a los no pobres, que son los que tienen una mayor influencia en el sistema político, al ámbito del programa.

Ayudarles para que se ayuden a sí mismos

El punto de vista convencional es que el gobierno consigue este objetivo básicamente proporcionando a los hijos de los pobres la atención y la educación necesarias para que, con el tiempo, puedan participar de manera completa en la economía. También puede dar atención sanitaria a adultos como un medio de protegerles frente a posibles contingencias.

La nutrición

La India tiene, con diferencia, el mayor índice de atrofia y raquitismo infantil del mundo. Según el último Estudio nacional de la salud de la familia (NFHS-3 por sus siglas en inglés), el 48% de los niños padece raquitismo y el 43% algún tipo de atrofia, lo que significa que la tasa de estas dos enfermedades en la India es aproximadamente el doble que la de África subsahariana, teniendo en cuenta que se trata de un país mucho más rico.

No obstante, mientras que la desnutrición constituye claramente un enorme problema en la India, no está claro hasta qué punto está relacionada con las prácticas alimentarias antes que con el acceso a la comida. Resulta que estas tasas alarmantes de atrofia y raquitismo corresponden al grupo demográfico medio de los cinco que recoge el NFHS. Cuesta creer que este grupo no pueda permitirse los niveles de nutrición infantil de una familia tipo de un país medio del África subsahariana.

Además, no es evidente que los TPDS, con su diseño actual, supongan una gran aportación a la hora de solucionar los problemas de malnutrición. En parte se trata solamente de una transferencia de ingresos, y los datos obtenidos indican que recibir dinero extra no se traduce en una mejor alimentación (Strauss y Thomas 1998).

El hecho de que estos ingresos adicionales lleguen en forma de alimentos puede que ayude, pero sólo si los 20 kilos de cereales que la familia recibe de los TPDS suponen una cantidad superior a la que habría podido comprar, lo que, se mire como se mire, parece altamente improbable.

Teniendo todo esto en cuenta y a la vista de los desastrosos resultados, puede que la solución de comida sub-

vencionada deba ser replanteada. ¿Por qué no dar dinero en lugar de comida, y evitar así todos los problemas derivados del comercio justo? Es verdad que el precio de los alimentos varía, pero la cantidad de dinero podría estar vinculada al índice de precios al consumo, y en cualquier caso existe una gran sospecha de que con el sistema actual, cuando el precio del mercado sube en relación con los TPDS, se produce un aumento de las pérdidas, con lo que los pobres siempre terminan teniendo menos.

Desde luego quedaría resolver el problema de cómo asegurarse de que el dinero llegue realmente a quienes se ha destinado, pero aquí es donde la informática puede sernos de ayuda. Suráfrica fue el primer país en aplicar la tecnología del uso de cajeros automáticos capaces de reconocer huellas dactilares para pagar las pensiones, y un sistema de este tipo podría funcionar muy bien en la India. Sin duda alguna, merece la pena ponerlo a prueba.

Sin embargo, no está muy claro que un programa de transferencia de efectivo, por muy bien que se lleve a cabo, mitigue de manera efectiva el problema de la malnutrición. Como han señalado recientemente Deaton y Dreze (2008), el incremento considerable de la renta de los pobres que se produjo entre 1983 y 2004 no se tradujo en un aumento del consumo de calorías o proteínas, ni siquiera dentro del grupo que sobrevive con 1.600 calorías diarias. De hecho, hubo una disminución en el consumo de ambas en todos los otros grupos (menos pobres).

Todo ello hace pensar que es posible que los pobres no gasten lo que es debido en alimentación, ya sea porque no la valoran lo suficiente, o porque no quieren perderse por completo el paraíso del consumidor en el que se está convirtiendo la clase media india.⁴ Cualquiera de las dos posibilidades sugiere que una parte importante de las medidas políticas relativas a la alimentación quizá deba consistir en informar e incluir los hábitos de consumo de la población. Hay otra prueba que sustenta esta argumentación: la lactancia materna hasta los seis años es una forma sencilla y muy recomendada de combatir la malnutrición así como muchas enfermedades infantiles. Se recomienda empezarla inmediatamente después de que el niño haya nacido, de manera que éste aproveche el calostro, de alto contenido nutricional. Sin embargo, sólo una cuarta parte de las madres que aparecían en el NFHS declararon haber empezado a dar de mamar al niño una hora después del parto.

La dificultad aquí es modificar la conducta, incluidas formas de comportamiento que se encuentran profundamente arraigadas en las tradiciones. La idea actual del gobierno indio es traspasar esta responsabilidad a una figura llamada ASHA Sahayogini, una mujer con un cierto grado de formación a la que se concederán 23 días para educar los hábitos de las mujeres de su comunidad y una remuneración de 25 dólares estadounidenses al mes. No está aún claro que las mujeres que asuman este trabajo dispongan de la energía, los conocimientos o el carisma necesarios para convencer a otras mujeres de que renun-

⁴ Éstas no son las únicas explicaciones posibles. Deaton y Dreze (2008) sugieren que el bajo consumo en alimentación puede ser un reflejo de que la demanda de trabajo físico es menor.

cien a sus muy arraigadas costumbres. Ahora bien, tampoco parece probable que se vaya a realizar una evaluación seria de este programa en un futuro próximo.

La educación

El bajo rendimiento escolar de la educación primaria de la India ha sido noticia en los últimos años gracias a los informes de las inspecciones anuales de educación publicados por la prestigiosa ONG educativa Pratham. Los puntos básicos de estos informes son bien conocidos: el 42% de los alumnos de quinto grado en la India no tiene el nivel de lectura correspondiente al de segundo grado, y un 68% no sabe hacer restas de dos cifras.

Ahora bien, aunque existen colegios en los que hay más de 100 niños por aula, el sector educativo de la India no está infradotado, si se lo compara con otros países similares. En 2005 la India destinó un 3,7% de su PIB a inversiones en educación, lo cual está un poco por debajo de la media para los países de renta media-baja (4,3%), pero por encima de la media de la región de Asia Oriental-Pacífico (2,9) (Banco Mundial 2007).

Según un trabajo reciente realizado por Murgai y Pritchett (2007), los profesores estatales de la India están mejor pagados que otros profesionales de categoría similar. La proporción media alumno/profesor es elevada, si bien inferior a 40, que es el límite que existe en Israel (un país mucho más rico).

Parece que el problema, al menos en parte, radica en la calidad de la enseñanza. Según los datos del Estudio mundial de absentismo laboral (Chaudhury, Hammer, Kremer, Muralidharan y Rogers 2003), en el que se envió a supervisores a las escuelas a determinadas horas escogidas al azar a fin de que midieran el grado de presencia de los profesores, el 25% de los profesores no está en el colegio diariamente. Además, en caso de que estén allí, sólo pasan en el aula un 45% del tiempo que se supone deben dedicar a dar clase.⁵

Igualmente asombroso, aunque se le concede menos atención, es la tasa de absentismo escolar infantil, comparable o superior a la de los profesores. Dada esta situación cabe preguntarse si los profesores no están simplemente reaccionando a la situación general de indiferencia que cunde entre los alumnos: quizás, después de todo, el que los profesores asistieran unos cuantos días más a clase no tendría un gran efecto en el rendimiento escolar de los alumnos. Un experimento aleatorio reciente que está recogido en Duflo, Hanna y Ryan (2007) ha puesto a prueba esta hipótesis. Seva Mandir, una importante ONG que opera en el estado de Rajastán, tenía unas tasas de absentismo entre los profesores del 40% en escuelas de un solo maestro situadas en zonas remotas. Animados por Duflo, empezaron a controlar la presencia de los profesores por medio de cámaras y les pagaron según el número de días que fueran a trabajar. Este plan se introdujo en una serie de escuelas de manera aleatoria, de modo que se pudiesen evaluar los efectos.

Muchas personas de la comunidad de Seva Mandir consideraron que si bien esto podría hacer que los profesores acudieran más a sus puestos de trabajo ello no repercutiría en el rendimiento escolar. Pero, de hecho, hizo que las puntuaciones de las pruebas de evaluación aumentasen en una variación estándar nada despreciable del 0,17, lo cual puso de manifiesto que los alumnos salían beneficiados cuando los profesores se esforzaban más.

Muralidharan y Sundararaman (2006) también llegaron a la conclusión de que si los profesores recibían mayores incentivos el rendimiento de los alumnos mejoraría. En su estudio incluyeron un experimento realizado en Andhra Pradesh, donde se prometió recompensar a los maestros de escuelas estatales que mejoraran el rendimiento de sus alumnos y comprobaron que los alumnos mejoraban su puntuación en los exámenes, incluso en aquellas materias que no contaban para los incentivos.

No obstante, el efecto de los incentivos fue, de nuevo, no muy grande, con una variación estándar del 0,15. Sin duda alguna habrá que tomar muchas más medidas para transformar el hoy por hoy deficiente sector educativo de la India. Pero ¿cómo generamos los incentivos necesarios para que esto ocurra?

Una respuesta, que constituyó una de las cuestiones centrales del último mayor intento realizado por el gobierno de la India para reformar la educación primaria, la Sarva Shiksha Aviyan (o SSA), es que la comunidad debe desempeñar un papel mucho más activo a la hora de exigir educación. Ahora bien, en el estudio realizado en 280 pueblos en el distrito de Jaunpur del estado de Uttar Pradesh se puso de manifiesto que por lo menos cuatro años después del inicio de la SSA, el 92% de los padres no parecían estar enterados de la existencia de los llamados Comités de educación de los pueblos (VEC) —su intermediario principal para participar en la mejora de las escuelas locales y tener acceso a los fondos de la SSA— y sólo un 2% eran capaces de nombrar a sus miembros (Banerjee, Banerji, Duflo, Glennerster y Khemani 2006). Entonces supusimos que ello se debía a que nadie se había tomado la molestia de informarles sobre la VEC o la SSA. Por consiguiente llevamos a cabo un experimento de campo en el distrito encaminado a informar y a movilizar a los padres sobre la educación en sus pueblos y las nuevas posibilidades derivadas de la SSA.⁶ En este experimento, voluntarios de Pratham pasaron un día y medio en cada aldea y mantuvieron pequeñas y grandes reuniones en las que informaban a los padres sobre sus derechos, incluidos el derecho de quejarse de los profesores que no asistieran a clase y el de contratar asistentes adicionales para los profesores o *shikshakarmis* (para las escuelas en las que hubiese demasiados alumnos). Asimismo, les hablaron del (bajo) rendimiento escolar de sus hijos y les enseñaron a evaluar su capacidad lectora.

Nada de esto tuvo ningún efecto en los padres aparte del hecho de que ahora un 2,6% sabía que existían los

⁵ Ello coloca a la India entre los países que peor parados salen del estudio (sólo Uganda, con un 27%, tiene un índice mayor de absentismo).

⁶ Para el experimento véase Banerjee, Banerji, Duflo, Glennerster and Khemani (2008).

VEC, lo cual supone una diferencia significativa estadísticamente, pero en cualquier caso mínima. No hubo más quejas, ni más visitas a las escuelas, ni se intentó contratar a más asistentes para los profesores. Y, lógicamente, las puntuaciones de los alumnos en las pruebas de evaluación siguieron siendo las mismas.

Lo que no sabemos es si esta indiferencia tiene su origen en la creencia de que la educación no es el camino a la prosperidad para las personas como ellos (después de todo en la India existe una tradición que afirma que sólo ciertas castas superiores tienen derecho a la educación). O puede que crean que los profesores están fuera de su alcance, desde un punto de vista político y social, con lo que intentar influir en su manera de actuar no constituye una alternativa real. Hay datos recientes que apuntan a una combinación de ambas causas: Jensen realizó un experimento en República Dominicana en el que explicó a una serie de padres pobres las ventajas de recibir una educación, y comprobó que, a consecuencia de ello, sus hijos trabajaban mejor en el colegio (Jensen 2007).

Por otro lado, la única intervención satisfactoria de nuestro estudio del estado de Uttar Pradesh se produjo cuando los instructores de Pratham enseñaron a voluntarios de los pueblos a dar clase. Se pusieron en marcha una o más clases en cada uno de los pueblos, y los niños que asistieron a ellas mejoraron de manera considerable su rendimiento en las pruebas de evaluación. El éxito de este experimento así como el fracaso de las otras intervenciones (todas en las que era necesario un cierto grado de interacción social) indican que a los padres sí les importa la educación de sus hijos, pero les da miedo enfrentarse a los profesores.

En ambos casos es difícil tener la certeza de que un mayor grado de participación por parte de los padres vaya a resolver la falta de incentivos, al menos en un futuro próximo. La alternativa son las soluciones de mercado, es decir, algún tipo de programa en el que se dé a los padres cupones financiados por el Estado para pagar las matrículas de los colegios privados de sus hijos. El argumento habitual en contra de estos cupones no parece muy convincente en el contexto indio: ¿generará más segregación y desigualdad en la educación que reciben los niños? Es posible, pero dado que la élite rural ya ha abandonado el sistema estatal en muchas áreas, como mínimo es verosímil que ayude a paliar la desigualdad, al menos siempre y cuando estos cupones se diseñen de tal manera que no puedan usarse para enviar a los niños a colegios realmente elitistas. ¿Debe preocuparnos la posibilidad de que los padres pacten en secreto con la dirección del colegio el cobro de los cupones en efectivo en lugar de enviar a sus hijos a clase? Es poco probable, en nuestra opinión, ahora que a los padres les importa lo suficiente la educación como para que se alcancen unas tasas de participación escolar de casi el 100%.

Además, el verdadero auge de la educación privada entre las familias relativamente pobres de las áreas rurales de la India en los últimos años se traduce en que en

muchos pueblos hay muchos colegios privados que compiten por los alumnos. Según ASER (2007), el 19,3% de todos los niños entre 6 y 14 años de estas regiones estudia en colegios privados. Muralidharan (2006) informa sobre un estudio representativo a escala nacional relacionado con las escuelas primarias privadas de las zonas rurales y observa que un 50% de los colegios identificados en el estudio de 2003 se habían fundado en los últimos cinco años.

Muralidharan también señala que estas escuelas son baratas (el precio medio mensual es de 2 dólares estadounidenses al cambio actual) a pesar de que es más probable que los profesores que trabajan en ellas sean licenciados universitarios y que su proporción profesor/alumno es casi la mitad de la de los colegios públicos. Esto se debe a que los profesores de los colegios privados cobran entre una décima y una quinta parte de lo que cobran los de los colegios públicos. Andrabi et al. (Andrabi, Khwaja y Das 2003) examinaron un fenómeno similar en la provincia de Punjab en Paquistán y sostienen que la diferencia de los resultados entre colegios privados y públicos es demasiado grande como para que se pueda explicar con una serie de razonamientos convincentes o, lo que es lo mismo, que las escuelas privadas son sencillamente más baratas y mejores.

No obstante, es evidente que necesitamos pruebas más fehacientes antes de justificar una diferencia tan radical. Karthik Muralidharan y Michael Kremer están realizando en este momento una evaluación aleatoria de los cupones escolares en el estado de Andhra Pradesh; esperemos que ocurra lo mismo con otros programas de cupones que se pongan en marcha en otros estados en un futuro. La dificultad que tienen estas evaluaciones reside en hacer frente al hecho de que la provisión de colegios privados tendrá que ajustarse a la expansión de la demanda que se producirá una vez que el sistema de cupones se generalice, pero esto no ocurre en condiciones experimentales. Lo que se teme es que las tarifas subirán de manera drástica, pues a los colegios les resultará muy difícil encontrar a personas que den clase. A fin de dar respuesta a estas preguntas, Muralidharan y Kremer hicieron selecciones aleatorias por los pueblos y dentro de ellos. Si el pueblo ofrece buenas oportunidades laborales para los profesores, entonces el experimento realizado nos dará estimaciones sobre precios y número de colegios. Si por el contrario los profesores están dispuestos a mudarse de pueblo a fin de encontrar un empleo, lo cual parece probable, los datos obtenidos no serán completos y serán necesarios nuevos estudios.⁷ Entretanto, el sector de la educación va claramente a la deriva.

Atención médica

La atención médica adolece de los mismos problemas que la educación, pero en mayor escala. La tasa de absentismo laboral entre las comadronas auxiliares (ANM), que constituyen la categoría más baja de profesionales médicos del jerárquico sistema sanitario de la India, es del 40%, bas-

7 La respuesta también puede que dependa de que la ampliación del programa de cupones coincida con el cierre de un gran número de colegios, en cuyo caso habrá muchos profesores disponibles.

tante más elevada que la de los profesores (Chaudhury, Hammer, Kremer, Muralidharan y Rogers 2003). Cuando se escogieron al azar una serie de centros secundarios de salud (donde hay enfermeras) para un programa de incentivos basados en la asistencia, éstas y sus jefes inmediatos pactaron para inutilizar por completo los incentivos: la asistencia de las enfermeras tras el experimento fue tan baja como lo era antes del mismo (por debajo del 40%) (Banerjee, Duflo y Glennerster 2008).

Aún más preocupante, aunque quizás no tan sorprendente dadas las tasas de absentismo laboral, es el hecho de que hasta las personas muy pobres hayan dejado casi por completo de acudir a estas enfermeras. En el distrito rural de Udaipur, donde el gasto medio diario per cápita no supera un dólar, encontramos que menos de una cuarta parte de las visitas a profesionales que ofrecen servicios médicos tenían lugar en hospitales o ambulatorios del Estado. Casi un 60% de las visitas eran a profesionales privados y el resto a curanderos (Banerjee, Deaton y Duflo 2004). Esto ocurre a pesar de que los médicos «privados» están más lejos, son más caros y es probable que tengan menos acreditaciones.

Cuando preguntamos a posibles pacientes por las razones de este fenómeno, señalaron que se debía a la calidad del tratamiento. Sabemos que la calidad es con frecuencia deficiente, pues ya hemos hablado de las elevadas tasas de absentismo. Asimismo, Das y Hammer (2007), basándose en un estudio sobre médicos estatales y privados en las zonas urbanas de Delhi, señalan que los médicos estatales que se ocupan de los pacientes más pobres a menudo prescriben tratamientos sin examinarlos siquiera. Sin embargo, una parte de lo que los pacientes denominan calidad es precisamente de lo que se quejan los profesionales que trabajan para el Estado, que afirman que los médicos privados abusan de los medicamentos inyectables, en especial de los antibióticos y los esteroides, algo que la población parece considerar un buen tratamiento. Nuestros datos apoyan en cierto modo esta visión. Un 60% de todas las visitas a profesionales privados lleva aparejada una inyección, ahora bien, no disponemos de datos que indiquen si éstas son realmente peligrosas para los pacientes. El consenso general entre los expertos es que la sobremedicación es considerable.

El desplazamiento hacia la atención médica privada trae un problema añadido: los pacientes ya no reciben información por parte del Estado sobre prevención y prácticas saludables. Por ejemplo, en el distrito rural de Udaipur menos del 5% de los niños están convenientemente vacunados según nuestros datos (Banerjee, Duflo, Glennerster y Kothari 2008), y no parece que los profesionales o centros que ofrecen atención médica privada estén dispuestos a hacer algo al respecto.

Más en general, lo que hace que la asistencia sanitaria sea aún más difícil para los pobres es que las soluciones que proporciona el mercado no son necesariamente

muy atractivas, sobre todo por esta tendencia a despreciar los económicos si bien valiosos aspectos preventivos de la medicina frente a tratamientos caros y quizás perjudiciales. Los seguros médicos subvencionados son el equivalente de los cupones para la educación, y hay una serie de experimentos en curso en la India, incluido uno que nosotros estamos evaluando. No obstante, casi todas estas pólizas de seguros sólo cubren los gastos de pacientes hospitalizados, por la sencilla razón de que se pueden comprobar con mayor facilidad. Todo ello supone que los chequeos médicos, las pruebas y otras prácticas preventivas continúen siendo un gasto que las personas tienen que pagar de su propio bolsillo, y que los seguros a menudo desaconsejan estas prácticas (porque adoptarlas reduce los costes en caso de enfermedad).

En el momento actual existen dudas sobre si la atención médica subvencionada es viable económicamente. Es probable que un programa que cubra más pacientes externos sea mucho más caro, debido a que el uso de estos servicios es más difícil de supervisar y puede hacer necesaria la intervención del gobierno. También se podría utilizar el programa a modo de cebo, para hacer que más personas participen a la hora de detectar y prevenir con tiempo las enfermedades (esto es, que para conseguir seguros médicos subvencionados tengan que cumplir una serie de requisitos).

El hecho de que estos incentivos pueden funcionar ha quedado demostrado por un estudio experimental reciente, en el que se ofrecía un kilo de lentejas a las mujeres cada vez que llevasen a sus hijos a vacunar y que multiplicó por encima de dos el porcentaje de niños totalmente vacunados (Banerjee, Duflo, Glennerster y Kothari 2008).

Las medidas adoptadas por el gobierno en la India se están encaminando en este sentido. En la actualidad existe un plan que ofrece incentivos económicos a las mujeres que den a luz en el hospital, y, como parte de este plan, también tienen que visitar la clínica un número determinado de veces antes y después del parto. Aunque el cumplimiento de estas nuevas reglas parece de momento poco estricto, podría llegar a ser determinante.

El camino a seguir

La tendencia actual de las medidas adoptadas para combatir la pobreza se aleja bastante de la idea de que los pobres tienen que hacerse cargo de sus vidas. En lugar de entender que son trabajadores que necesitan adquirir una serie de destrezas, se les considera empresarios potenciales que necesitan derechos sobre el capital y la propiedad así como el amparo de la ley. De ahí que se dé importancia al microcrédito, por ejemplo. Esto no quiere decir que crean que no es importante invertir en capital humano; más bien los defensores de esta perspectiva se muestran bastante escépticos con respecto a la capacidad del gobierno a la hora de aportarlo, por lo que prefieren que

los pobres reciban ingresos adicionales y los utilicen para pagar el capital humano que necesitan para sus hijos.

El hecho de que no es fácil conseguir que el gobierno se encargue de esto concuerda con el razonamiento que estamos presentando. La cuestión es si podemos estar seguros de que en los casos en los que el gobierno no lo haga, los pobres puedan conseguirlo por sí solos, es decir, que sean capaces de salir adelante sin recurrir a nadie, únicamente con una pequeña ayuda procedente de las organizaciones de microcrédito.

Como hemos expuesto ampliamente en otros trabajos (véase Banerjee y Duflo 2007, y Banerjee y Duflo 2008) no existe una justificación empírica de esta perspectiva. Lo fundamental es que los pobres no tienen ni las aptitudes ni el conocimiento de los mercados, ni la comprensión ni la tecnología necesarias para competir de manera eficaz en este entorno. Incluso tras haber obtenido un microcrédito, su falta de medios económicos les da acceso únicamente a tecnologías rudimentarias y les destina a ejercer las profesiones más multitudinarias. Además, son enormemente vulnerables a todos los riesgos que pueda correr cualquier otro empresario. Todas estas limitaciones son evidentes en los negocios que emprenden: son muy pequeños (la empresa media de un propietario pobre no tiene empleados) y están muy concentrados en unos pocos sectores en los que es posible trabajar sin destrezas especiales ni especialización.

Lo que es más, los propios pobres no esperan que sus negocios transformen sus vidas. Si lo hicieran se esforzarían más en hacer que éstos crecieran más de lo que lo hacen. En nuestra opinión muchos de ellos podrían expandir sus negocios con facilidad y ganar algo más de dinero, con lo que podrían salir de la pobreza, pero eligen no hacerlo.

Con ello no queremos decir que los pobres no sean personas con recursos y energía, sino simplemente que las normas del juego les son tan adversas que sólo los que estén completamente decididos y/o tengan un gran talento consiguen ir más allá de la línea de salida. Tampoco cabe duda alguna de que el microcrédito ha hecho que sus vidas sean menos insostenibles, con lo que merece nuestro apoyo. Ahora bien, en última instancia es el gobierno el que debe permanecer en el centro de las medidas para combatir la pobreza, pues sin ayuda ni recursos externos los pobres tienen que enfrentarse a un desafío en condiciones injustas. No es necesario que el Estado continúe haciendo todo lo que hace (mal) en la actualidad, y, sin duda debería centrarse más en pagar servicios en lugar de proporcionarlos: los subsidios complementarios pueden hacer mucho para mejorar la vida de los pobres sin que el gobierno tenga que participar en el proceso. Con todo, no debemos olvidar que una parte muy importante de lo que éste hace se refiere a aspectos de los que los mercados no se ocuparían (los cambios de comportamiento, la asistencia sanitaria preventiva, la educación para quienes viven en áreas donde no hay colegios privados, la ayuda en las situaciones de emergencia, etcétera). Incluso en estos casos el gobierno puede trabajar con socios encargados de la ejecución de proyectos externos, como ha demostrado el caso del BRAC, en Bangladesh, pero, si somos realistas, continuará siendo uno de los agentes sociales principales en la economía. El reto que tenemos algunos de los que nos dedicamos a lo que se podría denominar el sector de la ideas, es, por consiguiente, hallar la manera de rediseñar las fórmulas de actuación de los gobiernos para conseguir que funcionen mejor en términos de ejecución y de delegación a terceros, así como de mejorar la eficacia de sus actuaciones futuras.

Bibliografía

- Andrabi, T., A. Khwaja y J. Das. «Learning and Achievement in Pakistani Education». Sector Feasibility Report, Banco Mundial, 2003.
- Annual Status of Education Report (ASER) (2007), «Rural», Centro de Recursos de Pratham, <http://www.pratham.org/aser07/ASER07.pdf>.
- Atanassova, A., M. Bertrand y S. Mullainathan. «Misclassification in targeted Programs: A Study of the Targeted Public Distribution System in Karnataka, India». Universidad de Harvard (inédito).
- Banco Mundial. «World Development Indicators, 2007: Table 2.9, Education Inputs». 2007. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/table2_9.pdf.
- Banerjee, A. *Making Aid Work*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2007.
- Banerjee, A. y E. Duflo. «The Economic Lives of the Poor». *Journal of Economic Perspectives* 21 (1) 2007: 141-167.
- «What is Middle Class about the Middle Classes Around the World?». *Journal of Economic Perspectives* 22 (2) 2008: 3-28.
- A. Deaton y E. Duflo. «Health Care Delivery in Rural Rajasthan». *Economic and Political Weekly* 39 (9) 2004: 944-949.
- E. Duflo y R. Glennerster. «Putting a Band-Aid on a Corpse: Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System». *European Economic Association* 6 (2-3) 2008: 487-500.
- E. Duflo, R. Glennerster y D. Kothri. «Improving Immunization Coverage in Rural India: A Clustered Randomized Controlled Evaluation of Immunization Campaigns with and without Incentives». Massachusetts Institute of Technology, 2008 (inédito).
- R. Chattopadhyay, E. Duflo y J. Shapiro. «Targeting Efficiency: How well can we identify the poor?». MIT (inédito).
- R. Banerji, E. Duflo, R. Glennerster y S. Khe-mani. «Can Information Campaigns Spark Local Participation and Improve Outcomes? A Study of Primary Education in Uttar Pradesh, India». *World Bank Policy Research Working Paper*, 3.967, 2006.
- «Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in Education in India». *The World Bank Policy Research Working Paper*, 4.584. Impact Evaluation Series No. 21, 2008.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan y H. Rogers. «Teachers and Health care providers Absenteeism: A multi-country study, Mimeo, Development Research Group». Banco Mundial (inédito), 2003.
- Deaton, A. y J. Dreze. «Nutrition in India: facts and interpretations». Universidad de Princeton (inédito), 2008.
- Dreze, J., R. Khera y Siddhartha. «Corruption in NREGA: Myths and Reality». *The Hindu*, 22 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.hindu.com/2008/01/22/stories/2008012254901000.htm>.
- Duflo, E., R. Hanna y S. Ryan. «Monitoring Works: Getting Teachers to Come to Work». *Poverty Action Lab*, 2007.
- Filmer, D. y L. Pritchett. «Estimating Wealth Effects without Expenditure Data--Or Tears: An Application to Enrollments in States of India». *Demography* 38.1 2001: 115-132.
- Jensen, R. «The Perceived Return to Education and the Demand for Schooling». Universidad de Brown University (inédito), 2007.
- Leonard, K., J. Hammer y J. Das. «The quality of medical advice in low-income countries». *Policy Research Working Paper Series* 4.501, Banco Mundial, 2008.
- Muralidharan, K. «Public-Private Partnerships for Quality Education in India». (borrador inédito), 2008.
- y V. Sundararaman. «Teacher Incentives in Developing Countries: Experimental Evidence from India». *Job Market Paper*. Universidad de Harvard, 2006.
- Pritchett, L. y R. Murgai. «Teacher Compensation: Can Decentralization to Local Bodies Take India From Perfect Storm Through Troubled Waters to Clear Sailing?». *India Policy Forum* 2006/07, 2007.
- Strauss, J. y D. Thomas. «Health, Nutrition and Economic Development». (En colaboración con Duncan Thomas), *Journal of Economic Literature*, 36, 2 1998: 766-817.