

Efectos del programa LEAP en Ghana

Benjamin Davis y Silvio Daidone, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Sudhanshu Handa y Michael Park, Universidad de Carolina del Norte; y Robert Osei Darko e Isaac Osei-Akoto, Universidad de Ghana

El programa Mejora de los Medios de Subsistencia para Luchar contra la Pobreza (LEAP, en su sigla en inglés) implementado en Ghana proporciona transferencias monetarias a las personas muy pobres, en particular a hogares donde viven niños huérfanos o vulnerables, ancianos y personas con discapacidades extremas. Los beneficiarios del programa también tienen acceso gratuito al seguro de salud nacional. El objetivo del LEAP es mitigar la pobreza a corto plazo y promover el desarrollo de la educación, la experiencia y las habilidades de la población. Se trata de un programa financiado por el Gobierno con el apoyo del Banco Mundial y el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido.

El programa fue lanzado en 2008 y para 2012 proporcionaba transferencias monetarias de 4 a 8 USD a 70.000 hogares de Ghana cada dos meses, cifra que varía en función del tamaño del cada hogar y corresponde a cerca del 10 por ciento del consumo básico doméstico. Durante el período de evaluación (mayo de 2010 a mayo de 2012) los pagos fueron algo irregulares, y en 2011 hubo una interrupción seguida de un pago triple en febrero de 2012 para compensar el atraso. Ese mismo año se triplicaron los montos transferidos.

La evaluación

En 2010, se recabaron datos iniciales de 699 futuros beneficiarios del LEAP en tres regiones. Se usaron métodos de pareamiento por puntaje de propensión para constituir un grupo testigo de 914 hogares a partir de una encuesta domiciliaria nacional representativa realizada el mismo año. Al cabo de 24 meses se entrevistó nuevamente a los hogares beneficiarios y testigos.

Se usó la metodología de evaluación de la amplitud del impacto en la economía local (LEWIE, en su sigla en inglés) para simular el efecto de las transferencias monetarias en la economía local en las regiones abarcadas por el estudio cuantitativo. Los investigadores usaron métodos participativos y estudios de casos detallados para analizar la percepción del impacto del programa LEAP en los procesos de toma de decisiones de los hogares, las dinámicas comunitarias y las redes sociales.

Impactos

Acceso al seguro de salud y a la educación

- Cerca del 90 por ciento de los hogares abarcados por el LEAP inscribió al menos una persona en el sistema nacional de seguro de salud. Se observó un alza de 34 por ciento entre los niños de menos de 6 años y de 16 por ciento entre los niños de 6 a 17 años.
- El programa se tradujo en un leve incremento de los servicios de salud preventiva brindados a los niños. Los hogares del LEAP resultaron ser más propensos a solicitar servicios de salud para los niños pequeños, pero menos para los niños más grandes.
- Las transferencias permitieron a los hogares adquirir medicamentos recetados a ancianos y personas enfermas.
- El LEAP incrementó en 7 puntos porcentuales las tasas de matriculación en educación secundaria y redujo los índices de repetición de los alumnos de primaria y secundaria. Entre los alumnos de primaria, el LEAP redujo las tasas de ausentismo en 10 puntos porcentuales. Mientras que el aumento de las matrículas en educación secundaria fue limitado en el caso de los niños, se observó un alza más pronunciada en los índices de asistencia de las niñas.
- Los beneficiarios notaron una disminución del trabajo infantil tras un aumento de las tasas de matriculación y retención escolar.

Ahorros, reducción de la deuda y redes sociales

- Los beneficiarios del LEAP se mostraron un 11 por ciento más propensos a constituir ahorros.
- Los beneficiarios redujeron su endeudamiento, reembolsaron sus deudas más rápido y dieron regalos o créditos a terceros.
- Los hogares del LEAP pasaron a ser considerados fiables desde el punto de vista financiero y, en consecuencia, solventes.
- Las transferencias no produjeron efectos duraderos en los patrones de consumo, probablemente debido a la irregularidad de los pagos.
- El LEAP permitió a los beneficiarios destinar más tiempo al trabajo agrícola y contratar mano de obra externa.
- Las transferencias proporcionaron capital para desarrollar actividades como el microcomercio y redujeron las estrategias de adaptación negativas.
- El LEAP fomentó la emancipación económica de algunos hogares encabezados por mujeres.
- Los beneficiarios adhirieron a redes sociales o fortalecieron su papel en ellas, fenómeno que se tradujo en un aumento de estatus y de la autoestima.
- Los jefes de los hogares del LEAP, en particular las mujeres, registraron un alza de 16 puntos porcentuales en las probabilidades de sentirse satisfechos con su vida.

Impacto en la economía local

- Cada cedi ghanés (GHS) transferido a través del LEAP tiene el potencial de incrementar los ingresos locales en 2,50 GHS, y el grueso de los efectos indirectos beneficia a hogares que no forman parte del programa.
- El impacto positivo más importante se daría en el comercio minorista, donde produciría un efecto multiplicador de 0,78 GHS.
- Estos efectos multiplicadores de ingresos se darían en un contexto de transferencias regulares y predecibles, que no corresponden a este caso concreto.

Conclusiones

Si bien las transferencias irregulares y de bajos montos desincentivó el consumo, el cuantioso pago único realizado en febrero de 2012 se tradujo en una mayor tendencia de los hogares del LEAP a ahorrar dinero y reducir sus deudas, medidas que se tradujeron en un fortalecimiento de las redes comunitarias y un incremento del capital social de los hogares beneficiados.

Las simulaciones de la economía local indican que si se regularizan las transferencias, los efectos indirectos del LEAP podrían ser considerables. Así, toda medida destinada a maximizar dichos efectos debería orientarse a los hogares que no son aptos para participar en el programa y que proporcionan numerosos bienes y servicios a la economía local.

De la evaluación de impacto se desprenden tres problemas. En primer lugar, figura el bajo monto de las transferencias monetarias, que se resolvió triplicándolas en enero de 2012. En segundo lugar está la irregularidad de las transferencias, que impidió a los hogares mejorar el consumo permanente o administrar los riesgos de manera eficaz. El tercer problema estriba en la falta de sinergias con otros programas sociales como los servicios de salud y los programas de fomento de medios de subsistencia sustentables. Se pueden mejorar considerablemente los efectos del LEAP fortaleciendo los programas sociales a nivel comunitario.

Referencias:

- Handa, S., M. Park, R. Darko, I. Osei-Akoto, B. Davis y S. Daidone (2013). *Livelihood Empowerment against Poverty Impact Evaluation*. Chapel Hill, NC, Carolina Population Center, Universidad de Carolina del Norte.
- Oxford Policy Management (2013). *Qualitative Research and Analyses of the Economic Impact of Cash Transfer Programmes in sub-Saharan Africa. Ghana Country Case Study Report, PtoP project report*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Thome, K., E. Taylor, J. Kagin, B. Davis, R. Darko, I. Osei-Akoto y S. Handa (2013). *Local Economy-wide Impact Evaluation (LEWIE) of Ghana's Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) Programme. PtoP project report*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Para obtener más información, contacte al equipo PtoP escribiendo a <ptop-team@fao.org> o visite el sitio web <www.fao.org/economic/ptop>.