

RESUMEN EJECUTIVO

La Evaluación de los Resultados de Desarrollo (ERD), proporciona una evaluación independiente de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en los países en que opera. El propósito de la ERD es informar sobre el PNUD y aprender lecciones de su estrategia y operaciones en el país, de acuerdo con la evidencia reunida y para programar actividades futuras.

Los objetivos de esta ERD son: (i) identificar el progreso en relación con los resultados de desarrollo proyectados de los documentos de los dos ciclos de programación anteriores del PNUD; (ii) analizar cómo el PNUD en Ghana agregó valor a los esfuerzos del país para promover su desarrollo; (iii) presentar conclusiones y las lecciones aprendidas con un criterio orientado al posicionamiento futuro de la organización en Ghana.

La ERD cubre el período que va desde 2002 a 2010, abarcando así los dos ciclos aprobados del programa del PNUD que van desde 2002 a 2005 y desde 2006 a 2010 (extendido hasta 2011). Proporcionará información al próximo documento estratégico del PNUD para Ghana. Analiza los resultados de desarrollo en dos niveles: (i) por área temática y (ii) por medio de la evaluación de la posición estratégica del PNUD. Dentro del análisis del área temática, se han considerado los siguientes criterios: relevancia temática, efectividad, eficiencia y sostenibilidad. En el caso de la posición estratégica, se han aplicado los siguientes criterios: la relevancia y la receptividad estratégicas; el uso que hace el PNUD de las redes; y las fortalezas y la promoción comparativas de los valores de las Naciones Unidas desde una perspectiva de desarrollo humano.

A fin de llevar a cabo la evaluación, se realizaron tres misiones: una misión preparatoria (febrero de 2009); una misión delimitadora (a principios de febrero de 2010); y la misión principal en marzo de 2010.¹ La ERD se estructuró para hacer participar al gobierno en forma más activa en la evaluación. El gobierno de Ghana (GoG), estableció un Grupo de consulta nacional dirigido por el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica que incluyó representación de alto rango de departamentos del gobierno central, al igual que una organización de la sociedad civil. El Grupo de referencia hizo observaciones sobre los Términos de referencia para la ERD, proporcionó información en etapas críticas del proceso de evaluación y designó a un revisor externo independiente.² Al final de la misión principal la oficina en el país del PNUD en Ghana recibió los comentarios y las conclusiones preliminares se informaron a la oficina en el país y a los interesados. El informe principal se basó en los comentarios de la oficina en el país del PNUD, la Dirección Regional de África y el Grupo de referencia nacional. Se organizó un último taller de interesados el 2 de diciembre de 2010 en Accra y el informe fue luego terminado por la Oficina de Evaluación del PNUD en diciembre de 2010.

El PNUD en Ghana

Durante los dos ciclos de programa evaluados en esta ERD, el PNUD en Ghana, en general ha basado sus programas en las prioridades nacionales del país. Estas prioridades nacionales se

¹ Fue necesario posponer la ERD desde 2009 a 2010, después de la extensión del programa de país del PNUD.

² El Dr. Dzodzi Tsikata, investigador invitado superior, Institute of Statistical Social and Economic Research (Instituto de Investigación Estadística, Social y Económica), University of Ghana.

reflejan en *Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS I)* (Estrategia de reducción de la Pobreza de Ghana) (GPRS I), 2003 a 2005 y en la *Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II)* (Estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza), 2006 a 2009, con el objetivo central de lograr una condición de ingreso medio para 2015. El contenido de los programas del PNUD ha permanecido constante durante los dos ciclos del programa con algunas ligeras variaciones en el énfasis. En el programa de 2006 a 2010, se da un mayor énfasis al apoyo a políticas y planificación “preliminares” y a un intento para vincularlas con los proyectos “finales”. El programa de gastos del PNUD ha aumentado desde 2004, paralelamente con las tasas de ejecución, lo que indica mejoras en la eficiencia del programa. El PNUD en Ghana ha modernizado algunos de sus procesos comerciales y de planificación, pero ha pospuesto la implementación de proposiciones importantes de su plan de transformación³. Parte del impulso para el cambio se perdió y existen materias que requieren atención urgente. Entre estos, es notoria la débil SyE, la escasa gestión del conocimiento y los vacíos en la comunicación con los grupos de interesados más grandes fuera del gobierno.

Relevancia temática

En general, los objetivos de las intervenciones del PNUD han sido relevantes para las necesidades de las organizaciones que han recibido su apoyo y para las necesidades de los beneficiarios finales en las comunidades. El fortalecimiento de las instituciones existentes y el apoyo al establecimiento de nuevas instituciones ha sido relevante en el contexto del fortalecimiento de la gobernanza democrática en Ghana, como un pilar importante para el crecimiento y la prosperidad en el país. En el área de la reducción de la pobreza, el objetivo de crear una capacidad social y económica en las comunidades y distritos, que llegue a los más vulnerables y desposeídos, se considera relevante y en línea con el impulso para la descentralización, el desarrollo agrícola y los objetivos de reducción de la pobreza de GPRS I y II. La capacidad institucional en el entorno de gobierno y en los organismos de energía de Ghana, ha sido históricamente débil y las intervenciones del PNUD para fortalecer estas capacidades son las más relevantes. Aunque el diseño del proyecto cumple ampliamente con la buena práctica, existen algunos vacíos en el enfoque del PNUD. Se hace un uso insuficiente de los estudios para complementar la evaluación común para el país (CCA), cuando se diseñan programas o proyectos.

Efectividad

El programa del PNUD es efectivo y realiza una buena contribución a los resultados de desarrollo en Ghana. El PNUD ha conseguido mantener su relevancia ante las necesidades y prioridades nacionales, además ha respondido a los cambios en el contexto político, económico y social durante los dos ciclos de programa. El PNUD puede demostrar logros en un número importante de sus programas.

En el área de la **gobernanza**, el PNUD ha fortalecido importantes instituciones para la gobernanza democrática, por ejemplo, la Comisión Electoral. También ha ayudado a establecer

³ A fin de embarcarse en un proceso de transformación que volvería a posicionar al PNUD en Ghana como un proveedor de conocimiento técnico de alta calidad y de asesoría para el apoyo del fortalecimiento de las capacidades nacionales para el desarrollo humano sostenible, se desarrolló un plan de transformación en 2009. Este proponía cambios a la estructura de la oficina en el país y la reingeniería de los procesos comerciales.

nuevas instituciones para la prevención de conflictos; a saber, el Consejo Nacional de Paz y los *Regional Peace Advisory Councils* (Consejos regionales asesores de la paz) y la Comisión Nacional contra las Armas Pequeñas de Ghana. Estas instituciones han desempeñado un papel importante en las exitosas elecciones presidenciales y parlamentarias que tuvieron lugar en 2008 y la contribución del PNUD al éxito de las elecciones es reconocida ampliamente. El mejoramiento del acceso a la justicia de las personas pobres ha demostrado ser un desafío más exigente y el éxito del PNUD en esta área es más moderado. Sin duda, su apoyo ha fortalecido a las instituciones en el sector de la justicia y ha contribuido positivamente al establecimiento de un foro de alto nivel en el gobierno para abordar los desafíos en este sector. Los desafíos en el sector de la justicia son importantes y requieren recursos sustanciales. La colaboración entre el gobierno, los socios de desarrollo y la sociedad civil son esenciales al enfrentar estos desafíos.

En el área de la **reducción de la pobreza y los MDG**, el PNUD ha tenido un éxito notable en algunos proyectos y menos en otros. El apoyo del PNUD para las intervenciones comunitarias ha generado mejoras en la vida de las personas pobres, especialmente para las mujeres en las regiones más pobres de Ghana. Existe evidencia de un mejoramiento del capital básico humano y social de las comunidades beneficiarias en los proyectos de sustento rural sostenible y en el proyecto Aldeas del Milenio. Un logro sorprendente en el grupo Bonsaaso del proyecto Aldeas del Milenio es la tasa de mortalidad maternal cero y un gran aumento en la entrega de establecimientos de salud. Las intervenciones comunitarias tienen un gran énfasis en la creación de capital humano y social y un énfasis insuficiente en los aspectos económicos, tales como el acceso al microcrédito y a los mercados, por lo cual se limita el impacto potencial de las iniciativas. También, los miembros de la comunidad están facultados y son capaces de movilizarse para actuar, pero esto no encuentra el respaldo de una defensa sólida de sus creencias por parte de los funcionarios del gobierno local.

El apoyo del PNUD a las instituciones de microfinanzas ha creado un mercado para la microfinanza y ha aumentado las ganancias de las microempresas. Sin embargo, el beneficio proveniente del apoyo del PNUD a la defensa del sector privado, ha sido discreto.

El desarrollo de la capacidad a nivel del gobierno central para la planificación y presupuesto en favor de los pobres, de SyE y de la capacidad estadística, comienza a mostrar resultados positivos, aunque aún queda camino por recorrer. Los Informes sobre Desarrollo Humano (HDR) son buenos vehículos para la defensa y se consideran como una fuente importante de información para la política. Sin embargo, los contenidos y la calidad de los HDR de distrito que ya están publicados generan dudas sobre el valor de las publicaciones futuras a causa de los recursos limitados del PNUD.

El PNUD es un socio importante en los temas de **medio ambiente y energía** y su apoyo ha contribuido a establecer marcos de política nacional que ayudarán a Ghana en sus esfuerzos para promover la sostenibilidad del medio ambiente dentro del contexto del cambio climático. El apoyo a la *Ghana Environmental Conventions Coordinating Authority* (GECCA, Autoridad coordinadora de las convenciones sobre el medio ambiente de Ghana), ha ayudado al gobierno a coordinar sus esfuerzos en relación con protocolos importantes, lo que incluye a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al Protocolo de Kioto, al igual que a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora

Silvestres. El apoyo del PNUD también ha contribuido al fortalecimiento nacional de la capacidad para reducir riesgos de desastres, y su reacción efectiva ante la emergencia nacional después de las inundaciones de 2007-2008 es sobresaliente. También existen señales de éxito en los proyectos piloto para mejorar el acceso de las personas pobres a la energía sostenible. Sin embargo, los proyectos piloto en gestión de tierra sostenible, no se han asentado institucionalmente y, por lo tanto, existe un apoyo limitado del gobierno para mejorarlos.

Eficiencia del programa

Aunque el PNUD ha hecho esfuerzos para mejorar su eficiencia, la eficiencia de su programa no está al nivel necesario para lograr la visión de ser un socio de desarrollo con conocimiento que proporcione asesoría de alta calidad y apoyo técnico efectivo. En la mayoría de los ciclos de programa de 2006 a 2010, los Planes de Trabajo Anual (AWP, por sus siglas en inglés)⁴ se aprobaron en el segundo trimestre del año financiero, lo que proporcionó un margen de entre seis a nueve meses para la implementación. La fusión de los AWP, en parte, como respuesta a las tendencias corporativas, ha reducido las demoras, pero no ha mejorado necesariamente la calidad de la planificación en ausencia de los documentos detallados del programa. El PNUD en Ghana ha realizado un esfuerzo concertado para reducir la cantidad de proyectos pequeños y esto no ha resultado fácil en un clima de recursos limitados. Al tratar de responder a las nuevas solicitudes del gobierno, el PNUD continúa corriendo el riesgo de diluir demasiado sus recursos. Algunas deficiencias del programa provienen de la poca actividad coordinada entre las intervenciones.

Sostenibilidad

La sostenibilidad es un desafío para toda la cartera de programas del PNUD en Ghana, aunque se materializa de manera ligeramente distinta en las diversas áreas temáticas y a través de los distintos tipos de proyectos. Aunque todos los AWP contienen detalles de amenazas a la sostenibilidad, las estrategias de mitigación de riesgos, rara vez se implementan u obedecen de manera consistente. Las estrategias de salida explícitas son la excepción más que la regla.

La cartera de la gobernanza trata con temas de naturaleza política y la sostenibilidad de las intervenciones del PNUD dependen en gran medida de la voluntad política para impulsar las reformas y la cooperación entre las instituciones nacionales, al igual que de la disposición para comprometer recursos humanos y financieros. Las iniciativas como la Arquitectura de paz nacional y los Centros de mediación comunitaria requieren legislación para que puedan recibir financiamiento sostenible del gobierno.

Los problemas de sostenibilidad son inherentes a las intervenciones comunitarias. Las comunidades deben poseer iniciativas nuevas y esto toma tiempo. Una gobernanza local y una capacidad de gobernanza local débil es lo que da forma a los desafíos de sostenibilidad en las intervenciones comunitarias, como las que se observan en el norte de Ghana. Hasta ahora la ausencia de una intervención comunitaria orientada al mercado limita seriamente la esperanza de sostenibilidad.

⁴ Los Planes de Trabajo Anual establecieron las actividades y presupuestos para la recolección de proyectos relacionados y servir como base para el acuerdo entre el PNUD y el socio de implementación (en la mayoría de los casos, el gobierno de Ghana).

Las perspectivas de sostenibilidad aumentan cuando existe una implicancia de gobierno sólida, como el Centro de Fomento de Multimedia y los proyectos de Centros Comunitarios de Información. Las consideraciones de sostenibilidad forman parte integral del diseño de los proyectos y el gobierno ha sido el principal financiador e impulsor. En contraste, la implicancia del gobierno en los proyectos de gestión de tierra sostenible es escasa dado que el principal financiamiento e implementación del programa está fuera del gobierno y no existen planes claros para su integración a los programas de gobierno.

Posición estratégica

En términos de **relevancia y receptividad estratégicas**, la ERD determinó que el programa del PNUD, durante los dos ciclos evaluados, ha respondido a las prioridades nacionales de Ghana a nivel general. El PNUD también ha respondido a los cambios en el contexto de las emergencias nacionales, por ejemplo, direccionando apoyo hacia las instituciones relevantes para garantizar elecciones pacíficas, apoyando el establecimiento de instituciones nuevas, tales como la *Savannah Development Agency* (Agencia de Desarrollo Savannah), para centrarse en el norte más pobre, y respondiendo a los desastres naturales, tales como las inundaciones. Muchos socios gubernamentales y no gubernamentales consideran al PNUD como un socio flexible y esto es encomiable. Sin embargo, existe un riesgo de que el PNUD reaccione a las demandas ad hoc y de que los temas estratégicos se pospongan.

El PNUD es menos ágil para responder a los cambios estratégicos o problemas emergentes. Por ejemplo, su programa para 2006 a 2010 no refleja adecuadamente el cambio en el énfasis de crecimiento en el GPRS II del gobierno. Las intervenciones de reducción de la pobreza del PNUD permanecen ancladas en un paradigma de “pobreza” en lugar de un paradigma de “crecimiento”. EL PNUD está en el proceso de articular completamente su respuesta ante el problema del petróleo y del gas. Ha enviado un HDR de la región occidental en la que se ha realizado un descubrimiento de petróleo y usará esto como base para su respuesta. Un enfoque bien considerado para tan importante asunto es admirable, pero el tiempo también es importante. La velocidad a la que el PNUD está desarrollando su respuesta se puede acelerar sin comprometer la calidad, relevancia e integridad de la respuesta.

El PNUD en Ghana tiene una **fortaleza comparativa** para desarrollar intervenciones catalíticas e innovadoras con recursos financieros limitados. Su desafío es lograr que los beneficios de estas intervenciones sean sostenibles. Los funcionarios del PNUD son valorados por su conocimiento técnico. En el área de la gobernanza, el papel del PNUD no partidista en temas políticos sensibles, le ha hecho ganar respeto para la organización. Existen áreas de fortaleza comparativa que están relativamente subexplotadas. Por ejemplo, la colaboración del PNUD con el resto del sistema de las Naciones Unidas es buena, pero se pierden oportunidades como en el programa de acceso a la justicia. La facilitación de la cooperación Sur-Sur por parte del PNUD ha sido buena y la organización ha proporcionado apoyo al gobierno para la ratificación y la domesticación de los protocolos de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental. Los socios gubernamentales estiman que el PNUD podría hacer más para facilitar la cooperación Sur-Sur.

La promoción de los **valores de las Naciones Unidas** ha sido notable en los programas y actividades del PNUD en Ghana. El PNUD ha proporcionado un gran apoyo a los esfuerzos de Ghana para lograr los MDG, a través de la defensa del trabajo y a través del fortalecimiento de los organismos centrales, tales como la Comisión Nacional de Planificación para el Desarrollo y los Servicios de estadística de Ghana. El PNUD en Ghana ha mantenido el fortalecimiento de la mujer y la igualdad de género como una prioridad notablemente alta en su programación, especialmente en el área temática de la gobernanza. La programación y el apoyo bastante evidentes para lograr la igualdad de género es algo que merece un gran reconocimiento para la oficina en el país. La programación del PNUD se ha centrado explícitamente en las personas pobres y en los grupos vulnerables, especialmente en aquellos que viven en las regiones más pobres del país. Al promover el acceso a los derechos humanos, el PNUD se ha centrado en los grupos vulnerables como las mujeres y los niños. En forma considerable, el PNUD ha puesto atención en los grupos marginales, principalmente, los que se encuentran privados de libertad. Sin embargo existe una brecha para centrarse en otros grupos marginados como las personas con discapacidades.

La evaluación del PNUD como un socio para el diálogo político es claramente positiva con representantes del gobierno, provenientes de la administración anterior o la actual. El PNUD tiene la posición de asesor de confianza y de socio muy apreciado, sin que ninguna otra organización multilateral pueda emularlo. Sin embargo, el PNUD no ha aprovechado esta privilegiada posición lo suficiente para aumentar la implicación nacional de la agenda de desarrollo que contiene una amplia gama de interesados. Durante algunos años el PNUD proporcionó apoyo a fin de desarrollar capacidad de sociedad civil para hacer participar al gobierno en temas de políticas significativas e innovaciones financiadas, como los *Governance Issues Forums* (Foros de Asuntos de Gobernanza). Sin embargo, durante los últimos dos años, la naturaleza de los compromisos del PNUD con la sociedad civil ha cambiado. Algunas organizaciones de la sociedad civil perciben cierta reticencia por parte del PNUD para comprometerse en un diálogo político sustancial. Ha sido un desafío para el PNUD comprometerse con el sector de la sociedad civil ya que existen problemas internos importantes dentro de la organización paraguas. El PNUD ha comenzado a construir sociedades estratégicas con el sector privado y esta área del trabajo de la organización es prometedora. El compromiso del PNUD con otros socios de desarrollo es en su mayoría en temas programáticos y existe un diálogo limitado sobre temas de política sustanciales.

Conclusiones

El objetivo de esta evaluación es analizar cómo el PNUD se posicionó en Ghana para agregar valor a los esfuerzos de desarrollo del país y para identificar el progreso en cuanto al desarrollo. La evaluación llega a las siguientes conclusiones:

Conclusión 1: El PNUD ha realizado una contribución sustancial en relación con el desarrollo de Ghana. Es considerado por las administraciones pasadas y la actual como un socio de desarrollo tremendamente valioso, que desea avanzar junto con el gobierno para alcanzar los objetivos de desarrollo de Ghana. El PNUD se ha comprometido de manera importante a nivel de asesoría política y de comunidad, pero existen brechas con los gobiernos locales.

Las intenciones del PNUD en los períodos de programación apuntaban a los desafíos más importantes de la agenda nacional de creación de riqueza y reducción de la pobreza. La concentración en problemas de comunidades marginadas, género, grupos vulnerables y áreas con menos recursos de Ghana, en especial en el límite Norte-Sur, ha contribuido a la creación de consciencia y a la acción política a favor de la descentralización y del desarrollo equitativo. Un importante logro es la incorporación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el sistema de planificación nacional de Ghana. La continua promoción de los ODM de parte del PNUD y el enfoque en su consecución en intervenciones posteriores han contribuido con éxito al traspaso de este hito.

Las iniciativas del PNUD fueron instrumentales en el establecimiento de nuevas instituciones, y en el fortalecimiento de las existentes. El Programa *National Architecture for Peace* (Arquitectura nacional por la paz), en especial el Consejo Nacional de Paz, representa una de las contribuciones más importantes del PNUD. La calidad del trabajo de asesoría del PNUD en el área de resolución de conflictos es destacable, y otro ejemplo es el establecimiento de la Comisión Nacional contra las Armas Pequeñas de Ghana. En el área de medio ambiente y energía, el apoyo del PNUD ha sido instrumental en el desarrollo de marcos de políticas nacionales y en la incorporación de problemas ambientales en la planificación. El PNUD ha mantenido un enfoque de desarrollo coherente de la capacidad de desarrollo de la implementación de políticas, estrategias y planes en las áreas de medio ambiente y energía.

De forma adicional a su trabajo a nivel de políticas, el PNUD ha sustentado una valiosa cartera de actividades en el campo y a niveles comunitarios, de forma destacable en las áreas temáticas de energía y medio ambiente (gestión de tierra sostenible, fuentes alternativas de energía) e ingresos sostenibles (*Millennium Development Village* (Pueblo de Desarrollo del Milenio), manteca de karité, microfinanzas, microempresas, y pequeñas y medianas empresas).

El PNUD posee un historial sólido a niveles preliminares y posteriores, con una brecha a nivel intermedio, es decir, apoyo al proceso de descentralización y gobernanza económica local. Pese a que se otorgó apoyo puntual a gobiernos locales, la ayuda a su desarrollo de capacidad aún no ha sido el enfoque central del programa del PNUD, aunque se planifican nuevas iniciativas. El PNUD puso a prueba la preparación de Informes sobre Desarrollo Humano (HDR, por sus siglas en inglés) de Distrito en tres distritos. La intención de expandirse a 12 distritos inspira un aviso de precaución. En vista de su formato y contenidos actuales, y en la ausencia de una estrategia de difusión y balance, no se garantiza que estos informes brindarán bases sólidas para la planificación de actividades de desarrollo o fortalecimiento institucional a nivel de distrito.

Conclusión 2: El PNUD posee una fuerte asociación con el Gobierno de Ghana y actores estatales, además es reconocido por su importante contribución al diálogo sobre políticas. El gobierno lo considera como un asesor confiable. Sin embargo, el PNUD no ha aprovechado esta privilegiada posición lo suficiente para aumentar la implicación nacional de la agenda de desarrollo de parte de una amplia gama de interesados. Su estrecho compromiso con otros socios de desarrollo limita las oportunidades de un diálogo sobre importantes problemas de políticas que beneficiarían al gobierno.

El compromiso con la sociedad civil ha sido característico de los programas del PNUD durante los dos ciclos del programa, pero la naturaleza de dicho compromiso ha cambiado con el tiempo. La asociación del PNUD con la sociedad civil durante los últimos dos años del actual período del programa ha sido de baja importancia, a diferencia de los años anteriores. Existe una cantidad de organizaciones de la sociedad civil que participan en los proyectos del PNUD, en especial en las intervenciones comunitarias que se realizan en proyectos de ingresos sostenibles, y de medio ambiente y energía. Sin embargo, ya no es evidente el diálogo y la promoción característicos del compromiso del PNUD con la sociedad civil en el primer ciclo del programa. La falta de claridad con respecto al estado del Centro de Recursos de la Sociedad Civil ha reforzado las percepciones de la sociedad civil con respecto a que el PNUD no apoya su desarrollo de capacidades y no se compromete lo suficiente con la sociedad civil en cuanto a asuntos de políticas o promoción.

El PNUD crea asociaciones en forma sostenida con el sector privado, tanto como contribuyentes financieros para las intervenciones de desarrollo, como beneficiarios de las intervenciones de desarrollo de capacidades del PNUD. Las asociaciones estratégicas con el sector privado son básicamente asociaciones con empresas internacionales como *MTN Ghana Foundation*, *Cadbury* e *IBM*. El PNUD no las hace partícipes en el diálogo sobre políticas. El PNUD ha apoyado a *Private Enterprise Foundation* en su participación en el diálogo con el gobierno con respecto a la Estrategia de Desarrollo del Sector Privado y al entorno normativo comercial, pero la fundación posee miembros y representación limitados.

El PNUD coopera con otros socios de desarrollo en varios proyectos. Estos socios parecen tener conocimientos limitados sobre la función del PNUD, algo que se puede solucionar con una mejor comunicación de parte del PNUD. Esto es parcialmente un reflejo de que el PNUD no comunica coherentemente los contenidos de sus programas y sus éxitos. Los recursos limitados de la comunicación también contribuyen al problema y la imposibilidad de financiar correctamente las actividades posteriores al lanzamiento de los HDR es preocupante. La participación con otros socios de desarrollo, como socios emergentes para Ghana, sería más concreta con la ayuda del Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico a fin de crear oportunidades para dicho diálogo.

La buena relación del PNUD con el gobierno es fundamental para su eficacia en el país y se debe conservar. La oficina en el país se esfuerza para mantener un equilibrio en su relación con el gobierno y los interesados con distintos intereses, lo que no es una tarea fácil. La evaluación demostró que la alta receptividad del PNUD tuvo como consecuencia que sus intervenciones fueran más vulnerables al respaldo cambiante del gobierno y a los cambios en las prioridades políticas. Por ejemplo, el acuerdo del PNUD para apoyar a la recientemente establecida Comisión de Examen Constitucional, ha significado una disminución en el apoyo a otros proyectos de la cartera de gobernanza.

Conclusión 3: El PNUD fomentó una cantidad de iniciativas piloto, especialmente en el dominio del sustento en zonas rurales, energía y medio ambiente sostenible. Aunque parecen prometedoras, estas actividades piloto han alcanzado una cantidad limitada de comunidades y usuarios finales, y han prestado servicios por una cantidad limitada de tiempo. El acceso al mercado y a las iniciativas a favor del crecimiento de los pobres no se enfatiza lo suficiente y limitan la sostenibilidad. Sin una estrategia explícita que incluya las medidas de implicación nacional, la creación de capacidad y los conocimientos adquiridos

de las actividades piloto, el Gobierno de Ghana y otros socios nacionales e internacionales no podrán expandir ni sostener estas actividades piloto, y la cobertura seguirá siendo escasa.

El apoyo que brindó el PNUD ha dado la oportunidad para que el gobierno pruebe soluciones nuevas e innovadoras para los desafíos de desarrollo. El Centro de Fomento de Multimedia y los proyectos de energía son algunos ejemplos de los enfoques innovadores al desarrollo. La ambiciosa agenda de las intervenciones con base en la comunidad, como el Programa de Sustentos en Zonas Rurales Sostenibles y el *Millennium Village Project*, ha dado la posibilidad de probar enfoques alternativos para el desarrollo en las áreas con los menores recursos del país. El PNUD, mediante estas intervenciones, ha creado el potencial para lograr los objetivos establecidos para el desarrollo sostenible.

Aún así, a causa de la naturaleza exploratoria de estas actividades y de los recursos limitados, la cobertura de los beneficiarios aún es muy limitada. Dos problemas emergentes son cómo garantizar la sostenibilidad de los beneficios y cómo aumentar la cobertura. Las estrategias para la sostenibilidad no siempre se aplican o son poco claras. En muchos casos, las iniciativas comunitarias se han fomentado durante la participación de organizaciones académicas y no gubernamentales, pero con la participación limitada de las entidades públicas. El compromiso de parte del Gobierno de Ghana o de otros socios internacionales de desarrollo con respecto a apoyar y expandir estas experiencias, con el riesgo de ser confinados a micro-muestras individuales, no estaba claro en todos los casos. La participación de los gobiernos locales es un elemento clave. Aunque el aumento de estas intervenciones piloto no es responsabilidad del PNUD, se debe incorporar en el diseño de proyectos catalizadores o piloto la forma en que estos pueden aumentar y ser sostenibles.

Se deben abordar las fallas de diseño, como el enfoque limitado o tardío en la generación de ingresos, recuperación de los costos, crecimiento de las micro y pequeñas empresas y el acceso a los mercados. No hay duda alguna que abordar el capital humano básico (salud, alfabetización) es fundamental y encomiable. Pero esperar, como en caso del *Millennium Village Project*, tres o más años antes de trabajar en oportunidades económicas concretas de alta demanda en los beneficiarios puede ser una grave limitante. No se presta la suficiente atención a los aspectos económicos fundamentales, como presupuestos y rentabilidad empresarial, además del acceso a servicios financieros y a los mercados para obtener productos finales.

Conclusión 4: El PNUD en Ghana es reconocido por su importante capacidad y positivo aporte a la agenda de desarrollo de Ghana. Existen procesos empresariales ineficientes e infructuosos y problemas operacionales en la oficina en el país que, si no se abordan, pueden desmotivar al personal y socavar los logros del PNUD en Ghana.

La calidad de la planificación en la oficina en el país es un área de preocupación y tiene un impacto en la ejecución de los proyectos, tanto en términos de la velocidad con la que se utilizan los fondos como en la calidad del gasto. Los retrasos en la finalización de los planes anuales reducen el tiempo disponible para la ejecución del proyecto.

Los desafíos del sistema de gestión financiera del PNUD, Atlas, se toman en cuenta y sólo corresponden a parte de los atrasos en los pagos a proveedores o las transferencias de efectivo

hacia los socios de implementación. Ya que la mayoría de los proyectos requieren de un pago directo a los proveedores, existe una importante carga administrativa en la oficina.

El plan de transformación de la oficina en el país identificó formas para dirigir a la oficina hacia esta nueva visión. La oficina ha realizado algunas mejoras en los procesos administrativos, pero ha aplazado la implementación de las iniciativas más importantes. Los atrasos en la implementación total del plan de transformación son comprensibles hasta cierto punto, pero el efecto es que la oficina ha estado en el limbo con respecto a estos problemas vitales.

Conclusión 5: La gestión de conocimientos e información y la Supervisión y Evaluación (SyE) en la oficina en el país no son efectivas. La SyE es insuficiente, por lo que limita la oportunidad para que el PNUD se beneficie de lo aprendido y realice las mejoras o cambios necesarios a un programa o proyecto.

Una SyE coherente es un requisito previo para la codificación de lecciones y la generación de conocimiento a partir de pilotos y trabajo posterior a fin de influenciar el trabajo de políticas preliminares. La debilidad de SyE en la oficina en el país no es un mero reflejo de las restricciones de capacidad de la oficina en esta área. También es un reflejo de las graves limitantes en la capacidad de SyE de los socios nacionales. La calidad de la información de parte de los socios nacionales es en muchas ocasiones inadecuada, y la oficina en el país no posee la capacidad de brindar el apoyo y orientación necesarios. El desafío de SyE está relacionado con el estado deficiente de la gestión de conocimientos en la oficina en el país. Es difícil comunicar coherente y eficazmente si la información necesaria no se encuentra disponible de inmediato, sino que está dispersa en las mentes y en las computadoras de miembros del personal. Los conocimientos y la información son activos de la oficina en el país tanto como los fondos, y se deben gestionar mejor para que el PNUD realice sus funciones eficazmente.

Recomendaciones

Recomendación 1: El PNUD en Ghana debe fortalecer su capacidad de asesoría para apoyar la transición de Ghana a la categoría de ingresos medios. Debe asegurarse de que su cartera refleje el entorno dinámico de Ghana, a medida que el país continúa su travesía de construir una sociedad inclusiva y una nación próspera. Como punto central de lo anterior está la promoción continua del PNUD de un enfoque de desarrollo humano en la agenda de crecimiento y desarrollo de Ghana.

En la práctica, esto significa que el PNUD debe posicionarse para brindar al gobierno asesoría de alta calidad y pericia en acceso a fin de abordar desafíos complejos. Las oportunidades y desafíos económicos relacionados con gas y petróleo son un claro ejemplo. Para mantener su agenda de desarrollo humano, el PNUD en Ghana debe enfocarse en la asesoría de políticas que benefician a las personas pobres y a las mujeres, y que abordan las desigualdades en el país.

La cartera de trabajo puede incluir trabajo de asesoría sobre el desarrollo económico local y el fomento de las asociaciones del sector privado y público para el desarrollo. La política estratégica

del PNUD se debe basar en la experiencia práctica a nivel comunitario, además el PNUD debe mantener una cartera de proyectos catalizadores. El PNUD debe dar una prioridad más alta a las actividades económicas orientadas al mercado en proyectos comunitarios catalizadores, esto a fin de aumentar sus prospectos de sostenibilidad.

El PNUD también debe intensificar su apoyo en la cooperación Sur-Sur, y respaldar el papel de Ghana como un actor de creciente importancia en la agenda política y de desarrollo regional.

Recomendación 2: El PNUD en Ghana debe continuar con sus esfuerzos para fortalecer la gobernanza democrática, y enfocarse en entregar asesoría a fin de afianzar el conocimiento y las habilidades base de los socios nacionales. También debe continuar con su función de promoción de una adecuada provisión de recursos de las instituciones de gobernanza que son fundamentales para mantener la trayectoria positiva de la gobernanza democrática en Ghana.

El fortalecimiento de la gobernanza democrática se debe realizar en el contexto de la política de descentralización del gobierno. El PNUD debe ampliar sus esfuerzos para fortalecer las instituciones de gobernanza al nivel de distrito de gobierno. En este aspecto, el PNUD debe evaluar la eficacia de los Informes sobre Desarrollo Humano (HDR) de Distrito como medios para fortalecer la gobernanza local.

Recomendación 3: El PNUD en Ghana debe centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para responder ante el cambio climático en el ámbito nacional, regional y mundial.

Esto significa fortalecer la capacidad del gobierno para negociar acuerdos y aplicar políticas y reglamentos. Aunque el énfasis de los esfuerzos del PNUD se debe enfocar en la asesoría de políticas, se recomienda que los proyectos comunitarios se usen para la formulación de políticas informada.

Recomendación 4: El PNUD en Ghana debe apoyar la capacidad nacional de creación de SyE en Ghana. Esto se debe hacer en sociedad con otras organizaciones de las Naciones Unidas en Ghana.

El PNUD debe planificar en conjunto con otras organizaciones de las Naciones Unidas para crear capacidad nacional de SyE, tomando en cuenta iniciativas que ya implementan varios organismos. En este aspecto, se debe considerar el apoyo actual del PNUD para crear capacidad estadística nacional y respaldar la planificación y supervisión centrales. Aunque el enfoque de los esfuerzos del PNUD se debe centrar en la capacidad de creación en el gobierno, también debe considerar cómo puede contribuir a la capacidad de creación en instituciones no gubernamentales.

Recomendación 5: El PNUD en Ghana debe mejorar su diálogo con una amplia gama de interesados, en especial con la sociedad civil y el sector privado, a fin de mejorar las sociedades y fomentar la implicación nacional de las intervenciones del PNUD.

El PNUD debe crear espacio para el diálogo estratégico con la sociedad civil y el sector privado con respecto a problemas de desarrollo, y además profundizar la calidad de su sociedad con estos interesados. El PNUD también debe aprovechar su posición como “asesor confiable del gobierno” para involucrar a otros socios de desarrollo en diálogos considerables sobre políticas respecto de problemas importantes de desarrollo.

Recomendación 6: El PNUD en Ghana se debe transformar en una organización asesora con base en el conocimiento. El PNUD debe mejorar su gestión de conocimientos e información en todas las áreas de su labor, debe fortalecer sus sistemas de SyE internos y además debe mejorar su comunicación.

El sistema de conocimientos e información debe garantizar no sólo la disponibilidad básica y el seguimiento de la documentación electrónica clave de la cartera, sino que debe identificar los roles y las responsabilidades de los funcionarios y de los socios de implementación del PNUD para asegurar que la información sea precisa, confiable y que se comparta el conocimiento.

El PNUD debe garantizar la creación de la capacidad interna requerida para una SyE efectivas. Esto incluye asegurar que posee el complemento de personal y las habilidades requeridas para realizar esta importante función, además que el plan de evaluación se implemente rigurosamente y que las lecciones producto de las evaluaciones se documenten y difundan de forma interna y a los interesados y socios importantes.

El PNUD debe mejorar la estrategia y las habilidades de comunicación del personal del PNUD para comunicar su labor de forma más eficiente. Debe prestar especial atención a la difusión de sus publicaciones, ya que estas brindan oportunidades útiles para intercambiar ideas sobre la labor del PNUD con los interesados externos.

Recomendación 7: El PNUD en Ghana debe acelerar la implementación de las mejoras a sus procesos comerciales y capacidad operacional, además debe alinear los anteriores con la nueva dirección estratégica de la oficina en el país.

Las medidas que se han tomado a la fecha para los procesos de agilización y reestructuración de la oficina en el país para la capacidad operacional se deben usar como base para mejorar la eficacia general del PNUD en Ghana.

Se debe prestar especial atención a la forma de abordar el desafío de la variada calidad de la planificación y el informe. Los formatos para los programas y los planes de proyectos, y los informes de progreso se deben estandarizar y asegurar la calidad de forma más rigurosa.

Recomendación 8: Como parte de su transición a una cartera reestructurada, el PNUD en Ghana debe desarrollar planes de sostenibilidad y estrategias de salida en áreas clave de su programa. Esto se debe hacer en acuerdo con el Ministerio de Finanzas y Planificación Económica, socios de implementación y partes responsables, y otros socios de desarrollo fundamentales en Ghana.

Los planes de sostenibilidad y las estrategias de salida deben explicitar la forma en que se logrará la sostenibilidad, quién será responsable de garantizar la implementación de los planes y las estrategias, además deben brindar un plazo para la desconexión gradual del PNUD.