

LA «ÚLTIMA MILLA» EN ÁFRICA

ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS AFRICANOS DESDE EL ENFOQUE DEL COMPORTAMIENTO

Ainhoa Marín Egoscozabal

Muchos de los grandes debates sobre el continente africano tienen como eje central la siguiente pregunta: *¿cómo se puede acabar con la pobreza en África?* La pregunta es aparentemente sencilla, sin embargo, las respuestas de los expertos son en muchas ocasiones contradictorias. Hay numerosos debates en la actualidad sobre las medidas a tomar. En este artículo, desde la economía del comportamiento, se explica que son las decisiones de las personas, en última instancia, las que determinan la eficacia de las políticas. Para entender este enfoque y las soluciones que aporta, se analizan tres casos: el uso (y no uso) de fertilizantes en Kenia, la resistencia a la utilización de mosquiteros en Nigeria, y un último caso sobre mujeres y recolección de agua en Uganda.

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, el tema es complejo, ya que como se suele subrayar en los ámbitos africanistas: «África no es un

país», sino un conjunto de 54 países tremendamente heterogéneos y llenos de disparidades. Algunos sufren eternos conflictos. Hay países con gobiernos débiles y otros sin embargo cuentan con gobiernos consolidados y procesos democráticos más estables. Algunos poseen abundantes y valiosos recursos como el petróleo, el gas natural o el coltán, mientras que otros son exportadores tradicionales de cacao y café. Algunos países tienen en torno a cien millones de habitantes, otros no llegan al millón y no tienen salida al mar. Estos, habiendo muchos otros, son ejemplos que ilustran sus diferencias y la enorme diversidad geográfica, económica, política y cultural del continente.

En los diferentes enfoques sobre la solución a los problemas de los países africanos, hay muchos autores conocidos —como Jeffrey Sachs, Paul Collier o William Easterly— que proponen soluciones contundentes. La dificultad está en que estas propuestas no solo difieren entre ellas, sino que además en muchas ocasiones resultan contradictorias. Lo que para algunos economistas es la clave para la resolución de los problemas africanos (como, por ejemplo, donar más ayuda al desarrollo), para otros, no solo no es la solución, sino que es incluso una parte del problema (tesis básica, por ejemplo, de la economista zambiana Dambisa Moyo).

Sin embargo, existen otras formas de analizar la realidad africana y de poder saber qué recetas funcionan y cuáles no. Este enfoque, que no participa de estos grandes debates, pretende diagnosticar lo que funciona y lo que no funciona en las políticas de lucha contra la pobreza, desde la perspectiva del comportamiento humano. En este

contexto encontramos lo que la economista francesa Esther Duflo refiere como el *problema de la última milla* (en inglés «*last-mile problem*»). Esta expresión significa que existiendo todos los medios para superar los obstáculos (por ejemplo, vacunas para prevenir enfermedades, o fertilizantes de última generación a precios asequibles) existen limitaciones en la última fase de resolución que impiden que se consiga el objetivo deseado.

Estas limitaciones que hacen fracasar los proyectos o limitan la eficacia de las políticas de mejora de la calidad de vida de los africanos, tienen que ver con el comportamiento de las personas. Los africanos, como sucede en cualquier parte del mundo, no siempre toman las decisiones que los gobiernos y los teóricos esperan. Este enfoque del comportamiento se vuelve cada vez más relevante para valorar la eficacia de lo que se hace en África, y sobre todo para el diseño eficaz de las políticas públicas e instrumentos de lucha contra la pobreza.

ALGUNOS DEBATES ORTODOXOS SOBRE LAS CAUSAS Y SOLUCIONES A LOS PROBLEMAS AFRICANOS

Posiblemente, el instrumento de lucha contra la pobreza más debatido sea la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La OCDE, institución internacional de referencia en este ámbito, define la AOD como *los flujos —en efectivo o en forma de bienes y servicios— dirigidos a países en desarrollo y a instituciones multilaterales de desarrollo (como, por ejemplo, Naciones Unidas) que se administran con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico, que sean concesionales (por debajo de los tipos de interés oficiales de*

mercado) y que llevan un elemento de donación de al menos el 25% (OCDE, 2017).

La mayoría de los países desarrollados del mundo son donantes de ayuda al desarrollo. África subsahariana ha recibido de los países OCDE unos 26.000 millones de dólares en el periodo 2014-2015. Esta ayuda adopta diversas formas: contribuciones a programas de educación y mejora de la salud, mejoras de las infraestructuras y la producción o, por ejemplo, ayuda humanitaria para situaciones de emergencia.

El mayor defensor de la AOD es el economista estadounidense Jeffrey Sachs (autor del *bestseller El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*) y otros autores de referencia, como el británico Paul Collier, coinciden en esta línea. Sachs y Collier explican los problemas de África, y de los países pobres en general, en base a la existencia de trampas de las cuales no es posible escapar sin ayuda externa. Defienden que los países africanos están inmersos en un círculo vicioso en el que la pobreza genera más pobreza, no pueden ahorrar, sufren enfermedades, no tienen salida al mar y tienen tierras poco fértiles y solo pueden escapar de esta situación mediante la ayuda procedente de los países ricos. Con esta ayuda, los países podrán realizar las inversiones necesarias para superar estas trampas. Son los defensores del *big push*, una especie de Plan Marshall para África que rompa definitivamente esta espiral, y que ya fue reclamado en el año 2005 por Gordon Brown, entonces primer ministro británico.

En el otro extremo del debate sobre la AOD, economistas como George Ayittey de Ghana (autor del libro publi-

cado en 2005 *Africa Unchained*), William Easterly (con sus publicaciones *En busca del crecimiento* y *The White Man's Burden*) o Dambisa Moyo (autora de *Dead Aid*) opinan que la ayuda externa genera corrupción, dependencia de los países ricos, libera a los gobiernos africanos de responsabilidades que deberían asumir (como educación, sanidad, etc.) o es aprovechada por los países desarrollados para favorecer a sus empresas y como instrumento al servicio de su política exterior.

En lo que se refiere a la importancia de los recursos naturales y su papel en las posibilidades de crecimiento económico y desarrollo de un país, también se producen paradojas en el contexto de África subsahariana. Parece lógico pensar que la situación óptima de partida de un país es estar dotado de recursos naturales, y que, de hecho, esta abundancia proporcionará posibilidades de crecer y exportar. En África se puede observar de manera muy intensa el efecto contrario, más conocido como la «maldición de los recursos naturales». El continente africano puede parecer desde esta perspectiva bien preparado de partida para el crecimiento económico, pues muchos países tienen petróleo, gas natural, diamantes, hierro, cobalto, uranio, cobre o plata, y otros minerales de alta demanda en los mercados internacionales.

El caso de la República Democrática del Congo, donde se encuentran las mayores reservas de coltán del mundo —mineral de gran demanda para la industria de la telefonía móvil— es paradigmático. La explotación del mineral no es pacífica, ni tampoco genera riqueza para el país y los congoleños, sino todo lo contrario. El Congo es, a

consecuencia de este mineral, víctima de expolio de los países vecinos y en las minas de coltán, controladas por la guerrilla congoleña, hay mano de obra infantil, mientras que la población sufre violaciones de derechos humanos de forma continua.

El comercio internacional o la inversión extranjera, polarizan —al igual que sucede con la ayuda al desarrollo— las posiciones de los diferentes expertos. Para unos, tanto el comercio como la inversión de empresas extranjeras genera en primera instancia puestos de trabajo. Según el informe del Banco Mundial *Doing Business 2016*, cinco de los países que más habían mejorado sus indicadores de negocio eran africanos: Mauritania, Uganda, Kenia, Senegal y Benín. En el informe de 2015, el continente africano aparecía como el segundo destino más atractivo para las inversiones. Además de los puestos de trabajo, para la visión más optimista, la inversión extranjera produce transferencia de tecnología y contribuye a mejorar las infraestructuras, que a su vez benefician a los habitantes de los países.

Sin embargo, no pocos expertos señalan los peligros de la inversión: por ejemplo, la destrucción de empresas locales o la generación de trabajo precario. En el contexto africano, uno de los efectos más perversos de la inversión se observa en la compra de tierras a precios muy bajos (el llamado «acaparamiento de tierras») por parte de empresas privadas, fondos de inversión o incluso gobiernos extranjeros, para el cultivo de biocombustibles o la exportación de alimentos. Etiopía, con hambrunas recurrentes en algunas zonas del país, es uno de los países más destacados en

este aspecto. Los efectos negativos se dan sobre la seguridad alimentaria de los países, que quedan descapitalizados para siempre de tierras fértiles y afecta negativamente a los derechos de la población local. Por otro lado, también hay muchos críticos de la creciente relación comercial y de inversión de los países africanos con China.

También es interesante destacar la visión de autores que enfatizan el papel de las instituciones de un país como clave para entender por qué unos países se desarrollan y otros no (como Acemoglu y Robinson, autores del libro *Por qué fracasan los países*). Otros examinan el papel de la geografía, los procesos de integración regional o la corrupción como elementos causales de la pobreza africana. En definitiva, son muy diversas las causas de la pobreza en África y también lo son las soluciones. El enfoque del comportamiento, como se verá a continuación, no entra en debates maximalistas, sino en identificar qué funciona y qué no funciona en lugares concretos, analizando el comportamiento de los africanos.

LOS PROBLEMAS DE LA ÚLTIMA MILLA EN ÁFRICA

En todos los países del mundo, países ricos o pobres, las personas toman decisiones que no siempre son favorables para su calidad de vida. Las personas no prevén, por ejemplo, ahorrar para su jubilación, o asegurarse un seguro o algún tipo de cobertura sanitaria, o de una forma u otra cuidar su salud. Muchas veces, las personas están bien informadas sobre estos temas y conocen los riesgos de las decisiones que toman. A pesar de toda esta información, no siempre se toman las decisiones que las políticas

públicas pretenden, y por tanto es en última instancia el comportamiento humano el que determina la eficacia de muchas de las regulaciones públicas.

El *problema de la última milla* aparece como un reto para la eficacia en el funcionamiento de las políticas y los procesos. El término tiene su origen en los tiempos del telégrafo, donde a pesar del gran avance en la rapidez de transmisión de los mensajes en comparación al sistema de correo tradicional, existía un obstáculo final en hacer llegar los telegramas a los hogares: este último reto a superar es el llamado *problema de la última milla*.

En el contexto africano, existen actualmente muchas soluciones efectivas a problemas que han enfrentado tradicionalmente los países africanos. Existen vacunas contra la mayoría de enfermedades y existen medidas de protección contra enfermedades: mosquiteras contra el paludismo y anticonceptivos contra el VIH. Existen también fertilizantes de última generación para mejorar la productividad de los cultivos, y leyes que impiden, por ejemplo, los matrimonios prematuros. Sin embargo, muchos de estos problemas, con soluciones aparentemente efectivas persisten por el problema de la última milla, como se verá a continuación en base a los siguientes tres casos: uso de fertilizantes en Kenia, utilización de mosquiteros en Nigeria y mujeres y recolección de agua en Uganda.

Caso 1: Busia (Kenia): los agricultores que no utilizaban fertilizantes.

Tal y como cuenta Benjamin Kumpf, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en Busia, un pueblo de

unos 50.000 habitantes cerca de la frontera con Uganda, los pequeños agricultores no utilizan fertilizantes. Un enfoque convencional interpretaría que sería entonces necesaria una campaña centrada en informar y sensibilizar de las ventajas sobre su uso. En sucesivas entrevistas, los agricultores demostraron que conocían perfectamente las ventajas de utilizarlos y, es más, afirmaron que tenían intención de comprarlos. Sin embargo, la realidad era que al final no lo hacían.

Desde la perspectiva del comportamiento, el análisis debería centrarse en identificar el problema de la última milla: es decir, ¿cuál es la razón por la cual estos pequeños agricultores, sabiendo de las ventajas de los fertilizantes y teniendo acceso a ellos, no los compran? Una vez se ha respondido a esta pregunta de partida, el siguiente paso sería diseñar nuevas estrategias para solventar este reto.

En el caso de los agricultores de Busia, se identificaron dos factores de explicación de este comportamiento: la denominada *contabilidad mental* y los costes de fricción. El primer factor se refería a que los agricultores recibían los ingresos por la venta de sus productos en un momento diferente al momento en el que necesitaban comprar los fertilizantes. Mentalmente no se asociaban esos ingresos a la compra que a finales de año debían de realizar para conseguir los fertilizantes. El segundo factor, era que llegado el momento, además, existían costes adicionales por el transporte de los fertilizantes. Según el estudio, ambos factores explicaban por qué los agricultores, a pesar tener los ingresos necesarios disponibles y tener acceso a los mismos, no los compraban.

Para conseguir superar este reto se realizaron dos intervenciones. La primera fue ofrecer la posibilidad de adquirir vales de compra de fertilizantes en el momento en que los agricultores vendían su producción y tenían los ingresos disponibles. Aunque los fertilizantes no se compraban en ese momento, este sistema hacía coincidir en el tiempo el ingreso y el gasto. Por otro lado, se ofrecieron envíos gratuitos como incentivo. El experimento demostró que con estas medidas se doblaba el número de agricultores que adquiría los fertilizantes.

Caso 2: Las mosquiteras, ¿tenerlas es usarlas?: el caso de Nigeria. La mayoría de las muertes por malaria o paludismo que se dan en el mundo se dan en África subsahariana. La Organización Mundial de la Salud ha estimado que aproximadamente el 40% de las muertes en el mundo se producen en dos países africanos: República Democrática del Congo y Nigeria.

La primera vacuna eficaz contra la malaria no empezará a aplicarse en algunos países africanos hasta el año 2018. Hasta la fecha, los mosquiteros tratados con insecticida (MTI) han resultado ser el método más eficaz, pues protege a la población de las picaduras mientras duermen. Según el Informe Mundial sobre el Paludismo 2016, la proporción de hogares en África subsahariana que disponen de al menos un MTI ha aumentado al 42%, una cifra muy inferior a la cobertura universal deseable del 100%. Pero lo paradójico es que en algunos lugares donde estas mosquiteras están disponibles, la población no las compra o no las usa si las tiene.

Los gobiernos de los países ricos, el Banco Mundial, algunas ONG y otras asociaciones internacionales, han distri-

buido mosquiteras por varios países africanos entre los que se encuentra Nigeria. Gracias a estas donaciones, que en el caso de Nigeria se ha realizado además a través de un programa gubernamental, la proporción de población que las utiliza aumentó de manera significativa, pero sin embargo no llega al 50% del total de población. El Gobierno de Nigeria realizó una encuesta, recogida en la publicación *Malaria Indicator Survey*, donde se afirmaba que la razón más común que daban los encuestados que tenían la mosquitera —pero que no la usaban— era el calor (18% de los encuestados). Otras razones que aparecían en la encuesta tenían que ver con la dificultad en colgarlas (16%), que no eran necesarias (14%) o que no había mosquitos (13%).

En este caso, resulta evidente que la debilidad más importante en los programas de salud pública de lucha contra la malaria no estaría tanto en el acceso a los medios de protección contra la malaria, como es el caso del mosquitero, sino en la forma de incentivar, sensibilizar o influir en la aceptación en el uso de estos medios de protección. Y sin embargo, incluso en los mecanismos para incentivar a la población africana las posturas no están claras. Algunos expertos opinan que, por ejemplo, regalar las mosquiteras desincentiva su uso, mientras otros apuntan lo contrario. En definitiva, el comportamiento humano determina una vez más la eficiencia de la política.

Caso 3: Mujeres y recolección de agua en Kamwenge (Uganda)

En algunas partes de África, las mujeres dedican ocho horas al día a recolectar agua. Además de este consumo de tiempo, la utilización de aguas contaminadas debilita el

cuerpo, favorece la aparición de enfermedades y provoca numerosas muertes por diarrea. Como es sabido, en la actualidad existen diferentes dispositivos que permiten almacenar agua y potabilizarla a partir de agua de lluvia. Muchos países africanos tienen largas temporadas de intensas lluvias, por lo que la utilización de esta tecnología puede solucionar el importante problema de acceso al agua. Al menos en teoría.

El *Laboratorio de Acción contra la pobreza* del MIT (dirigido actualmente por Esther Duflo, Abhijit Banerjee y Rachel Glennerster) es pionero en la aplicación de la economía del comportamiento a los programas y políticas de desarrollo. Este centro de investigación realiza actualmente una valoración para aumentar la efectividad en la utilización de un dispositivo de recolección de agua por las mujeres del distrito de Kamwenge en Uganda, así como su potencial impacto en las vidas de los africanos y africanas.

Aunque los resultados todavía no se han publicado, se están utilizando diferentes métodos para valorar la influencia del precio del dispositivo en su uso (¿a mayor precio mayor uso o viceversa?). También se están experimentando con diferentes formas de expandir el uso del artilugio y, lo más importante, en determinar si su utilización provoca cambios en la situación de las mujeres al liberarlas de la tarea de recolección de agua e implica —por ejemplo— un mayor nivel de asistencia a la escuela.

CONCLUSIONES

El enfoque de la economía del comportamiento nos permite comprobar que en muchos problemas para el de-

sarrollo africano la clave no es la ausencia de políticas, instrumentos, tecnología o programas, sino los desafíos y limitaciones en su implementación. Las decisiones de las personas pueden determinar en última instancia la eficacia de estas políticas y por ello hay que entender por qué los africanos toman las decisiones que toman.

Algunas instituciones internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la OCDE, están empezando a incluir este enfoque en los parámetros de análisis y diseño de las políticas y programas africanos. Algunos centros, como el Poverty Action Lab, ya lo incluyen desde hace años. A pesar de su contrastada utilidad, siempre queda la duda, como afirman los más escépticos, de si lo que funciona en un sitio funcionará igualmente en otro. ■