



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

## From Analysis to Impact

Partnership Initiative Case Study Series



La campaña SEND-Ghana de monitoreo y evaluación del presupuesto combinado con los esfuerzos de los ciudadanos, funcionarios del gobierno y la sociedad civil para hacer frente a las ineficiencias del programa de alimentación Ghana School (GSFP), que fue diseñado para proporcionar a los escolares en las zonas pobres con una comida caliente cada día y aumentar la demanda de la agricultura cultivada localmente.

Foto cortesía de SEND-Ghana

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera las herramientas de monitoreo y evaluación usadas frecuentemente por los activistas de la transparencia presupuestaria se han usado para fortalecer la implementación de un programa nacional de alimentación escolar. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Tony Dogbe y Joana Kwabena como parte del Programa de Aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP. Dicho busca evaluar y documentar el impacto del compromiso de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos públicos.

Puede descargar el PDF del estudio de caso completo en <http://www.internationalbudget.org>.

### GHANA: USO DEL MONITOREO PARTICIPATIVO PARA MEJORAR LA NUTRICIÓN DE LOS NIÑOS Y AYUDAR A LOS PRODUCTORES LOCALES

Entre 2007 y 2010, la Social Enterprise Development Foundation (SEND-Ghana, Fundación Social para el Desarrollo Empresarial) monitoreó el rendimiento del Ghana School Feeding Program (GSFP, Programa de Alimentación Escolar de Ghana), un programa gubernamental que fue diseñado para brindarles a los niños de escuelas primarias públicas y jardines de infantes de las áreas más pobres del país una comida caliente y nutritiva por día usando alimentos cultivados localmente. El programa fue anunciado como una manera ingeniosa de brindar una red de seguridad tanto a los niños como a los productores.

Sin embargo, SEND-Ghana descubrió que el programa de alimentación escolar no estaba dando todos los frutos que podría dar. Al facilitar la investigación participativa en 50 distritos locales de todo el país, la Fundación descubrió que las buenas intenciones parecían debido a una implementación deficiente. Para resumir, las agencias locales no cumplían con su obligación de garantizar que los niños y los productores se beneficiaran como estaba previsto.

La campaña de SEND-Ghana ha sido considerada innecesariamente antagonista, en especial por los funcionarios del gobierno que han sido los más criticados, pero para muchos de quienes participaron en el programa de alimentación escolar, y específicamente para quienes están a nivel local, la campaña de monitoreo ha sido esencial para reunir a socios y partes

involucradas con el enfoque y la comprensión que se necesitan para que el programa sea un éxito.

### LOS PROBLEMAS: LAS INSTITUCIONES DÉBILES DESGASTAN LA RED DE SEGURIDAD

Ghana es una historia de éxito. Según las estadísticas del gobierno, Ghana redujo la pobreza general de un 51,7 por ciento en 1992 a un 28,5 por ciento en 2005/2006, lo cual lo convirtió en uno de los pocos países africanos que lograra el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza y el hambre a la mitad en 2015.

Sin embargo, incluso aunque millones de ghaneses emergen de la pobreza, otros se sumergen aún más, especialmente en el norte del país, donde la subsistencia depende de la llegada oportuna de una única temporada de lluvias cada vez más errática. El reconocimiento de una creciente desigualdad condujo, en 2007, a un plan conjunto entre el gobierno del país y donantes internacionales a través del cual podrían entrelazar una serie de programas que constituirían algo similar a un red de seguridad destinada a proteger a los más vulnerables de caer en un ciclo vicioso como resultado de adversidades: una sequía, una inundación, una enfermedad, cualquier eventualidad que pueda obligar a una familia a vender activos productivos o a sacar a un niño de la escuela.

Uno de los hilos centrales de esta red de seguridad es el Programa de Alimentación Escolar de Ghana, el cual fue diseñado para brindarles a los niños de escuelas primarias públicas y jardines de infantes de las áreas más pobres del país una comida caliente y nutritiva por día usando alimentos cultivados localmente. El fundamento lógico del programa es que haría varias

cosas a la vez. Reduciría la pobreza y el hambre, incentivaría a los niños a ir a la escuela y, además (al cultivar los alimentos localmente), incrementaría la demanda de producción agrícola y, por ende, los ingresos de los productores del lugar.

Sin embargo, las instituciones constitucionalmente gobernantes de Ghana, como el Servicio de Auditoría, el poder judicial y la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa (CHRAJ), que están destinadas a garantizar una buena gobernanza y rendición de cuentas, carecen de recursos que necesitan y, por lo tanto, no pueden monitorear eficazmente programas del gobierno como el GSFP. De hecho, incluso antes de que SEND-Ghana comenzara con sus consultas, los auditores habían descubierto irregularidades notorias en el GSFP.

Ante estas frustraciones, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que habían ayudado tradicionalmente al gobierno a prestar servicios sintieron que necesitaban una nueva estrategia para generar un desarrollo significativo. Reconociendo que la participación en la elaboración de políticas y la toma de decisiones es fundamental para lograr el desarrollo y el progreso sostenido, ciertos grupos, como SEND-Ghana, adoptaron un cambio de paradigma para centrarse en el activismo político como manera más eficaz de concretar cambios duraderos en las vidas de los pobres y vulnerables.

## LA CAMPAÑA

SEND-Ghana es la filial ghanesa de la organización regional SEND West Africa. Fue fundada en 1998 como proveedora de servicios, pero, desde entonces, evolucionó y se convirtió en una OSC de activismo y gobernanza con reconocimiento a nivel nacional.

La transformación comenzó no intencionalmente cuando, en 2002, SEND-Ghana comenzó a llevar a cabo un monitoreo presupuestario, en realidad, como servicio para una iniciativa financiada por donantes pero implementada por el gobierno. Este fue un momento decisivo para la organización. En 2008, había adoptado una nueva misión para centrarse en la investigación y el activismo y promover la buena gobernanza y la calidad de vida de las mujeres y los hombres de Ghana.

SEND-Ghana fue considerada uno de los tantos "socios estratégicos y técnicos" del programa GSFP, pero la organización sabía por la experiencia que necesitaría un aval oficial mucho más fuerte para su plan a fin de monitorear la implementación. Intentó conseguir un memorando de entendimiento (MoU) a través de la secretaria del GSFP para este fin y no abandonó su objetivo durante dos años, hasta que el MoU se firmó.

SEND-Ghana considera que esto fue esencial para su éxito. El MoU fomentó la confianza de los funcionarios locales y el personal de las escuelas, quienes de otra manera hubieran dudado más de las intenciones de la Fundación y, en consecuencia, hubieran sido menos colaboradores.

El paso siguiente fue movilizar los actores de la sociedad civil en diferentes niveles. Esto fue sustentado por la experiencia previa de SEND-Ghana, ya que la organización ya había reunido comités locales de ciudadanos para que participaran en su trabajo de monitoreo presupuestario. Cada uno de estos comités, compuesto por 11 individuos que representan diferentes grupos de partes involucradas, está coordinado por una organización local de la sociedad civil. Los representantes de estos comités locales y las OSC locales se reúnen en comités regionales, que también incluyen a representantes regionales de dos redes clave de la sociedad civil y dos funcionarios del

gobierno regional. La oficina regional de SEND-Ghana actúa como coordinadora de estos comités.

A su vez, cada uno de estos comités regionales envía a su presidente y a uno de los funcionarios del gobierno participantes a actuar como representantes en la Red Nacional de Monitoreo Participativo y Evaluación, y la sede central de SEND-Ghana, en Accra, actúa como secretaria. A nivel nacional, la red también cuenta con la participación de representantes de otras tres redes nacionales, del Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural y otras OSC que tienen relaciones estratégicas con SEND-Ghana.

Gracias a la legitimidad que el MOU le otorga y el respaldo de esta amplia red, la Fundación comenzó a implementar su estrategia para conducir un monitoreo participativo y una evaluación, una metodología que ha sido refinada durante su larga trayectoria de uso en todo el mundo. Como primer paso, SEND-Ghana instruyó a su personal y a los miembros de la red (incluidos todos los comités locales) respecto de la política de alimentación escolar. Con frecuencia, esto implicaba traducir los documentos de la política del GSFP a un lenguaje accesible. Además, amplió esta capacitación a miembros del personal en las instituciones del gobierno que eran responsables de implementar el GSFP a nivel local. SEND-Ghana organizó capacitaciones independientes de sensibilización orientadas a gente con discapacidades y mujeres.

En la segunda fase, la Fundación capacitó a los comités locales para que reunieran información sobre el programa de alimentación escolar a fin de brindar información al proceso de monitoreo y evaluación. Esto implicó el desarrollo de herramientas y manuales de capacitación para la investigación participativa sobre el GSFP.

Con ayuda para los costos de transporte, los miembros de las comunidades locales visitaron las escuelas beneficiarias para recolectar información sobre indicadores acordados previamente. Cada escuela y distrito inscritos en el GSFP deberían tener su propio comité dedicado a garantizar una implementación adecuada del programa: ¿están estos comités formados? Las partes involucradas, como los padres y las organizaciones de productores locales, ¿participan en las decisiones sobre, por ejemplo, la obtención de alimentos? ¿Cuál es la calidad de las comidas que se sirven? La compra de los alimentos, ¿ha seguido prácticas establecidas de adquisición? ¿Se han administrado de manera transparente los fondos? ¿Cuál es el efecto del programa en la inscripción en escuelas y en la producción local de alimentos?

Los comités también deberían garantizar que cada escuela tenga la infraestructura necesaria para implementar el programa (como una cocina completa y una fuente de agua potable) y que se realicen las compras de alimentos directamente a los productores locales. También confirmaron si los productores de la zona recibían los servicios necesarios de crédito y extensión y si las escuelas capacitaban a su personal de cocina respecto de la higiene adecuada y prestaban los servicios de salud que los alumnos necesitaban: mediciones del índice de masa corporal y desparasitaciones. También examinaron en general si el programa se publicitaba de manera suficiente. La recolección de información sobre estas cuestiones requirió entrevistas con una amplia variedad de partes involucradas en cada distrito.

Las investigaciones descubrieron una serie de problemas que afectaban el programa. Las agencias responsables de la implementación del programa con frecuencia no conocían sus obligaciones. Las principales partes involucradas habían sido apartadas del proceso de toma de decisiones. Se descubrió que los mecanismos de rendición de cuentas y la transparencia eran débiles y, con frecuencia, los procedimientos de adquisición aceptados eran violados.

En consecuencia, el programa no se implementaba de la manera en la que se lo había concebido. Con frecuencia, no se contaba con la infraestructura básica requerida para el programa; de hecho, el acceso a instalaciones básicas de agua e higiene era inadecuado en más del 50 por ciento de las escuelas. Los servicios de salud complementarios, como la desparasitación, por lo general no se proporcionaban. En general, los equipos de los distritos no producían a partir de fuentes locales.

Pero no todos los problemas eran meramente cuestiones de implementación deficiente. En su concepción, el programa no había considerado la necesidad de aumentar los recursos a medida que la inscripción en las escuelas se incrementaba. Las escuelas no podían alimentar a los niños que volvían a la escuela, con lo que obstaculizaban los esfuerzos por lograr uno de los objetivos principales.


Con estas evidencias, la red de SEND-Ghana comenzó su campaña de activismo. A nivel local, los comités presentaron sus hallazgos ante las autoridades gubernamentales relevantes y la administración escolar. Los resultados fueron también cotejados y presentados a los funcionarios regionales. En ambos casos, los miembros de la red de SEND-Ghana intentaron alentar a las partes involucradas a encontrar la manera de superar los problemas que afrontaban.

Las diferentes reuniones y talleres a nivel de distrito y región ofrecieron una plataforma para que quienes implementan el GSFP en estos niveles expresaran, sin temor a represalias, sus frustraciones e insatisfacción con la falta de recursos e información necesaria para llevar a cabo su trabajo. En este sentido, los funcionarios formaron tácitamente una alianza con SEND-Ghana y sus socios para influenciar al gobierno central. Esto es porque aunque las autoridades del distrito pueden conocer las debilidades del programa, no pueden realizar los cambios necesarios en su nivel sin la aprobación y los recursos de niveles más altos. Sus comentarios también confirmaron los hallazgos, con lo cual fortalecieron la validez de la información que SEND-Ghana llevaba al nivel nacional, lo que hizo que fuera difícil para las autoridades nacionales refutar los hallazgos. El hecho de que SEND-Ghana pudiera finalmente generar un segundo informe constituye una evidencia de la cooperación y la confianza que de la que goza a nivel de distrito y región.

A nivel nacional, los miembros de la red intentaron dirigir la atención del gobierno central a las evidencias que habían reunido a nivel de los grupos de base a través de la gente y que había sido validada por funcionarios del gobierno regional y de distrito. SEND-Ghana elaboró dos informes nacionales sobre el GSFP: "¿De quién es la decisión que vale?" y "Desafíos de la colaboración institucional". Sin embargo, para garantizar que la calidad de los informes sea la más alta, y supere las críticas del gobierno y el partido dirigente, ciertos aspectos del análisis fueron revisados y fortalecidos por expertos académicos y consultores independientes. Los informes se publicaron de manera tal que llamara la atención de los medios nacionales.

SEND-Ghana luego realizó un seguimiento con líderes de servicios públicos para determinar si se cumplían las promesas realizadas durante estos diálogos. Esto se realizó a través de reuniones trimestrales a nivel local y una reunión de múltiples partes involucradas en el GSFP a nivel nacional. Y, para continuar ejerciendo presión, SEND-Ghana les suministró a los medios historias basadas en las evidencias que sacaron a la luz los desafíos que habían descubierto y produjeron resúmenes de políticas relacionadas con el GSFP y destinadas a miembros del parlamento. SEND-Ghana también se asoció con una OSC de los medios, la Rural Media Network (RUMNET, Red de Medios Rurales), para publicar un boletín gratuito que informara sobre las actividades de la red a nivel local, regional y nacional, y alistara la ayuda de la Red de Radio Comunitaria de Ghana, para lograr que las

estaciones de radio comunitarias crearan conciencia y fomentaran el debate sobre el GSFP.

**RESULTADOS DE LA CAMPAÑA PARA REDUCIR GASTOS INNECESARIOS EN GHANA**

- Mejoras en la infraestructura básica, como fuentes seguras e higiénicas de agua, baños, inodoros y lavabos, y utensilios de cocina adecuados.
- Mejoras en los servicios agrícolas, como la compra directa de alimentos de productores locales, los servicios de extensión, el suministro de insumos agrícolas y la formación de una organización de productores.
- Mejoras en los servicios de salud, lo que incluye capacitar a los cocineros en higiene y nutrición, enseñarles a los alumnos acerca de la salud y ofrecerles desparasitaciones, entre otros tipos de exámenes médicos.
- Mejoras en los servicios de educación, como apoyo para que los padres supervisen la educación de sus hijos, docentes adecuados, reservas de libros de texto y acceso a equipos para actividades extracurriculares.
- Mejoras en las capacidades de las comunidades locales de participar y monitorear el programa del GSFP.

## CAMBIOS A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

El trabajo realizado por SEND-Ghana y sus socios para monitorear el GSFP es ampliamente reconocido. Organizaciones como Home Grown School Feeding (Alimentación Escolar Cultivada en el Hogar) y Partnership for Child Development (Asociación para el Desarrollo de los Niños) describen los esfuerzos como de "alta importancia" para la implementación del GSFP, y no con el grado de "importancia moderada" a "baja" que le otorgaron al trabajo realizado por otros agentes del sector sin fines de lucro en relación con el GSFP. Sin embargo, es aún difícil atribuir los cambios de la Secretaría Nacional del GSFP directamente a la campaña de SEND-Ghana, y muchos funcionarios del gobierno ghanés niegan la importancia del trabajo de SEND-Ghana y alegan que el programa de alimentación escolar habría mejorado inevitablemente con el tiempo.

Estos son muchos de los mismos funcionarios del gobierno que alegan que SEND-Ghana no compartió sus informes antes de publicarlos. La Fundación niega esto, y destaca que suministró un borrador del informe al Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural (que administra el GSFP) mucho antes de su publicación final.

Y, en varias instancias, el gobierno parece haber actuado en respuesta a los informes de SEND-Ghana. Después de la publicación del primer informe de la Fundación, por ejemplo, se cambió el equipo de liderazgo del GSFP y se estableció un Comité de Revisión del GSFP compuesto por cinco miembros, el cual se hizo cargo de los problemas que habían sido planteados por el monitoreo participativo. Más tarde, el Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural, junto con el secretario del GSFP, cooperó con SEND-Ghana para organizar un Diálogo sobre políticas nacionales sobre el GSFP centrado en cómo incrementar la participación en el programa entre las partes involucradas locales. A partir de esta reunión, emergieron varios comités del gobierno que tenían como objetivo resolver los problemas identificados en los informes de SEND-Ghana.

Como seguimiento de los problemas planteados en el Diálogo sobre políticas nacionales, el GSFP mantuvo una "Conferencia de socios" que



reunió a ministerios ghaneses relevantes con socios de desarrollo como el Programa Global de Alimentación, el Banco Mundial, la embajada holandesa y otros. Nuevamente, el gobierno prometió garantizar una colaboración eficaz con las agencias implementadoras a través de diferentes cambios notorios. Entre ellos, se incluía una promesa por parte del gobierno de revisar y simplificar el manual de implementación del GSFP y una oferta por parte del Programa Global de Alimentación de comprar arroz producido localmente para su distribución en las tres regiones del norte de Ghana, entre otros compromisos importantes.



#### TÁCTICAS PARA MEJORAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DE GHANA

- Firma de un memorando de entendimiento (MoU) con la Secretaría Nacional del Programa de Alimentación Escolar de Ghana.
- Formación de una red de ciudadanos, funcionarios del gobierno y actores de la sociedad civil a nivel local, regional y nacional.
- Transmisión de información a los miembros de la red sobre el programa de alimentación escolar.
- Capacitación de la red para llevar a cabo investigación participativa y reunir evidencias sobre todos los aspectos del programa de alimentación escolar en el país.
- Actividades de incidencia usando las evidencias reunidas para alentar debates constructivos y encontrar soluciones.
- Seguimiento de los compromisos asumidos por los líderes de servicios en los diferentes niveles para asegurar que se cumplan.
- Implementación de una estrategia de comunicación que incluía un boletín trimestral, radio comunitaria, informes nacionales, resúmenes de políticas y una prolongada campaña en los medios.

Los mayores impactos de los esfuerzos de SEND-Ghana, sin embargo, se han dado a nivel local. Como lo expresó un miembro del comité local del distrito de Dodowa, en la región del Gran Accra, en Ghana:

"SEND debería ser felicitada. Si no hubiera sido por ella... veíamos los problemas, pero no sabíamos cómo abordarlos. Ni siquiera teníamos la audacia de cuestionar la autoridad sobre ciertas cuestiones, pero SEND nos enseñó y nos hizo conocer nuestros derechos. Ella es la fuerza impulsora que hace que esta operación funcione".

A nivel local, muchas de las estructuras de implementación del programa que antes estaban inactivas comenzaron a reunirse en forma regular y mejoraron su vigilancia del GSFP; hay al menos seis distritos en los que esto

ocurrió claramente. A modo de ejemplo, en un distrito, la atención generada por el trabajo del GSFP les permitió a escuelas que antes no tenían agua potable tener acceso al único tanque de agua del distrito. Otro ejemplo de cómo las autoridades locales respondieron al trabajo, es el caso de las asambleas de distrito de dos regiones que se comprometieron a comprar el 80 por ciento de los alimentos para el GSFP a productores de las comunidades beneficiarias, lo cual no solo ayudó a impulsar la economía local sino que también mejoró la prestación de servicios del GSFP. Y otros varios distritos han comenzado a destinar fondos para el GSFP en sus presupuestos anuales en lugar de esperar que el gobierno nacional provea todos los recursos como resultado del trabajo local.

## CONCLUSIONES

Antes de la campaña, SEND-Ghana ya había desarrollado una red nacional que se extendía desde los grupos de base del país hasta los funcionarios del gobierno nacional y los socios internacionales de desarrollo. La organización había usado anteriormente esta red para llevar a cabo una metodología participativa de monitoreo y evaluación que había sido probada en otros lugares.

Gracias a su experiencia, la Fundación sabía, entre muchas otras cosas, que un memorando de entendimiento sería fundamental para su éxito, que sus reclamos debían ser sustentados con evidencias para mantener la credibilidad a nivel nacional y que sería necesario utilizar una estrategia de comunicación de múltiples vertientes y niveles para inspirar la acción.

SEND-Ghana también se encuentra en una posición envidiable respecto del financiamiento. La organización ha luchado por diversificar su base de financiamiento y ahora disfruta del apoyo de una amplia variedad de organizaciones que le permitieron sustentar una campaña tan grande durante varios años.

Los éxitos de la campaña también pueden deberse a una buena sincronización. La campaña se basó en el trabajo anterior llevado a cabo por la empresa auditora PricewaterhouseCoopers (con financiamiento del gobierno holandés) y el Auditor General nacional, que descubrió irregularidades notorias en el GSFP. Esto había generado cierto debate y agitación en torno al programa antes del inicio de la campaña. Sin embargo, estas investigaciones no profundizaron en cuanto a la implementación real del GSFP y no contribuyeron, como lo hizo SEND-Ghana, a construir la capacidad local necesaria para garantizar que un esfuerzo colaborativo apuntara a resolver las deficiencias del programa.

En general, aunque muchos de los cambios en las políticas del GSFP quizás no puedan atribuirse directamente a la campaña de SEND-Ghana, hay muchas evidencias que demuestran que sí tuvo un impacto significativo respecto de las mejoras en el gobierno, la rendición de cuentas y la equidad, en especial, a nivel local.

### International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510  
Washington, DC 20002 USA  
Tel: +1 202 408 1080  
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601  
Del Carmen, Coyoacán,  
C.P. 04100 México, D.F.  
Tel: +5255 5658 3165  
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,  
Buchanan Square  
160 Sir Lowry Road  
Woodstock, South Africa  
Tel: +27 021 461 7211  
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis  
Near SVP School,  
off Mira-Bhayender Road,  
Beverly Park, Mira Road (E)  
401107 Mumbai, India  
Tel: +91 22 2811 4868  
+91 96 6507 1392