

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 16-18 de mayo de 2001

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2001/3/2
2 abril 2001
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DE MITAD DE PERÍODO DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — GHANA (1998–2002)

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

Nota para la Junta Ejecutiva

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina de Evaluación Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029
(OEDE):

Oficial Superior de Evaluación, Sra. S. Frueh tel.: 066513-2033
OEDE:

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

La presente evaluación del programa en el país (PP) relativo a Ghana tuvo por objeto ayudar al PMA a determinar la eficacia de su método de programación por países en cuanto a aumentar la integración, coherencia, concentración y flexibilidad de los recursos de ayuda alimentaria para reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza en el país. El equipo de evaluación observó que el programa en el país había reorientado adecuadamente la asistencia alimentaria, separándola de los programas de recuperación económica y ajuste estructural del Gobierno y centrándola en las familias de la sabana septentrional (la región más pobre de Ghana) que las reformas económicas habían marginado. Las actividades propuestas, seleccionadas tras consultas celebradas con el Gobierno, otras organizaciones de las Naciones Unidas y donantes importantes, sirvieron de apoyo al programa global de desarrollo de Ghana. Entre las actividades figuraban la educación de niñas, la nutrición materno-infantil, la formación profesional de mujeres, las actividades forestales, y el desarrollo y la rehabilitación de la infraestructura rural. Entre los resultados previstos cabe mencionar la promoción social de las niñas y las mujeres; el aumento de los conocimientos, de las oportunidades de empleo y de los ingresos de las familias pobres destinatarias; y la creación de bienes materiales destinados a acelerar el crecimiento económico y la recuperación ambiental. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que en la preparación del programa en el país se había aplicado correctamente el método de la programación por países del PMA, pero con resultados nuevos sólo moderados, debido principalmente a que en la formulación del programa existente ya se habían tenido en cuenta los preceptos del enfoque. El programa nuevo ha tardado en ponerse en marcha, por razones totalmente ajenas a la metodología del PP. Actualmente, se están realizando sólo dos de las cinco actividades propuestas. Una tercera quedó eliminada ya desde el principio del período de programación y, por diversas razones, la cuarta y quinta aún no han empezado.

Proyecto de conclusión

La Junta toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.2/2001/3/2), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, según se indica en la nota informativa conexas (WFP/EB.2/2001/INF/8). La Junta alienta la adopción de nuevas medidas conforme a esas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones al respecto formuladas por los representantes.



JUSTIFICACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA

1. Ghana es un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), con una población de 19 millones de habitantes, aproximadamente. Como la mayoría de los países africanos, depende en gran medida de la agricultura de pequeñas explotaciones para el empleo y para un gran porcentaje de sus ingresos de exportación. Su producto nacional bruto (PNB) per cápita se estima en un equivalente de 390 dólares EE UU, algo superior a la media del África subsahariana, pero muy inferior al PNB medio per cápita de todos los países de bajos ingresos (988 dólares EE UU).
2. Durante cerca de dos decenios se ha considerado a Ghana como un logro ejemplar del ajuste estructural, con un récord envidiable de constantes progresos económicos y sociales que le permitieron superar el estado cercano al colapso económico en el que había caído en los inicios de los años ochenta. El PMA contribuyó de manera significativa a ese progreso interviniendo en el marco de una serie de programas bien coordinados de recuperación económica y ajuste estructural llevados a cabo por los donantes y el Gobierno, en los que la ayuda alimentaria del PMA se enlazaba con los recursos financieros y materiales de los otros asociados para lograr avances importantes.
3. La justificación de la ayuda alimentaria del PMA a fines de los años noventa, y también hoy, se basa en que los alimentos constituyen la clave que permite colmar la brecha existente entre la población pobre y las oportunidades de desarrollo que están a disposición. En Ghana, además, la producción de alimentos no ha ido aumentando al ritmo del crecimiento demográfico. En tales circunstancias, la ayuda alimentaria exterior — particularmente en las cuantías relativamente pequeñas que se pueden proporcionar a través de los programas anuales del PMA— no constituirá un desincentivo para la producción de alimentos locales. Dado que los alimentos debían haberse destinado a beneficiarios que no tenían la posibilidad de producirlos ni de comprarlos en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales ni siquiera *mínimas*, no desplazarán la demanda del mercado de manera notable.

ALCANCE Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN

4. La evaluación¹ examina la finalidad de la utilización de la ayuda alimentaria del PMA en Ghana, aprobada en el perfil de la estrategia en el país (PEP) de 1997 y en el PP de 1998-2002. Analiza asimismo la efectividad del PP después de dos años de ejecución, con el fin de determinar la eficacia del método del programa en el país del PMA en cuanto a aumentar la integración, coherencia, concentración y flexibilidad de los recursos de ayuda alimentaria para reducir la inseguridad alimentaria en Ghana. En la evaluación se tuvieron en cuenta las novedades más recientes en materia de políticas que tuvieron lugar en el PMA, tales como la política de habilitación para el desarrollo y los compromisos relativos a la mujer. Partiendo de sus conclusiones, el equipo de evaluación debía también ofrecer directrices al PMA en Ghana concernientes a la preparación de los nuevos PEP y PP para

¹ La misión visitó Ghana del 7 al 25 de octubre de 2000, y estaba formada por un dirigente de equipo (experto internacional de seguridad alimentaria), un especialista en desarrollo comunitario y en cuestiones de género (consultor nacional), y un experto en seguridad alimentaria (consultor internacional). Durante una parte del tiempo, participó en la misión un funcionario del PMA de la Oficina del Director Ejecutivo Adjunto y un Oficial de Evaluación del PMA.



el período 2000/2005. Durante su misión de tres semanas a Ghana, el equipo se reunió con las partes nacionales y locales directamente interesadas (gobiernos nacional y provincial, donantes, organizaciones no gubernamentales —ONG— y beneficiarios) y visitó una muestra representativa de las actividades en curso.

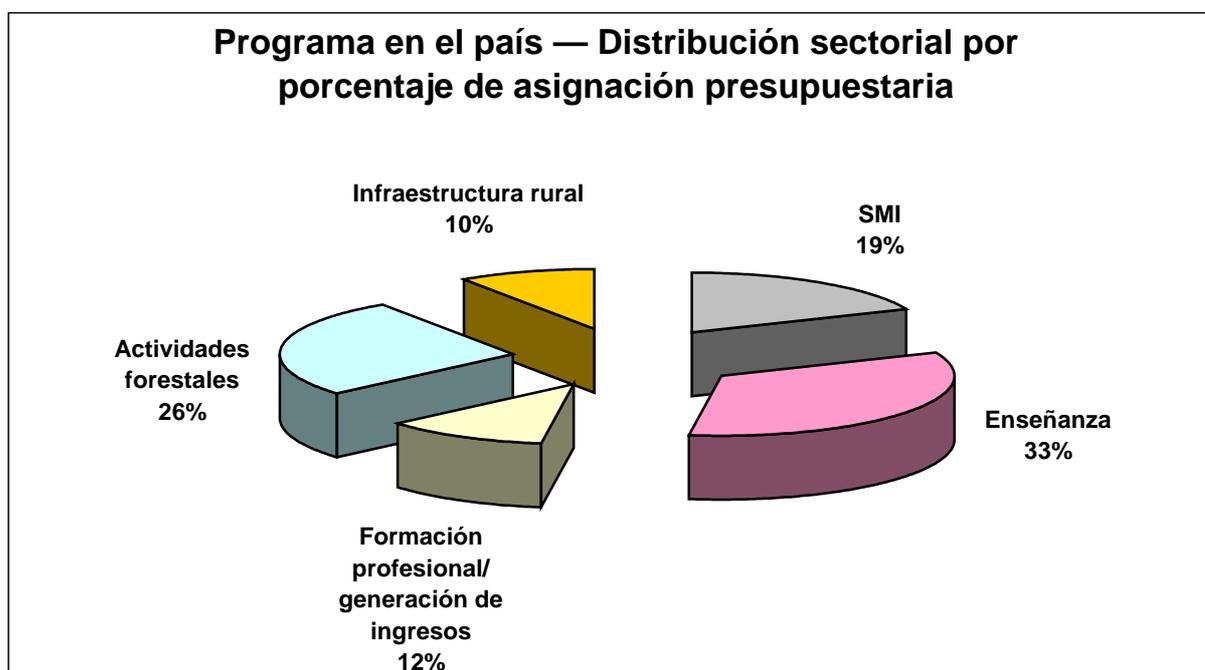
VISIÓN GENERAL DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Orientación estratégica del programa en el país

5. El PMA cuenta con una larga trayectoria en Ghana en cuanto a la utilización de sus recursos de ayuda alimentaria —conjuntamente con los recursos no alimentarios del Gobierno y otros donantes— para combatir tanto las causas como los efectos de la pobreza y la inseguridad alimentaria. A partir de los comienzos de los años ochenta, el PMA en Ghana utilizó la ayuda alimentaria, en colaboración con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), importantes donantes bilaterales y el Gobierno, para respaldar la reforma económica y los consiguientes programas de ajuste estructural tendientes a revitalizar la economía. Ahora bien, en los comienzos de los años noventa, una serie de catástrofes naturales y provocadas por el hombre hicieron que el PMA tuviera que destinar la mayor parte de sus recursos a programas de urgencia y de socorro prolongado. En 1995, como no se produjeron catástrofes y parecía que las reformas económicas estaban funcionando, el PMA pudo, a la hora de redactar los nuevos PEP y PP, volver a centrar su atención en el desarrollo.
6. En 1995-1996, período en el que se redactaron el PEP y el PP, la situación económica global de Ghana ostentaba las siguientes características: un crecimiento en general mejorado, una disponibilidad mayor de servicios sociales básicos y una disminución de la mortalidad infantil y de la malnutrición. En ese momento, el PMA estaba en condiciones de cambiar la orientación de sus iniciativas de ayuda alimentaria, de suerte que ya no se destinaran a servir de apoyo directo a las actividades de reforma económica sino a prestar asistencia a las poblaciones que habían quedado marginadas del proceso de reforma económica y de los programas de ajuste estructural, a saber: las poblaciones pobres de la zona rural de la sabana de las tres regiones más septentrionales del país y las ubicadas en algunos focos dispersos en las zonas rurales forestales del sur.
7. El PEP relativo a Ghana, aprobado en octubre de 1996, concentró los recursos alimentarios del PMA en las poblaciones más pobres de las sabanas septentrionales. En él se proponía conjugar los recursos del PMA con las iniciativas del Gobierno tendientes a reducir la pobreza en el país, primero mediante el desarrollo rural (rehabilitación y construcción de caminos secundarios, riego, mejora de tierras y repoblación forestal), y segundo, satisfaciendo las necesidades alimentarias de los grupos más vulnerables, o sea las familias rurales de las regiones de la sabana septentrional cuyos ingresos provienen de una agricultura de subsistencia. El programa del PMA se acometería de conformidad con las prioridades indicadas en *Ghana Vision 2020*, el plan de desarrollo a largo plazo del Gobierno.
8. El PP de 1998-2002 se elaboró y aprobó en 1997. Presentaba una estrategia algo diferente de la del PEP, en la que se hacía más hincapié en el desarrollo de los recursos humanos y menos en el desarrollo agrícola y rural. Sus objetivos, en orden de prioridad, eran los siguientes: i) desarrollar el potencial humano en materia de habilidades en las regiones beneficiarias del norte, aumentando el número de niñas que frecuentaban las escuelas; ii) continuar la alimentación suplementaria de las madres malnutridas y de sus hijos malnutridos, principalmente en el norte; iii) ampliar las zonas forestales y reducir la



degradación ambiental; y iv) aumentar la producción agrícola y los ingresos rurales mediante la rehabilitación de la infraestructura rural (caminos secundarios, sistemas de riego e instalaciones para el almacenamiento).



Fuente: Tercer período de sesiones ordinario de 1997 de la Junta Ejecutiva.

9. El PEP se había concentrado primeramente en mejorar y aumentar los bienes materiales —ya deteriorados o insuficientes— necesarios para incrementar la producción de alimentos y los ingresos de la población pobre (82% de la cartera propuesta). Además, proponía servicios relativos a la salud materno-infantil (SMI) y formación profesional (18% del presupuesto). La enseñanza no estaba incluida. El PP, en cambio, en consonancia con la evolución de las políticas del PMA, desplazó el punto de partida desde los bienes materiales hacia un enfoque centrado en la gente. Siguiendo las recomendaciones de la Junta Ejecutiva concernientes a la orientación de la ayuda hacia las mujeres y las niñas, se concentró en los siguientes objetivos: aumentar el número de las niñas que tenían posibilidad de acceder a la enseñanza básica (proyecto No. 5995); ayudar a las madres malnutridas y a sus hijos malnutridos procurándoles una alimentación selectiva y educación sanitaria y nutricional (proyecto No. 4932); e impartir formación profesional a las jóvenes de las zonas rurales y urbanas. Todo lo cual absorbía el 64% de los recursos totales del PP. Se asignó un menor grado de prioridad a las actividades destinadas a aumentar los bienes materiales para incrementar la producción de alimentos y los ingresos (actividades forestales, rehabilitación de caminos, desarrollo del riego y almacenamiento de alimentos), pero siguieron formando parte del programa, sólo que ahora absorbían sólo el 36% de los recursos del PP.



10. Una estrategia en el país debe constituir un puente entre los análisis de la pobreza y la inseguridad alimentaria que se hacen a nivel nacional y en el que se proponen determinados caminos y las políticas de los organismos internacionales que proponen otros. En general, las políticas del PMA en un país beneficiario deben adaptarse en función de los factores específicos que causan y perpetúan la pobreza, el malestar económico y la inseguridad alimentaria de ese país. Debe neutralizarse cualquier tendencia a sustituir los análisis locales bien fundamentados de las causas de la pobreza por enfoques directivos basados en políticas. Es el diagnóstico el que debe determinar la solución, y no a la inversa.

Recomendación

Se aconseja al Departamento de Operaciones que vele por que las estrategias en el país comporten una combinación equilibrada entre los análisis económicos, políticos y sociales bien fundamentados hechos en el país y las directrices políticas del PMA.

Dimensiones del programa en el país

11. Aunque en el PEP se había propuesto un presupuesto quinquenal de un total de 35 a 40 millones de dólares EE UU, en la oficina del PMA en el país este importe se redujo, debido a las preocupaciones manifestadas por el Gobierno por la cuantía de aportaciones de contrapartida previstas, a 28 millones de dólares EE UU, aproximadamente (46.755 toneladas de alimentos). Ahora bien, en vista de la disminución de los recursos del PMA destinados al desarrollo de países que no son menos adelantados, y habida cuenta de que Ghana es un país de bajos ingresos y con déficit de alimentos, el PP se redujo en consecuencia a 32.500 toneladas de productos alimenticios, por un valor estimado en alrededor de 20 millones de dólares EE UU, incluidos 5 millones de dólares EE UU ya asignados en el marco de proyectos en curso y 15 millones de dólares EE UU que se irían asignando con sujeción a los recursos disponibles.

Actividades/proyectos y su relación con el programa en el país

12. La disposición actual de las actividades del PP puede resumirse de la siguiente manera:

Asistencia para la educación de niñas en las zonas septentrionales de la sabana (GHA 5995.00 — 4,6 millones de dólares EE UU)

13. Iniciada en noviembre de 1998, esta actividad proporciona una ración mensual de 8 kilogramos de maíz y 2 kilogramos de aceite vegetal a las familias cuyos padres permiten a sus hijas frecuentar las escuelas. Al final de su quinto año, esta actividad habrá apoyado la educación de 28.400 niñas en escuelas primarias del norte, alrededor de una cuarta parte de las que reúnen los requisitos. Además, la actividad habrá habilitado a otras 3.750 niñas —el 13% de las que tienen derecho— a frecuentar la escuela secundaria elemental (7-9 grados). En el segundo año de la actividad se distribuían alimentos a alrededor de 11.200 familias de niñas que frecuentaban la escuela (87% de los beneficiarios).
14. Esta es una actividad de primer orden dentro de la estrategia del PP y desde la perspectiva de la política de habilitación para el desarrollo y del enfoque de género. Su objetivo es la región más pobre del país, donde trata de promover socialmente a las niñas y los jóvenes dentro de una cultura tradicionalista en la que suelen casarse a los 12 años de edad y no gozan de las mismas oportunidades de educación que tienen los varones. La



actividad cuenta con el pleno apoyo del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales. El equipo de evaluación identificó tres problemas principales: i) la necesidad de relacionar mejor esta actividad con las actividades de alimentación escolar patrocinadas por las ONG que trabajan en las mismas regiones; ii) la necesidad de evaluar si han cambiado, y en qué medida, las actitudes en las familias beneficiarias con respecto a la importancia de proseguir la educación de las niñas una vez suprimidas las transferencias de alimentos del PMA; y iii) la falta de indicadores de los progresos realizados, y de un seguimiento a nivel de “objetivos”. (El aumento del número de niñas que frecuentan las escuelas indica el logro de *resultados* más que un progreso hacia los *objetivos*). A pesar de estos y algunos otros problemas de menor importancia, se ha asignado a la actividad un alto grado de prioridad; de ahí que debería continuar en el nuevo PP de 2001-2005, tan sólo con algunas pocas modificaciones.

Recomendación

Se aconseja a la oficina en el país que, particularmente en el programa de género, se concentre en los indicadores de progresos a nivel de los "objetivos" (por ejemplo, mejora de los ingresos de las mujeres, pruebas de la promoción social de las mujeres en las zonas del proyecto), además de los progresos a nivel de los resultados inmediatos (por ejemplo, cuántas mujeres y niños reciben alimentación).

Alimentación suplementaria y educación sanitaria y nutricional (GHA 4932.00 — 5,5 millones de dólares EE UU)

15. El objetivo de esta actividad “es mejorar el estado nutricional de los niños y las mujeres embarazadas y madres lactantes, y apoyar los esfuerzos del gobierno encaminados a ampliar el alcance de los servicios nutricionales y de atención primaria de la salud”. Los resultados previstos son proporcionar, durante la vida de la actividad, alimentación suplementaria a 24.000 niños malnutridos por año, impartir educación básica y suministrar raciones para llevar a casa a 14.400 madres por año. Lo mismo que en el caso de la educación de niñas, la alimentación suplementaria se destina principalmente a la sabana septentrional y a algunas otras zonas con altos niveles de pobreza.
16. El equipo de evaluación considera adecuados tanto la selección geográfica como el enfoque concentrado en las madres malnutridas y sus hijos pequeños malnutridos. Combatir la malnutrición puede tener un efecto considerable y duradero en el crecimiento económico global de Ghana; reducir a largo plazo las exigencias que pesan sobre el sistema sanitario; y mejorar la calidad de vida de las personas que durante la lactancia se han nutrido adecuadamente. La clave está en la utilización de la ayuda alimentaria no sólo para alimentar a las personas malnutridas sino también para contribuir a crear una capacidad de organización sostenible que permita proseguir y ampliar los esfuerzos dirigidos a reducir: i) las posibilidades de la malnutrición; y ii) los factores de la escena económica, cultural, social o política que crean y perpetúan la inseguridad alimentaria y nutricional generalizada.
17. El equipo no está convencido, sin embargo, de que esta actividad concreta tal como está formulada actualmente vaya a tener un efecto duradero en cuanto a reducir las causas de la malnutrición y ni siquiera mejorar el estado nutricional a largo plazo de los actuales beneficiarios. La actividad se concentra más en los síntomas que en las causas. Da de



comer a las personas que padecen hambre, pero sin tratar de paliar las causas que lo provocan ni de ayudar a las familias para que puedan contrarrestarlas mejor una vez que el PMA haya terminado la asistencia alimentaria. Como mínimo, es necesario añadir un elemento de seguimiento para determinar si, y en qué medida, las madres están poniendo en práctica lo que han aprendido en los centros de salud comunitarios. También es necesario seguir contando con la colaboración de organizaciones capaces de aportar el aspecto de “sostenibilidad” que falta a las actividades nutricionales y formativas, habilitando a las madres participantes a evitar las reiteradas visitas a los centros apoyados por el PMA, o a reducir su necesidad.

Recomendación

Se aconseja a la oficina en el país que reformule los dos proyectos en curso para mejorar el seguimiento de los progresos realizados en el logro de los objetivos y fortalecer el establecimiento de asociaciones.

Actividades de desarrollo

18. La educación de niñas y las actividades de alimentación suplementaria se orientan al desarrollo humano. El Departamento de Caminos Secundarios debía acometer una tercera actividad, la de la rehabilitación de caminos rurales, cuyo objeto era apoyar la construcción de carreteras. Ahora bien, a mediados de 2000 se canceló debido a que para ello era más necesario contar con dinero en efectivo que con un componente de alimentos y, por lo tanto, no encajaba dentro de las políticas del PMA. Una actividad de formación profesional y de generación de ingresos propuesta tanto en el PEP como en el PP nunca se realizó, debido a que no se pudieron encontrar asociados.

Desarrollo participativo de actividades forestales y de riego en las zonas rurales

19. Otras dos actividades —el desarrollo participativo de actividades forestales y de riego en las zonas rurales de la sabana septentrional— se concentrarán en la creación de bienes y el desarrollo de recursos naturales y agrícolas con un enfoque centrado en la gente. Se trata de dos proyectos complejos que cuentan con el apoyo de diversos donantes (incluido el PMA) y promoverán una planificación y selección de actividades creadoras de bienes con la participación de las comunidades rurales. La gestación de estos proyectos se ha demorado debido a que el Gobierno y los principales donantes debían llegar a un acuerdo sobre importantes cuestiones ajenas al PMA. Aunque las negociaciones de los préstamos constituyen ciertamente el obstáculo mayor para el despegue de estas dos actividades, hay también otras razones que explican el retraso, tales como: el gran movimiento de personal profesional en la oficina del país, el flujo irregular de comunicaciones entre la oficina del país y el Gobierno, y la necesidad de interpretar y aplicar muchas políticas nuevas del PMA. Además, las comunicaciones fueron más lentas durante un tiempo cuando, en consonancia con la política de descentralización del programa, el punto de referencia principal de Ghana fue el polo regional situado en Abidjan.
20. Ambas actividades creadoras de bienes se necesitan con urgencia dada la disminución de las tasas de crecimiento económico de Ghana, la falta de progresos en la reducción del número de personas que viven en pobreza absoluta (como lo demuestra la encuesta sobre el nivel de vida en Ghana de 1998), el evidente aumento durante los últimos dos años del



número de ghaneses que viven por debajo del umbral de la pobreza, y la necesidad de estimular la producción agrícola, la disponibilidad de alimentos, los ingresos familiares y la seguridad alimentaria en general.

Recomendación

Se aconseja a la oficina en el país que acometa las dos actividades creadoras de bienes no bien concluyan las negociaciones de los préstamos.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Integración, coherencia y concentración

21. En general, si se examinan las cuatro actividades, el presente PP constituye un programa del PMA en Ghana bien integrado, bien concebido y suficientemente coherente y concentrado. Sus objetivos corren paralelos tanto con los de la filosofía del desarrollo del Gobierno como con las estrategias de asistencia de los principales donantes, en particular los de las diversas organizaciones asociadas de las Naciones Unidas. Pero si se consideran solamente las dos actividades que se están realizando actualmente (la educación de niñas y la alimentación suplementaria), y dando por sentado que las metas del PMA siguen siendo el aumento de la seguridad alimentaria, la reducción de la pobreza extrema y la construcción de una economía más flexible que incremente los ingresos y las oportunidades de empleo, el programa resulta insuficiente en dimensión y concentración. El enfoque de género del PP es admirable; aunque parece improbable que pueda tener un efecto duradero en lo que se refiere a la mejora de la situación social de las mujeres y las niñas. Su concentración geográfica es adecuada, lo mismo que los objetivos establecidos.

Utilización adecuada de la ayuda alimentaria

22. Al analizar la actividad de la educación de niñas, el equipo de evaluación se reunió con las familias de muchas de las alumnas que reciben asistencia. Las familias agradecieron las raciones que recibían para llevar a casa, y también se mostraron agradecidos los oficiales de las escuelas y de los distritos. El Gobierno ha propuesto reemplazar el componente de aceite vegetal con cereales, ya que la cantidad de aceite que se suministra excede con mucho, según algunos, de la que se consume en los hogares. Los alimentos cocinados que se entregan a las madres y a los niños en los dispensarios comunitarios en el marco de la actividad de la alimentación suplementaria, y las raciones para llevar a casa que se da a las madres, parecen adecuadas y suficientes. Análogamente, las actividades de alimentos por trabajo (APT) propuestas para los dos proyectos que todavía no comenzaron (actividades forestales y riego en las zonas rurales) se consideran muy convenientes en el contexto de Ghana.

Asociaciones

23. En el desarrollo y ejecución de su programa la oficina en el país ha realizado una amplia labor de coordinación y colaboración con el Gobierno y otras organizaciones de donantes. El PP encaja bien con la estrategia del Gobierno y cuenta con la plena cooperación de los Ministerios responsables. Además de que los colegas de las Naciones Unidas en Accra y



todos los donantes principales lo han examinado exhaustivamente. Dicho esto, cabe afirmar también que el PP no está aprovechando al máximo la coyuntura para conseguir otros asociados que podrían contribuir a ampliar su impacto y aumentar sus posibilidades de obtener resultados satisfactorios sostenibles. En ambas actividades —educación de niñas y alimentación suplementaria— la identificación de posibles asociados que prosigan las realizaciones del PMA podría conducir a una expansión geográfica y a un fortalecimiento institucional y orgánico que permita, a su vez, un retiro ordenado del PMA en el momento oportuno. Con respecto a las actividades forestales y de riego que todavía no han comenzado, la intención del PMA de conseguir importantes préstamos sectoriales del Banco Mundial y del Banco Africano para el Desarrollo para realizarlas en colaboración con otros demuestra un alto grado de integración con el Gobierno y con los asociados. Cabe decir también, sin embargo, que en este caso la búsqueda de asociaciones ha sido la causa de la mayor parte de los retrasos debido a las prolongadas negociaciones realizadas entre los Bancos y el Gobierno de Ghana para conseguir los préstamos.

Recomendación

La oficina en el país debería empeñarse con ahínco en mejorar los aspectos relacionados con el establecimiento de asociaciones en la actividad de la educación de niñas:

- ✍ tratando de mejorar la eficacia y los efectos de la actividad a través de una colaboración más estrecha con los Servicios Católicos de Socorro (CRS) en la entrega de la ayuda alimentaria a las alumnas en el norte de Ghana; y
- ✍ buscando ONG u organizaciones de donantes asociados que puedan proseguir impartiendo formación profesional a las niñas que egresan de las escuelas secundarias elementales que reciben asistencia del PMA.

Integración con ECP/UNDAF y con los programas de otros donantes

24. La coordinación con otros donantes ha sido muy buena y debería continuar siéndolo al prepararse el nuevo PP. El PMA ha participado de lleno en la preparación de la evaluación común del país (ECP) y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), y ha sido miembro del grupo de donantes que trabajaron en estrecha relación con el Gobierno en la preparación de un programa de estrategias de reducción de la pobreza (PERP) y en la preparación de un marco para el desarrollo del país (MDP). La decisión del PMA de anticipar en dos años la formulación de un nuevo PP para sincronizarlo con el calendario del UNDAF y la segunda fase de la estrategia *Vision 2020* del Gobierno, es otra prueba de la estrecha coordinación que existe entre el PMA, el Gobierno y la comunidad de los donantes.

Cumplimiento de los compromisos del PMA relativos a la mujer

25. El PP de Ghana merece un puntaje alto en lo referente a las cuestiones de género. Las dos actividades actuales (educación de niñas y alimentación suplementaria) están destinadas a mejorar considerablemente la situación social y los medios de vida de las niñas y las mujeres. En cambio, merece un puntaje más bajo en cuanto a capacidad de medir las mejoras efectivas logradas en la calidad de vida de sus beneficiarios, y de crear condiciones para mantener y *ampliar* en un plazo más largo las realizaciones logradas. Con una moderada reformulación de las dos actividades existentes y un seguimiento y



evaluación más intensivos que permitan determinar los progresos del PP y su efecto a nivel de los objetivos mejorarían mucho las posibilidades de lograr beneficios duraderos y efectos de mayor alcance.

Seguimiento y rendición de cuentas

26. El seguimiento y rendición de cuentas relacionados con los pedidos, el transporte, el almacenamiento y la distribución de los alimentos no parecieran plantear problemas importantes. Como la mayor parte de la supervisión actual está en manos de los Ministerios responsables de la realización de las actividades, el PMA en Ghana los debe seguir de cerca para asegurarse de que cumplan sus responsabilidades de conformidad con los acuerdos vigentes y las prácticas aceptadas del PMA. El programa debe ser más enérgico en el seguimiento de la gestión de las existencias alimentarias dentro del país. Los límites actuales en materia de personal nacional y presupuesto dificultan esta tarea.

Recomendación

Se aconseja a la oficina en el país que, con la ayuda de la oficina regional y de la sede, sea más enérgica en el seguimiento de las oficinas gubernamentales nacionales y regionales encargadas del transporte, el almacenamiento y la distribución de los recursos alimentarios del PMA.

Análisis y cartografía de la vulnerabilidad

27. En el actual PP, la selección geográfica y de los grupos de población ha sido bien llevada. Sin embargo, debido a la falta en Ghana de una dependencia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM) o de cualquier otra dependencia financiada por los donantes o por el Gobierno para medir y analizar el fenómeno de la pobreza, todos los participantes de los programas nacionales de desarrollo han tenido que trabajar sin un conocimiento exacto de los cambios que se iban produciendo en la situación de pobreza. Y lo que es peor, puede que los planificadores del programa hayan juzgado erróneamente que la situación hubiera mejorado, dando lugar a que se redujeran los recursos destinados al desarrollo. Por consiguiente, hace falta desarrollar la capacidad de VAM del PMA en Ghana para evaluar y demostrar las necesidades de hambre y pobreza que pesan actualmente sobre la población y orientar hacia ellas la ayuda. La utilidad demostrada de la metodología del VAM y el número de funcionarios del PMA capacitados en ella y, por lo tanto, capaces de formar a otros en su aplicación, hacen del PMA el organismo de donantes más idóneo para realizar esta tarea en Ghana. Es posible que sea suficiente una oficina de VAM para toda la región (si se imparte una formación adecuada a los ghaneses y se crea un mecanismo de financiación que respalde una dependencia ghanesa de este tipo), pero en la oficina regional de Abidjan no existe tal dependencia, ni hay propuestas en ese sentido.

Recomendación

Se aconseja al Despacho de África (OSA) que establezca una dependencia de VAM en Ghana y le asigne la tarea no sólo de reunir y analizar datos acerca de la vulnerabilidad de la población a la pobreza y a la inseguridad alimentaria sino también de impartir capacitación a una dependencia ghanesa para que con el tiempo se vaya encargando de esta actividad. Para financiar dicha iniciativa el



PMA debería buscar el apoyo de los donantes.

Planificación para situaciones de urgencia

28. La planificación para situaciones de urgencia es otra necesidad importante de este PP. Aunque Ghana es un país que goza actualmente de estabilidad, en cualquier momento podrían producirse agitaciones políticas y sociales a nivel regional a raíz de la repatriación forzosa de muchos cientos de trabajadores ghaneses. La justificación para emprender en Ghana iniciativas serias en materia de planificación para imprevistos es evidente, y el PMA es la organización apropiada para llevarlas adelante a causa de la labor ya comenzada. La oficina en el país ya se encuentra en las fases preliminares de la preparación de un plan para contingencias, lo que representa un esfuerzo particularmente importante en vista de los muchos marcos de desarrollo que se están formulando actualmente para Ghana. Es imprescindible que además de las actividades que se están realizando en Ghana se añada el desarrollo de una capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas.

Recomendaciones

Se aconseja a la oficina en el país:

- ✍ que, lo antes posible, preste asistencia al Gobierno en la preparación de planes para situaciones de urgencia;
- ✍ eleve la planificación para situaciones imprevistas en Ghana al nivel de un minigrupo consultivo (es decir, reunión anual de los donantes de Ghana, presididos por el Banco Mundial) o de otro mecanismo gubernamental de coordinación que sea apropiado; y
- ✍ trate de elaborar una estrategia para incorporar la capacidad de planificación para situaciones de urgencia en Ghana como un componente de las actividades del PEP/PP, el UNDAF y el PERP.

Cuestiones relativas a la financiación y asignación de recursos

29. El nuevo plan de recursos y financiación a largo plazo del PMA prevé una plantilla básica formada por un profesional internacional y dos profesionales ghaneses, además del personal de apoyo. Los otros funcionarios se financiarán totalmente con cargo a los costos de apoyo directo (CAD), que se basan en el tonelaje previsto para cada año. Sin embargo, dado el retraso del programa actual, el tonelaje correspondiente a Ghana no permitirá una dotación de personal apropiada de la oficina en el país. El equipo de evaluación llegó a la conclusión de que el tamaño de la plantilla actual del PMA en Ghana era demasiado pequeño para permitirle abordar eficazmente ni siquiera las comunicaciones cotidianas ni la formulación, ejecución y seguimiento conjuntos que son necesarios. Librada a sí misma, la plantilla actual no podría cumplir con las responsabilidades requeridas por las normas del PMA relativas al desarrollo y gestión de un programa en el país.

Recomendaciones

Se aconseja al Departamento de Operaciones que incluya a dos funcionarios



internacionales (Director en el País y Director Adjunto en el País) y aumente los funcionarios profesionales ghaneses de dos a tres oficiales (incluido un oficial nacional de VAM) con objeto de asegurar la gestión eficaz del programa en el país relativo a Ghana.

Se aconseja a la Oficina de Presupuesto presentar un presupuesto anual de CAD que sea suficiente para emprender los programas del PMA necesarios en Ghana. Si no existe la probabilidad de que los fondos determinados de conformidad con el plan de recursos y financiación a largo plazo del PMA, debería asignarse una financiación adicional que permitiera potenciar la capacidad de la oficina en el país.

30. El PMA exige que los países que reciben su ayuda alimentaria y que son países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) pero no están clasificados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) como países menos adelantados (MA) paguen todos los gastos relacionados con el transporte interno de la ayuda alimentaria del PMA. Esto ha significado una carga onerosa para el Gobierno ghanés. Con un promedio de ingresos per cápita que nunca ha superado los 400 dólares EE UU al año y con una población caracterizada en su mayor parte por una situación de pobreza generalizada y crónica, parecería que Ghana debería entrar en la categoría de países menos adelantados. En respuesta a una pregunta formulada por el equipo de evaluación, un oficial de UNCTAD dijo que Ghana “merecía ser considerada como un país menos adelantado y que las Naciones Unidas le habían ofrecido esa posibilidad pero que no la había aceptado”. Aún cuando Ghana se haya negado a figurar como país menos adelantado, su población y su Gobierno sufren las mismas o semejantes dificultades o problemas que los países oficialmente designados como menos adelantados y tratados como tales por el PMA. Dado que son la situación de pobreza y consideraciones afines las que determinan el hecho de que un determinado país pobre sea clasificado como país menos adelantado, y Ghana tiene las características requeridas para formar parte de ese grupo de países extremadamente pobre, el PMA lo podría considerar y tratar como país menos adelantado, independientemente de que el país haya aceptado o no tal designación.

Recomendación

El PMA debería aclarar su posición respecto a cómo manejar situaciones en las que el UNCTAD ha determinado que un país reúne los requisitos para entrar en la categoría de países menos adelantados pero su Gobierno no ha aceptado tal designación.

Aplicación de la política de habilitación para el desarrollo

31. El programa en el país de 1998-2002 queda bastante bien parado cuando se lo confronta con los objetivos generales de la política de habilitación para el desarrollo. Se considera que el PP está muy en consonancia con lo que la habilitación para el desarrollo se propone: la utilización de la ayuda alimentaria para contribuir a que las familias más pobres de la región más pobre de un país aumenten su capacidad de participar en el desarrollo. Esto lo realiza tratando de mejorar la situación nutricional de las mujeres y los niños malnutridos, de tal manera que: i) estén más capacitados físicamente para realizar tareas remunerativas (las mujeres); o ii) estén mejor desarrollados desde el punto de vista físico y de los



conocimientos por el hecho de haber recibido una alimentación apropiada en los momentos claves de sus vidas (niños menores de 5 años). Análogamente, la actividad de la educación de niñas está en consonancia con los postulados básicos de la filosofía de la habilitación para el desarrollo en el sentido de que trata de mejorar el conocimiento de las niñas y de las jóvenes que de por sí no habrían ido a la escuela y, al hacerlo, les da mayor probabilidad de aumentar sus ingresos o de estar más capacitadas para participar en los aspectos sociales, económicos y políticos de sus comunidades. Las actividades forestales y de riego que todavía no han comenzado no sólo proporcionarán ingresos a los que trabajen en la creación de bienes materiales, sino que los bienes que contribuyan a crear (replantación forestal, actividades agroforestales y planes de riego en pequeña escala) generarán medios de vida mejorados e ingresos y empleo sostenidos, para no mencionar el aumento de la productividad y la producción de alimentos y el logro de resultados ambientales de mayor alcance.

32. El programa de la política de habilitación para el desarrollo parece, sin embargo, demasiado directivo y con algunas zonas grises que habría que aclarar. Tanto en Ghana como en la sede se deberían esforzarse al máximo para asegurar que en la elaboración de la estrategia de la habilitación para el desarrollo se incorporen la experiencia y los ensayos sobre el terreno para no terminar siendo fundamentalmente un conjunto de directrices emanadas desde la sede. El plan de acción de la habilitación para el desarrollo constituye un enfoque práctico que permite ir cambiando sobre la marcha. El equipo de evaluación insta al PMA a que insista en este elemento del enfoque de la habilitación para el desarrollo y se atenga a él.

Recomendaciones

Se aconseja a la oficina en el país:

- ✍ que “trascienda los límites” de la política de habilitación para el desarrollo del PMA, utilizándola como una oportunidad y no como una limitación (adaptándola a las situaciones locales allí donde se pueda experimentar para resolver problemas identificados en el lugar, garantizando de esa manera que la política se aplique con realismo para que “habilite” verdaderamente para el logro de objetivos locales establecidos en vista de situaciones del mundo real); y
- ✍ que oriente los recursos de la ayuda alimentaria hacia actividades que favorezcan los cambios institucionales (es decir, cambios en las “mentalidades tradicionalistas” que obstaculizan las mejoras en la calidad de vida y el éxito económico) y la creación de capacidad a nivel comunitario (es decir, fortalecimiento de la capacidad de los destinatarios para ir identificando los problemas y promoviendo asociaciones comunitarias que demuestren una eficacia sostenible en la lucha contra las causas de los mismos), valiéndose de las ONG internacionales y ghanesas como intermediarios, cuando ello sea posible.

CONCLUSIONES

33. Las conclusiones principales son las siguientes:



- Ghana necesitará ayuda alimentaria durante bastante tiempo.
- El PP de Ghana ha estado siguiendo muchos de los pasos del proceso deseado mucho antes de la preparación del PEP/PP de 1998-2002.
- La actividad de programación para el país permitió al PMA en Ghana reorientarse hacia los más pobres de entre los pobres que habían quedado marginados de los procesos de reformas económicas y ajuste estructural del Gobierno.
- Es importante entender la relación que existe entre la estrategia del PEP aprobado y la estrategia algo diferente implícita en el PP aprobado, ya que sugiere la necesidad de que el PMA corrija la forma en que se preparan y utilizan estos dos documentos.
- El PEP y el PP se redactaron con una encomiable cooperación de los organismos de las Naciones Unidas, el Gobierno y la comunidad más amplia de los donantes.
- Tanto el enfoque de género del PP como la estrategia global aplicada en la utilización de los recursos del PMA en Ghana son coherentes con los postulados del enfoque de género y la política de habilitación para el desarrollo del PMA.
- La ejecución del PP de 1998-2002 ha sido lenta e incompleta.
- El PMA debería examinar la posibilidad no sólo de establecer una presencia de VAM en Ghana para contribuir a acelerar las informaciones sobre el alcance y profundidad de la vulnerabilidad de la población a la inseguridad alimentaria, sino también de crear en el país una capacidad permanente que le permita seguir reuniendo datos en materia de VAM.
- La oficina en el país puede desempeñar un papel importante en la promoción del concepto de planificación para situaciones de urgencia en las actuales actividades de programación del Gobierno y los donantes (actividades de *Vision 2020*, PERP/CDF y UNDAF).
- La oficina en el país ha creado buenas asociaciones con el Gobierno y los donantes pero no ha hecho suficiente hincapié en la colaboración con ONG internacionales y ghanesas, utilizando por ejemplo la ayuda alimentaria para generar y sostener el fortalecimiento institucional y la creación de capacidad.
- En las dos actividades del PP que se están realizando actualmente, hace falta ampliar las asociaciones con objeto de aumentar la probable eficacia de las operaciones en curso y el efecto a largo plazo en los beneficiarios previstos que se requiere para lograr los objetivos del programa en Ghana.
- Los costos relacionados con la planificación, el análisis, la evaluación, el establecimiento de asociaciones, el seguimiento, la auditoría, la gestión de las actividades diarias, las negociaciones, el establecimiento y determinación de los cambios en los indicadores de eficacia e impacto no pueden sufragarse convenientemente dentro de los límites de los CAD actuales y previstos. Por lo tanto, el programa en el país relativo a Ghana necesita contar con asignaciones financieras y recursos humanos suficientes.
- El PMA debería prestar mayor consideración a la utilización de la ayuda alimentaria —en combinación con los recursos no alimentarios de otros donantes— para combatir directamente las causas de los resultados relativamente deficientes de Ghana en la producción de alimentos y productos agropecuarios. Con objeto de lograr esto, el futuro PEP/PP debería contemplar la posibilidad de utilizar la ayuda alimentaria para aumentar la producción de alimentos de los pequeños terratenientes, como en el caso de la actividad de riego propuesta.





SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

| | |
|--------|--|
| APT | Alimentos por trabajo |
| CAD | Costos de apoyo directo |
| CRS | Servicios Católicos de Socorro |
| ECP | Evaluación común del país |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| MA | Países menos adelantados |
| MDP | Marco para el desarrollo del país |
| ONG | Organización no gubernamental |
| PBIDA | Países de bajos ingresos y con déficit de alimentos |
| PEP | Perfil de la estrategia en el país |
| PERP | Programa de estrategias de reducción de la pobreza |
| PNB | Producto nacional bruto |
| PP | Programa en el país |
| SMI | Salud maternoinfantil |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo |
| UNDAF | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| VAM | Análisis y cartografía de la vulnerabilidad |

