

Signatura: EC 2016/92/W.P.2/Rev.1
Tema: 3
Fecha: 21 de junio de 2016
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

República Islámica de Gambia Evaluación del programa en el país

Nota para los miembros del Comité de Evaluación

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Oscar A. Garcia

Director
Oficina de Evaluación Independiente del FIDA
Tel.: (+39) 06 5459 2274
Correo electrónico: o.garcia@ifad.org

Fumiko Nakai

Oficial Superior de Evaluación
Tel.: (+39) 06 5459 2283
Correo electrónico: f.nakai@ifad.org

Envío de documentación:

William Skinner

Jefe
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Comité de Evaluación — 92º período de sesiones
Roma, 21 de junio de 2016

Para examen

Índice

Agradecimientos	ii
Resumen	iii
Apéndices	
I. Agreement at Completion Point (Acuerdo en el punto de culminación)	1
II. Main report – Islamic Republic of The Gambia Country Programme Evaluation (Informe principal - Evaluación del programa en el país de la República Islámica de Gambia)	11

Agradecimientos

Este informe de evaluación del programa en el país (EPP) fue preparado por Louise McDonald, ex Oficial de Evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) y Cécile Berthaud, ex Oficial Superior de Evaluación de la IOE. Contaron con la experta colaboración de los consultores Herma Majoor, Jefa del equipo de consultores; Liz Kiff, especialista en agricultura y medio ambiente; Thierry F. Mahieux, especialista en financiación rural y desarrollo empresarial; Siga Fatima Jagne, especialista nacional en cuestiones de género; Yahya Sanyang, ingeniero; Natalia Ortiz, especialista en metodologías de evaluación, y Marina Izzo, ex consultora de la IOE a cargo del examen documental. Loulia Kayali, ex Asistente de Evaluación de la IOE y Giulia Santarelli, Asistente de Evaluación de la IOE, proporcionaron el apoyo administrativo.

Para la evaluación se tuvieron en cuenta las observaciones formuladas por varios funcionarios de la IOE, quienes examinaron el borrador del documento conceptual y el proyecto del informe final.

La IOE agradece al Departamento de Administración de Programas del FIDA —en particular, a la División de África Occidental y Central— su constructiva colaboración a lo largo del proceso de evaluación. Es preciso expresar además nuestro profundo agradecimiento al Gobierno de Gambia, en particular, al Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos, por su apoyo y colaboración durante todo el proceso de evaluación, así como por los esfuerzos desplegados en la coorganización de la mesa redonda nacional de la EPP celebrada en Banjul, el 3 de diciembre de 2015. El Ministerio de Agricultura también prestó un invaluable apoyo al asistir en la organización y la logística sobre el terreno.

Resumen

1. **Antecedentes.** Esta es la primera evaluación del programa en el país (EPP) correspondiente a Gambia realizada por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA desde que el Fondo inició sus actividades en el país en 1982. Esta EPP abarca la cooperación del FIDA desde 2004 hasta 2014. Se toma en cuenta la evolución de los enfoques y se evalúan los resultados y el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA desde la aprobación del programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) en 2003. En la EPP se analizaron los cinco proyectos aprobados y activos durante el período, dos de los cuales siguen en curso, así como el COSOP de 2003.
2. Desde 1982, el Fondo ha brindado apoyo a 10 proyectos y programas en Gambia; el costo total de los proyectos o programas asciende a aproximadamente USD 196,8 millones, de los cuales USD 73,1 millones se concedieron como préstamos del FIDA. La financiación de la contrapartida ascendió a USD 24,1 millones y la cofinanciación, a USD 99,5 millones.
3. Los objetivos principales de esta evaluación son: i) evaluar los resultados y el impacto de las operaciones financiadas por el FIDA en el país, y ii) generar una serie de conclusiones y recomendaciones que sirvan como pilares básicos para la futura cooperación entre el FIDA y el Gobierno de Gambia. Esta EPP debería servir como fundamento de la futura estrategia en el país.
4. **Contexto del país.** Gambia es un pequeño país de África Occidental densamente poblado, con una superficie de 10 689 kilómetros cuadrados (km²). Su densidad de población era de 190,5 habitantes por km² en 2014 y su tasa de crecimiento demográfico del 3,2 % en 2010. Según datos del Banco Mundial, el producto interno bruto (PIB) era de USD 578 millones en 2004, aumentó a USD 965 millones en 2008, pero descendió a USD 914 millones en 2013; en esos mismos años, la renta nacional bruta (RNB) per cápita pasó de USD 430 (2004) a USD 530 (2008) y, luego, a USD 510 (2013).
5. La pobreza en el país es generalizada, a pesar de que las tasas de pobreza globales han disminuido durante el último decenio. Se calcula que el 58 % de la población vivía con menos de USD 1 por día en 2003. Según el índice general de recuento de la pobreza, en 2012, aproximadamente el 48,4 % de la población vivía por debajo de la línea superior de pobreza (USD 1,25 por día) y el 36,7 % por debajo de la línea inferior de pobreza (USD 1 por día). La proporción de recuento de la pobreza rural era del 73,7 % en 2010, y el valor del índice de desarrollo humano era 0,441 en 2014, lo que ubicaba a este país en la posición 175 de un total de 188 países.
6. Aunque la contribución del sector agrícola al PIB ha disminuido del 28 % al 20 % en los últimos 10 años, este emplea aproximadamente el 65 % de la fuerza de trabajo nacional. El sector agrícola se caracteriza por una producción de subsistencia de cultivos de secano y cultivos comerciales semintensivos. El país cuenta con una superficie cultivable de 558 000 hectáreas (ha), de las cuales se cultivan anualmente 320 000 ha (el 57 %). Dentro del sector agropecuario, después de los cultivos, la ganadería representa el 34 % del valor productivo; la pesca, el 12 %, y la silvicultura, el 4 %, de modo que la ganadería es el segundo sector en importancia.
7. El plan de acción más importante de promoción del desarrollo agrícola es el Plan Nacional de Inversión Agrícola de Gambia (2011–2015). El plan constituye un requisito del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África y su objetivo es transformar la agricultura y los sectores vinculados a los recursos naturales al pasar de una producción de subsistencia a una producción comercial centrada en los pequeños productores. En otro documento crucial, la Política agrícola y de recursos naturales de 2009–2015, se definieron cuatro objetivos estratégicos para 2015: i) niveles más altos y sostenibles de seguridad alimentaria y nutricional

- en el país, en general, y en las poblaciones vulnerables, en particular; ii) un sector agrícola y de recursos naturales comercializado, en el que se aseguren cadenas de valor alimentarias y agrícolas competitivas, eficientes y sostenibles, así como vínculos con los mercados; iii) instituciones públicas y privadas más sólidas, que brinden servicios y faciliten un entorno propicio a fin de reducir la vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria y nutricional; y iv) una gestión sostenible y eficaz de los recursos naturales.
8. El objetivo general del programa de desarrollo de Gambia, plasmado en la "Visión 2020" del país, es asegurar una transformación de "Gambia en un país de ingresos medios dinámico desde el punto de vista social, económico y científico en un lapso de 25 años". La Política nacional para la juventud y la Política nacional de empoderamiento de la mujer y de género 2010–2020, ambas aprobadas en 2009, muestran el compromiso del Gobierno con los jóvenes y las mujeres.
 9. La asistencia oficial para el desarrollo en Gambia creció de USD 120 millones en 2010 a USD 139 millones en 2012. Entre 2011 y 2012, la Unión Europea, el Banco Islámico de Desarrollo y el Banco Mundial aportaron más de USD 60 millones a dicha asistencia oficial. Otros donantes importantes son el Banco Africano de Desarrollo, el Japón y el Reino Unido.
 10. **Estrategias y operaciones del FIDA en el país.** En 2003, el Fondo formuló su primer COSOP, centrado en cuatro objetivos estratégicos: i) fortalecer y empoderar las organizaciones campesinas y los grupos de autoayuda comunitarios en las siguientes esferas: a) planificación y gestión de sus tierras bajas y altas; b) desarrollo y puesta en marcha de instituciones y redes de microfinanciación sostenibles; c) mejora de las condiciones de vida y laborales de manera conjunta; ii) apoyo a la producción agrícola mediante la promoción y difusión de tecnologías adaptadas, a fin de aumentar la productividad del arroz y de una variedad de cultivos diversificados seleccionados en base a las demandas de los mercados; iii) apoyo al desarrollo y la consolidación de las instituciones de microfinanciación rurales mediante el fortalecimiento de la red de asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas, la mejora de los canales de comercialización y la información y el apoyo para organizar un mercado de productos básicos; y iv) realización de una campaña comunitaria de sensibilización sobre el VIH/sida. En 2012 se realizó una revisión parcial del COSOP, pero esta nunca se aprobó formalmente. En esa revisión se reagruparon los objetivos en tres esferas estratégicas: i) la gestión integrada de las cuencas hidrográficas; ii) la mejora de la financiación rural; y iii) la diversificación de las fuentes de ingresos originados dentro y fuera de las explotaciones.
 11. El FIDA respaldó cinco proyectos anteriores al COSOP, y cinco más posteriores a su desarrollo: el Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias; el Proyecto de Financiación Rural; el Proyecto de Ordenación Integrada Participativa de las Cuencas Hidrográficas; el Proyecto de Desarrollo de la Ganadería y la Horticultura, y el Proyecto Nacional de Fomento de la Gestión de las Tierras Agrícolas y los Recursos Hídricos (*Nema*). Estos últimos dos proyectos aún están activos. En el marco de estos cinco proyectos más recientes, la cartera se concentró en la gestión del agua y de los suelos (54 %); la creación de infraestructura para riego y regulación del agua; la promoción de planes de gestión del agua en las tierras bajas; el apoyo a la gestión de los suelos y de prácticas agrícolas de conservación en las tierras altas; la extensión y la promoción de la investigación adaptativa sobre la disminución de la fertilidad de los suelos y la erosión.
 12. El Ministerio de Agricultura es el organismo principal de ejecución del programa del FIDA en el país; el Ministerio de Hacienda y Asuntos Económicos es el organismo de coordinación y el prestatario del FIDA. Hasta 2008, momento en que el FIDA inició formalmente la supervisión directa del Proyecto de Financiación Rural, las instituciones de supervisión del programa eran el BAdF, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

13. No hay oficial del programa en el país ni director con sede en Gambia. En 2009, las oficinas de los proyectos y una unidad central de coordinación de proyectos se establecieron en el Ministerio de Agricultura con objeto de coordinar todos los proyectos de los donantes. El enfoque de programa en el país presentado en 2010 ayudó a la coordinación de los proyectos financiados por el FIDA y al intercambio entre ellos.

Resultados de la cartera de proyectos

14. La **pertinencia** de la cartera evaluada se considera moderadamente satisfactoria (su puntuación es 4 sobre un máximo de 6). En general, se consideró que el diseño de los proyectos era pertinente, aun cuando el enfoque de focalización no se alineaba con las estrategias del Fondo: en lugar de centrarse específicamente en la pobreza, la focalización siguió un proceso del país y prestó especial atención a la planificación que partía de la base y a la presupuestación de los diferentes niveles gubernamentales. El FIDA no emplea una focalización estructurada geográficamente basada en datos sobre pobreza o en una cartografía de la pobreza. La mayoría de los diseños tuvieron en cuenta los papeles tradicionales de género y el papel central de las mujeres en la producción agrícola, pero no las limitaciones de tiempo ni la carga de trabajo que sufren las mujeres.
15. Se consideró que las metas y objetivos del apoyo del FIDA para la gestión del agua y de las cuencas hidrográficas eran coherentes con el COSOP, pero que no se había prestado suficiente consideración al cambio climático. Se preveía que las intervenciones relacionadas con los cultivos, junto con el componente relativo a las cuencas hidrográficas, aumentarían la productividad, reducirían las pérdidas posteriores a la cosecha, mejorarían la variedad y calidad de los productos, aumentarían la eficiencia en la elaboración y mejorarían la comercialización y, con ello, generarían ingresos adicionales para los productores y otros operadores vinculados a los mercados del arroz y los vegetales. Se consideró que el apoyo para la comercialización del arroz, las cadenas de valor de los vegetales y animales pequeños fue pertinente para los campesinos pobres y las mujeres que hacen frente a diferentes limitaciones en la comercialización.
16. El hincapié en la ganadería se alineó con los subsectores prioritarios establecidos tanto en la estrategia nacional para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en la línea de acción de la "Visión 2020" del Gobierno. Fue correcto destinar actividades de mejora de los resultados ganaderos a las mujeres pobres de las zonas rurales y se produjeron sinergias entre cultivos y ganadería en el uso productivo de desechos de los cultivos y del estiércol de los animales. El pastoreo en tierras productivas en la estación seca fue considerado una utilización productiva de la tierra en ausencia de riego.
17. El diseño de la financiación rural se realizó de conformidad con la Estrategia regional para África Occidental y Central del FIDA y, también, la Política del FIDA en materia de financiación rural. El apoyo a la financiación rural sirvió para transformar la Unidad de financiación rural en un Departamento de microfinanciación más sólido, dentro del Banco Central de Gambia, y para brindar capacitación y asistencia técnica a su personal. El concepto y posicionamiento de la red de asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas, que contaba con una amplia cobertura rural y funcionaba en estrecho contacto con las comunidades, se consideraron pertinentes en el contexto rural de Gambia, en el que los bancos comerciales no operan ni se comprometen con la financiación de la agricultura primaria. El tipo de implementación de los servicios y su naturaleza, así como los productos suministrados por esta red, tenían varios defectos en el diseño.
18. La **eficacia** de la cartera evaluada se consideró moderadamente satisfactoria (puntuación: 3). Las conclusiones generales son que se logró un gran número de productos, con variaciones cuantitativas y cualitativas entre proyectos.

19. En relación con la gestión del agua y de las cuencas hidrográficas, con terraplenes, tapones de cárcavas, diques y aliviaderos se ayudó a controlar el movimiento hídrico en zonas de captación altas y en zonas bajas. Estas medidas incrementaron la superficie de tierra para cultivo y mejoraron la percolación de agua mediante una retención más prolongada de agua dulce en la tierra. Se informó de que se produjo un aumento del 350 % en la autosuficiencia alimentaria en los hogares de las tierras bajas. Pero esto no se corresponde con la información que surge de las visitas sobre el terreno, que indican que la autosuficiencia duró aproximadamente dos meses por año. Importantes beneficios tempranos en cuanto a productividad y superficie cultivada en el marco del proyecto se disiparon debido a la cada vez mayor salinización y la ruptura de las paredes de los diques y los aliviaderos, que dieron como resultado una menor cantidad de tierra disponible para el cultivo.
20. En lo concerniente a la producción y productividad de los cultivos, la EPP encontró que, en general, los resultados se alcanzaron parcialmente. Por ejemplo, en el Proyecto de Desarrollo de la Ganadería y la Horticultura, las mejoras en los rendimientos de los grupos empresariales hortícolas fueron limitadas debido a que solo se cultivó una porción limitada de los 10 huertos grupales. Aunque menores que los planificados, en el Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias se lograron aumentos de la producción incremental, lo que mejoró la seguridad alimentaria. No pudieron realizarse actividades de creación de capacidad como la capacitación de campesinos, la capacitación en extensión y la capacitación de auxiliares en las aldeas. El FIDA prestó apoyo a una mayor producción, lo que llevó a que más productores tuvieran que vender sus productos al mismo tiempo y en el mismo lugar, en la medida en que tenían un limitado acceso a los mercados. En los diseños de los proyectos se incluyó el apoyo a los campesinos pobres para que accedieran a los mercados y a las cadenas de valor pero, en la práctica, en su mayoría siguió centrándose en la producción y muy pocos grupos se beneficiaron de una mayor rentabilidad debida al acceso a los mercados. A pesar del enfoque innovador destinado a abordar las diferentes necesidades de los campesinos rurales pobres, entre ellas, los insumos, la producción, la financiación y los medios de vida, la eficacia del proyecto fue menor que la esperada, especialmente para las explotaciones agrícolas *kafo* (grupos tradicionales de las aldeas) y los bancos de cereales.
21. En cuanto al apoyo brindado a la ganadería, en la mayoría de los casos, las empresas de aves de corral financiadas por el FIDA fueron conducidas por jóvenes mujeres y su éxito quedó en gran parte determinado por sus habilidades empresariales.
22. En lo que se refiere a la financiación rural, en comparación con la meta de 450 miniproyectos para promover la seguridad alimentaria en los hogares, 359 proyectos iniciados por comunidades y *kafos* se establecieron en el marco del Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias. La implementación de las redes de asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas estuvo impulsada por la oferta y la consulta a las comunidades locales y su participación fueron limitadas. La creación de una institución central para las asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas no se materializó en el marco del Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias, como se había planificado, y se incluyó nuevamente en el diseño del Proyecto de Financiación Rural, a fin de asegurar la sostenibilidad y el fortalecimiento de estas redes. En el marco del Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias se establecieron 75 bancos de cereales entre 2000 y 2006. Según se informa, a pesar de que eran necesarias, ninguna de estas estructuras ha funcionado como un banco de cereales, sino que se usaron como instalaciones para almacenamiento.
23. La **eficiencia** se calificó como moderadamente insatisfactoria (puntuación: 3). En todos los proyectos hubo muchos retrasos y los costos fueron altos en relación con los efectos directos. Los costos de gestión también fueron elevados y, en algunos casos, mucho mayores de lo planificado.

24. La alta tasa de recambio del personal del proyecto es uno de los motivos del incremento de los costos de funcionamiento reales en comparación con los presupuestados. En el Proyecto de Ordenación Integrada Participativa de las Cuencas Hidrográficas y en el *Nema*, el porcentaje de los costos de funcionamiento en relación con los costos totales estuvo por debajo o cercano al 10 %; en los otros proyectos se comunicaron porcentajes que van del 19 % al 38 %. En el momento de la finalización, los costos de funcionamiento reales en comparación con los costos totales de los proyectos iban del 25 % al 52 %. Se obtuvieron una cantidad de productos, pero a veces a un costo considerable. Se realizaron pocos esfuerzos para adaptar los costos unitarios al contexto local. Se dio por sentada la capacidad de los beneficiarios para sostener las intervenciones, pero esta no quedó demostrada.
25. En la finalización, la tasa de desembolso de las actividades de financiación rural fue cercana al 100 %, pero a menudo se produjeron retrasos por los frecuentes cambios en la dirección. La poca conexión y la brecha temporal entre proyectos relacionados fueron un obstáculo para la eficiencia y repercutieron negativamente en los resultados generales.
26. En los cinco proyectos examinados, el lapso transcurrido entre la fecha de aprobación y la eficacia del proyecto fue, en promedio, de 11 meses; no obstante, en dos casos los retrasos fueron mayores (25 y 19 meses).
27. El **impacto en la pobreza rural** se calificó como moderadamente insatisfactorio (puntuación: 3). Se consideró que el impacto en seguridad alimentaria e ingresos y, también, en las instituciones de financiación rural fue positivo. En otras instituciones, en la gestión de los recursos naturales y en la capacidad de resistencia frente al cambio climático el impacto fue menor.
28. Se consideró que, en general, el sentido de apropiación y la capacidad dentro de las asociaciones campesinas eran bajos. Se requiere un desarrollo de la capacidad y apoyo posterior considerables para permitir que las asociaciones campesinas sean funcionales y autosuficientes.
29. Varios beneficiarios informaron de que utilizaban huevos y diferentes verduras de sus huertos para consumo doméstico. Aunque no se midió específicamente el impacto en la nutrición y en la ingesta de alimentos, podría suponerse que en alguna medida aumentó la variedad en la dieta. Las operaciones de las redes de asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas ampliaron el acceso a insumos agrícolas básicos y productos alimentarios básicos y facilitaron el acceso a los mercados mediante la compra colectiva de insumos y la venta de alimentos producidos por sus miembros.
30. Se promovió una mejor gestión de los recursos naturales mediante la preparación de compost y el uso de estiércol orgánico, las bombas solares en los huertos, los plaguicidas orgánicos, las razas mejoradas de ganado, las semillas para verduras locales y adaptables y las plantaciones para forraje. También se capacitó en buenas prácticas agrícolas; algunos jóvenes hicieron uso de sus mejores conocimientos y prácticas, pero la adopción más amplia ha sido lenta. Se llevaron a cabo pocas visitas de intercambio, aunque el intercambio exitoso dio lugar a la adopción de planes de engorde de carneros y de un plan integrado de cría de aves de corral y acuicultura.
31. A pesar de que la **sostenibilidad** se incorporó cada vez más al diseño de los proyectos, se calificó como moderadamente insatisfactoria (puntuación: 3). En general, la sostenibilidad quedó restringida por la falta de compromiso y de sentido de apropiación de los beneficiarios en la planificación, ejecución, mantenimiento y supervisión de las actividades e infraestructura de los proyectos, dos factores esenciales si se han de sostener los beneficios de un proyecto. Las preocupaciones fundamentales en materia de sostenibilidad de la infraestructura son: i) falta de sentido de apropiación de las estructuras por parte de las asociaciones de las

- aldeas, como se observa en la ausencia de mantenimiento y de obras de reparación; ii) restricciones para la utilización de la tierra que el proyecto había puesto a disposición debido al acceso insuficiente de los beneficiarios a la maquinaria para la preparación de la tierra; iii) bajos rendimientos a causa del acceso limitado a insumos externos, sobre todo fertilizantes y semillas de alta calidad; iv) establecimiento del equilibrio justo con la vida silvestre; v) mantenimiento de la infraestructura para la conservación del suelo y el agua y acceso a los mercados e instalaciones sociales; y vi) idoneidad de algunas de las estructuras de gestión del agua en condiciones climáticas variables.
32. La sostenibilidad de los bancos de cereales es incierta; algunos no se encontraron y otros se usaban como almacenes. En las explotaciones agrícolas *kafo*, el nivel de sentido de apropiación es muy bajo o inexistente. Las tasas de utilización de las capacidades eran muy bajas, a veces porque los emplazamientos estaban ubicados en sitios inadecuados. Se consideró que el apoyo brindado al desarrollo de las cadenas de valor no fue sostenible debido a que no se establecieron vínculos estructurales con el mercado y solo se llegó a unos pocos acuerdos contractuales con el sector privado.
 33. La sostenibilidad financiera de las redes de asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas constituye un problema importante, en la medida en que todavía necesitan apoyo para poner en marcha un sistema de contabilidad adecuado y un sistema integrado de seguimiento de los préstamos, ambos vinculados a un sistema de información de gestión que pueda entregar oportunamente indicadores de los resultados. La sostenibilidad financiera también depende enormemente de las temporadas de cosecha y agrícolas. Dado que más del 75 % de la cartera de préstamos está relacionada con la agricultura, si un año es malo, esto afecta los resultados financieros de las redes de asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas.
 34. La **innovación y ampliación de escala** también están calificadas como moderadamente insatisfactorias (puntuación: 3). En los proyectos realmente se promovía la experimentación de enfoques nuevos e innovadores. Por ejemplo, la introducción de fuentes alternativas de energía, como el biogás y las cocinas mejoradas, que en su calidad de iniciativas experimentales vuelven posible reducir el impacto en el medio ambiente. Otros ejemplos son la contratación y capacitación de extensionistas voluntarios, que representó una innovación importante; este sistema de "auxiliares" pudo reproducirse fácilmente en todo el país. Además, la introducción del sistema de vales para garantizar el trabajo de extensión fue una innovación en Gambia. Con él se redujeron al mínimo los falsos reclamos de los extensionistas, se fomentó la llegada a zonas remotas y se hizo que los beneficiarios participaran en la evaluación de los servicios.
 35. A pesar de estos logros, faltó apoyo para la innovación. Los beneficiarios no participaron en las iniciativas existentes en comercialización y elaboración de alimentos. Asimismo, las innovaciones no se sumaron a un intercambio de aprendizajes con y entre el personal de los proyectos, los organismos gubernamentales y los beneficiarios. En general, en el país no se llevó adelante ni se planificó la ampliación de escala posterior a dichas innovaciones.
 36. La **igualdad de género y el empoderamiento de la mujer** se calificaron como moderadamente satisfactorios (puntuación: 4). El impacto de la infraestructura en la vida de las mujeres fue considerable. Las mujeres informaron de que el acceso a las explotaciones agrícolas era el desafío más importante: los puentes peatonales en los arrozales y los caminos entre aldeas mejoraron su acceso a los arrozales, mercados e instalaciones sociales. Esto repercutió positivamente en su salud y productividad.

37. Las mujeres participaron en instituciones de microfinanciación, incluso a nivel de gestión, pero la incorporación de una perspectiva de género no se aplicó de manera constante en todos los niveles de las iniciativas de los proyectos. La mayoría de las mujeres informó de que gastaba sus ganancias en cuotas escolares, salud y nutrición en el hogar. Aunque se trata de gastos valiosos, los proyectos no parecen haberlas llevado a reinvertir sus ganancias para mantener sus actividades.
38. Si bien un gran porcentaje de los beneficiarios fueron mujeres, el número de mujeres que formó parte del personal del proyecto y de los extensionistas fue sumamente bajo. Con miras a la incorporación de una perspectiva de género, el acceso equitativo al empleo y la factibilidad de la comunicación a las mujeres locales de cuestiones relacionadas con su empoderamiento, habría sido más eficaz que al menos la mitad de los equipos de los proyectos estuvieran compuestos por mujeres. Pero el FIDA y el Gobierno hicieron pocos esfuerzos para fomentar un cambio de este tipo.
39. A veces, en la implementación de las intervenciones se ignoró la cuestión de los trabajos rutinarios de las mujeres. Las tareas adicionales en los arrozales y en los huertos recientemente establecidos o reacondicionados aumentaron su ya pesada carga de trabajo; esto contradice la Política del FIDA sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, que promueve que la mujer disminuya su carga de trabajo y su peso en la producción.
40. Las pruebas empíricas relativas al empoderamiento de género no parecen concluyentes, y los resultados relativos a una mejor participación de las mujeres en la adopción de decisiones en las comunidades son mixtos. En algunas aldeas la mujer ha pasado a formar parte de la estructura de poder mediante su empoderamiento económico, pero en otros casos esto no se ha traducido en funciones de liderazgo para las mujeres ni en el hogar ni en las comunidades.

Desempeño de los asociados

41. El **desempeño del FIDA** se calificó como moderadamente insatisfactorio (puntuación: 3). El FIDA ha estado activo en el país por más de tres decenios y se lo ha considerado un asociado fundamental en la gestión de la agricultura y los recursos naturales. La mayoría de las partes interesadas consideró que los diseños de las intervenciones del FIDA eran pertinentes y útiles. El Fondo ha diversificado el apoyo sistemáticamente a lo largo de las fases de los proyectos, en particular para el desarrollo de la microfinanciación y la financiación rural.
42. Se realizaron esfuerzos para coordinar misiones conjuntas con el Gobierno y el Banco Africano de Desarrollo, pero estos no siempre se materializaron. En la medida de lo posible, el FIDA ha consultado al Gobierno y los asociados clave antes de llegar a conclusiones sobre cuestiones fundamentales; del mismo modo, todos los resultados de las misiones se debatieron con las partes interesadas más importantes antes de su finalización y publicación.
43. El Fondo no tiene una estrategia para hacer frente al importante problema de la rápida rotación de personal en una gama de funciones en los proyectos. Si bien esta rotación amenaza la eficiencia, eficacia e impacto de las intervenciones, así como la integridad del personal de los proyectos, la respuesta del FIDA hasta la fecha no ha sido coherente ni sistemática y ha carecido de un punto de vista firme y del apoyo que se merece el personal de los proyectos.
44. El **desempeño del Gobierno** también se calificó como moderadamente insatisfactorio (puntuación: 3). El Gobierno priorizó especialmente la inversión agrícola, con la que se comprometió en gran medida, pero no se implementó totalmente una priorización real y sistemática de la correspondiente asignación de recursos. La ejecución de los proyectos por parte de los organismos gubernamentales competentes no impulsó mucho ni dio una oportunidad a la innovación o a la participación en nuevos modelos. Además, dada la gran cantidad

de servicios incluidos, la cantidad de personas que visitaban cada emplazamiento de los proyectos a veces resultó confusa para las comunidades, lo que pone de relieve una falta de planificación y coordinación.

45. La capacidad del equipo del Ministerio de Agricultura en ocasiones fue limitada y la cantidad de personal y de recursos disponibles a veces fue demasiado baja como para garantizar la buena calidad de la ejecución. El mayor desafío fue la deficiente extensión pública. Los miembros del personal a veces no estaban disponibles sobre el terreno o no contaban con las habilidades necesarias. Además, la capacidad de ejecución en la unidad central de coordinación del proyecto era limitada debido a la gran rotación de personal dentro del Ministerio de Agricultura, tanto a nivel central como descentralizado. La discontinuidad del Secretario Permanente del Ministerio de Agricultura dio lugar a incoherencias en el diálogo sobre políticas y en decisiones fundamentales relativas a la ejecución.

Actividades no crediticias

46. El **diálogo sobre políticas** se calificó como moderadamente insatisfactorio (puntuación: 3). En el COSOP se destaca el compromiso del FIDA de participar en el diálogo sobre políticas con el Gobierno, en los siguientes temas: i) política de microfinanciación; ii) promoción de una gestión integrada de las cuencas hidrográficas, y iii) apoyo a la aplicación del plan maestro de desarrollo de las tierras bajas.
47. El diálogo entre los donantes y entre los donantes y el Gobierno tiende a ser personalizado. Esto restringe el intercambio de experiencias. El FIDA y el Gobierno mantuvieron un diálogo sobre políticas fructífero, que llevó a la reforma del sector de microfinanciación en el país. El Gobierno adoptó plenamente la microfinanciación, apoyada por la elaboración de una política de microfinanciación y complementada por un proyecto de ley de microfinanciación.
48. A excepción de la financiación rural, aun cuando se obtuvieron logros, el diálogo sobre políticas se condujo principalmente sin una estrategia aparente. No se lograron mejoras en los acuerdos de tenencia de la tierra. En lo que se refiere a la política relativa a los insumos agrícolas, el Gobierno se ha comprometido a establecer un marco normativo. Al respecto, las políticas agrícolas podrían ajustarse mejor a fin de apoyar las necesidades de las mujeres agricultoras, por ejemplo, en lo que concierne al acceso a insumos para las explotaciones agrícolas. Aunque el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género son de alta prioridad para el FIDA, no parece haberse dado un diálogo sobre políticas relacionado con estas cuestiones.
49. La **gestión de los conocimientos** se calificó como moderadamente insatisfactoria (puntuación: 3). En todos los proyectos ejecutados en Gambia a partir de 2010 se elaboraron planes de acción en materia de conocimientos y comunicación, que llevaron a que la unidad central de coordinación de los proyectos, que funcionaba dentro del Ministerio de Agricultura, lanzara un plan nacional de gestión de los conocimientos. El FIDA ha alentado una estrecha cooperación con los proyectos en curso en el Senegal, también recomendada por diferentes misiones de supervisión, pero después de 2012 hubo muy poco intercambio entre ambos países.
50. Los logros de los proyectos han sido filmados y se han recopilado las enseñanzas extraídas, pero se produjo una documentación limitada con el objetivo de intercambiar experiencias y enseñanzas extraídas de los proyectos. Si bien se planificaron el aprendizaje y los intercambios entre proyectos para el personal de los proyectos y los beneficiarios objetivo, estos no parecen haber tenido lugar con frecuencia. Se intercambiaron pocas enseñanzas entre distritos y aldeas o entre proyectos.
51. La **creación de asociaciones**, una esfera de mejora, se calificó como moderadamente insatisfactoria (puntuación: 3). Desde hace mucho tiempo el FIDA es reconocido como un asociado del Gobierno en las esferas de la agricultura y de

la gestión sostenible de la tierra y del agua. No obstante, en el Proyecto de Ordenación Integrada Participativa de las Cuencas Hidrográficas, el Proyecto de Desarrollo de la Ganadería y la Horticultura y el *Nema*, el principal asociado del Fondo fue el sector público, que prestó apoyo y algún grado de continuidad integrada, pero que dio lugar a poco aprendizaje participativo en las comunidades.

52. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) participaron en la etapa de diseño de las intervenciones, pero no en la ejecución, ni siquiera en los casos en los que sus miembros fuesen la población objetivo prioritaria. En el Proyecto de Desarrollo de la Ganadería y la Horticultura participó el sector privado con asistencia técnica a la compañía de cría de aves de corral EMPAS, que ahora utiliza el planteamiento de este proyecto para su sistema de agricultura por contrata financiado por el Proyecto de crecimiento y competencia del Banco Mundial. Los otros asociados comprenden instituciones que han recibido el apoyo del Proyecto de Financiación Rural o del Proyecto de Financiación Rural e Iniciativas Comunitarias, como la Red de microfinanciación de Gambia, las Uniones nacionales de las asociaciones de crédito cooperativo de Gambia o la Asociación de financiación para las mujeres de Gambia.
53. El FIDA informa de que se han establecido asociaciones sólidas con donantes clave (como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Islámico de Desarrollo o el Banco Mundial), organismos de las Naciones Unidas y otros donantes, pero que, en la práctica, a excepción de la cofinanciación con el Banco Africano de Desarrollo, fue poca la cooperación y coordinación sistemática, en parte porque la mayoría de los donantes no tenía presencia en el país. No existe una cooperación amplia ni una coordinación regular con otros organismos de las Naciones Unidas, a pesar de los esfuerzos realizados.
54. **Donaciones.** En Gambia se ejecutaron ocho donaciones a nivel regional e interregional entre 2004 y 2014 y una se iniciaría en 2015. Se consideró que solo algunas tenían vínculos y pertinencia previos o en curso con la cartera en el país. Las otras donaciones quizás hayan producido buenos resultados, pero no se consideró que hayan contribuido significativamente a los objetivos del COSOP ni al desarrollo de políticas o a la futura estrategia en el país.
55. Se supone que las donaciones desempeñan un papel importante en la gestión de los conocimientos, pero solo unas pocas mantienen vínculos sólidos con la cartera de proyectos. En general, el personal de los proyectos y los asociados del Gobierno sabían poco sobre las donaciones y las actividades financiadas con ellas.

Evaluación de los resultados del COSOP y de la asociación en general entre el Gobierno y el FIDA

56. En general, se consideró que la pertinencia y la eficacia del COSOP fueron moderadamente insatisfactorias (puntuación: 3). En lo que se refiere a eficacia, los objetivos se cumplieron solo parcialmente. Aunque se incrementaron los ingresos y la productividad y hasta cierto punto se creó capacidad, los aumentos en la productividad a menudo fueron temporales y no se generó suficiente capacidad de resistencia. Además, se podría haber hecho más hincapié en el acceso a nuevas tecnologías. En alguna medida, el acceso a la financiación rural mejoró, pero no queda claro hasta qué punto dio lugar a más ingresos o reducción de la pobreza.
57. **Pertinencia.** En el momento de diseñar el COSOP, se tuvieron en cuenta las enseñanzas extraídas de los cinco proyectos anteriores. Después de 2003, se iniciaron cuatro nuevos proyectos y el Gobierno lanzó varias estrategias nuevas. Esto hubiese sido suficiente y adecuado de haberse aprobado oficialmente, y utilizado, la revisión del COSOP de 2003 en 2012.
58. En el COSOP se abordó la combinación de las necesidades que el Gobierno identificó en las siguientes esferas: capacidad para desarrollo de las tierras, agregación de valor e infraestructura rural y fortalecimiento de las instituciones. Por lo tanto, el COSOP se alineó con las prioridades nacionales y los documentos de las estrategias en curso, pero su diseño fue más bien genérico.

59. Una de las prioridades más importantes del FIDA es llegar a los pobres de las zonas rurales. En el COSOP no se elaboró una estrategia de focalización detallada y, por lo tanto, la orientación en materia de focalización en diferentes niveles de la cartera y de los proyectos fue insuficiente. La cobertura en el país del COSOP muestra una tendencia a la dispersión de los recursos en muchos emplazamientos de los proyectos e intervenciones más pequeñas. Esto ha llevado a costos operacionales altos y a la necesidad de personal y capacidad sobre el terreno.
60. **Eficacia.** El primer objetivo del COSOP –apoyar el fortalecimiento y el empoderamiento de las organizaciones campesinas y de los grupos de autoayuda comunitarios a fin de que planifiquen y gestionen sus tierras bajas y altas– se cumplió solo parcialmente. Se establecieron y apoyaron organizaciones campesinas, pero muchas de ellas siguieron siendo débiles y solo se las empoderó moderadamente. El segundo objetivo –apoyar el crecimiento de la producción agropecuaria mediante la promoción y difusión de tecnologías adaptadas– se cumplió moderadamente. Creció la productividad, pero a menudo solo temporalmente, por otra parte, habría que haber prestado más atención al acceso a tecnologías adaptadas. El tercer objetivo –apoyar el desarrollo y la consolidación de instituciones de microfinanciación rural mediante el fortalecimiento de las redes de asociaciones de ahorro y crédito en las aldeas– solo se logró parcialmente. El FIDA prestó apoyo a dichas redes, pero solo un número reducido fue capaz de funcionar independientemente. Incluso después de 10 años de apoyo, todavía queda un gran número de cuestiones sin resolver. En cuanto al cuarto objetivo –apoyar la realización de una campaña comunitaria de sensibilización sobre el VIH/sida– no fue posible determinar logros.

Resumen de los hallazgos de la evaluación

<i>Esfera evaluada</i>	<i>Calificación</i>
Logros generales de la cartera de proyectos	3
Desempeño de los asociados	3
Actividades no crediticias	3
Resultados del COSOP	3

Escala de calificación: 1 = muy insatisfactorio, 2 = insatisfactorio, 3 = moderadamente insatisfactorio, 4 = moderadamente satisfactorio, 5 = satisfactorio y 6 = muy satisfactorio.

Recomendaciones

61. **Recomendación 1. Elaborar una nueva estrategia en el país, que refleje claramente el nicho y la ventaja comparativa del FIDA.** En la nueva estrategia debería presentarse, entre otras cosas, una estrategia de focalización amplia, que preste debida atención a las mujeres y los jóvenes como una base para las futuras intervenciones y en la que se indique cómo se mejorarán las asociaciones con las diferentes partes interesadas. Además, en la estrategia deberían estudiarse las oportunidades para que el FIDA preste apoyo a muchas de las reformas necesarias en el sector agrícola, en asociación con otras partes interesadas y asociados para el desarrollo fundamentales, con la finalidad de mejorar las inversiones y prestaciones en el sector.
62. **Recomendación 2. Fortalecer los resultados y la supervisión en materia de gestión de los proyectos a fin de que el Gobierno cuente con mecanismos de prestación de servicios eficaces y eficientes.** Se recomienda que el Gobierno, en consulta con el FIDA, establezca un procedimiento transparente de contratación de personal y de gestión de su desempeño. Todo cambio en el personal asignado a proyectos financiados por el FIDA se deberá adoptar tras la celebración de dichas consultas entre el Gobierno y el FIDA. El FIDA y el Gobierno asegurarán que los comités directivos de los proyectos cuenten con la representación apropiada, cumplan su mandato y ofrezcan una orientación de

buena calidad en cuestiones estratégicas y normativas de los proyectos. Asimismo, el FIDA deberá prestar apoyo al fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Agricultura, en particular en relación con la elaboración y aplicación de un marco y sistemas para el seguimiento y evaluación agrícolas.

63. **Recomendación 3. Establecer asociaciones fuertes y amplias.** En particular, el FIDA deberá ampliar sus asociaciones con más y más variadas instituciones, incluyendo otros asociados para el desarrollo, ONG y organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, departamentos y organismos gubernamentales pertinentes y organismos de las Naciones Unidas.
64. **Recomendación 4. Mejorar la sostenibilidad de los beneficios generados por las inversiones.** En lo que concierne a la infraestructura agrícola en general, habrá que prestar más atención a la creación de un sentido de apropiación comunitario en relación con su funcionamiento y mantenimiento. En cuanto a la infraestructura compleja y costosa, el Gobierno debería definir claramente los acuerdos y responsabilidades relativos a su funcionamiento y mantenimiento. Un enfoque más estructurado del apoyo a las cadenas de valor y la debida consideración a los servicios financieros rurales inclusivos también serán importantes para mejorar las perspectivas de sostenibilidad.
65. **Recomendación 5. Fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes.** La nueva estrategia en el país deberá basarse en un análisis en profundidad de las cuestiones de género y relativas a los jóvenes, que deberán constituir una parte indisoluble de cada diseño de los proyectos. En la focalización y la ejecución, las necesidades de financiación deben adaptarse a los hogares encabezados por mujeres y dirigirse a reducir las tareas rutinarias de las mujeres.