
Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República de Türkiye

Signatura: EB 2025/OR/2/Add.1

Fecha: 23 de abril de 2025

Distribución: Pública

Original: Inglés

Para examen

Medida: Se invita a la Junta Ejecutiva a que examine las observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República de Türkiye.

Preguntas técnicas:

Indran A. Naidoo

Director

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: i.naidoo@ifad.org

Kouessi Maximin Kodjo

Oficial Principal de Evaluación

Oficina de Evaluación Independiente del FIDA

Correo electrónico: k.kodjo@ifad.org

Observaciones de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA acerca del Programa sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales relativo a la República de Türkiye

I. Observaciones generales

1. La Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE) llevó a cabo su segunda evaluación de la estrategia y el programa en el país (EEPP) relativa a la República de Türkiye, que abarcó el programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) correspondiente al período 2016-2021. El trabajo examinó cuatro proyectos –dos finalizados y dos en curso– con un costo total estimado de USD 233,2 millones.
2. Durante el período objeto de evaluación (2015-2022), Türkiye sufrió una gran inestabilidad política y económica, además de desastres naturales, como los devastadores terremotos que azotaron el sudeste del país en febrero de 2023. A pesar de esas dificultades, Türkiye continuó siendo un país de ingreso mediano alto, marcado por importantes disparidades regionales y una elevada tasa de pobreza rural en las zonas altas. La estrategia y el apoyo del FIDA durante ese período fueron coherentes con las políticas nacionales, entre las que cabe señalar el Undécimo Plan de Desarrollo (2019-2023). Las intervenciones del FIDA se centraron en las regiones alejadas de las montañas y las tierras altas, y se enfocaron en los pequeños productores económicamente activos, las mujeres, las personas jóvenes y las cooperativas. Algunos de los principales logros fueron la mejora de la productividad agrícola, el aumento de la resiliencia a las perturbaciones climáticas por medio de la gestión de los recursos naturales, y el incremento de los ingresos de los hogares, en particular los derivados de la ganadería y las actividades de los invernaderos. Sin embargo, se encontraron deficiencias en la gestión de los conocimientos, que careció de un enfoque sistemático para el uso de las enseñanzas extraídas a la hora de adoptar decisiones, y en la cooperación Sur-Sur y triangular, donde se desaprovecharon oportunidades para la asociación estratégica y el intercambio de conocimientos.
3. La EEPP formuló cuatro recomendaciones que fueron aceptadas de forma total o parcial en el acuerdo en el punto de culminación firmado por el FIDA y el Gobierno de Türkiye en 2024, a saber: 1) en la próxima estrategia, dar mayor prioridad a la resiliencia de los medios de vida rurales en las zonas montañosas de Türkiye de manera integrada, mediante el despliegue de enfoques innovadores que aprovechen el potencial existente en el país en segmentos de la cadena de valor (aceptada); 2) aprovechar la asociación estratégica entre el FIDA y el Gobierno, más allá de la supervisión de la cartera, para fomentar la participación en cuestiones de política y la gestión eficaz de los conocimientos con el fin de lograr una mayor ampliación de escala de los resultados (parcialmente aceptada); 3) mejorar el carácter inclusivo del programa en el país con respecto a las mujeres pobres y vulnerables del medio rural, y también en relación con los hombres y las mujeres jóvenes (aceptada), y 4) fortalecer el enfoque programático en la prestación de apoyo del FIDA y fomentar la cultura del aprendizaje para afrontar los continuos problemas de ejecución (aceptada).
4. El nuevo COSOP relativo a Türkiye, que abarca el período 2025-2030, tiene por finalidad “promover una transformación rural sostenible y corregir las desigualdades regionales a través del fortalecimiento de los ecosistemas y los sistemas agroalimentarios, el incremento de los ingresos, el aumento de la resiliencia y la reducción de la pobreza entre las poblaciones rurales objetivo”. Para

alcanzar esta meta, establece tres objetivos estratégicos, a saber: i) reforzar la gobernanza de los recursos naturales y los ecosistemas para lograr una gestión más eficiente, resiliente y sostenible; ii) impulsar sistemas agroalimentarios sostenibles a través de la promoción de prácticas sostenibles y cadenas de valor de alta calidad, con especial atención a las marcas regionales, y iii) diversificar las oportunidades económicas que contribuyen al desarrollo socioeconómico y el empoderamiento de las mujeres y la población joven de las zonas rurales, asegurándose la inclusión de quienes se han quedado atrás. Estos objetivos guiarán las inversiones del FIDA en el proceso de graduación de Türkiye para dejar de recibir préstamos del Fondo.

5. El nuevo COSOP para el país hace referencia explícita a las recomendaciones de la EEPP y las integra en sus objetivos estratégicos y su meta general. Aplica la recomendación 1 al establecer un marco de fomento de la resiliencia dentro de su teoría del cambio, hacer hincapié en la gobernanza sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas, e impulsar los sistemas agroalimentarios sostenibles. En consonancia con la recomendación 2, el COSOP enfatiza el fortalecimiento de la gestión de los conocimientos y la ampliación de escala por medio de asociaciones estratégicas y de la cooperación Sur-Sur y triangular. Asimismo, se centra específicamente en los segmentos más vulnerables de la población rural, como las mujeres y las personas jóvenes, en consonancia con la recomendación 3, a través de su tercer objetivo estratégico, que propone diversificar las oportunidades económicas y promover el desarrollo socioeconómico inclusivo. Por último, en lo que respecta a la recomendación 4, el COSOP se compromete a mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación, garantizando un sólido seguimiento de los resultados y poniendo mayor énfasis en el fomento de la capacidad institucional para resolver dificultades en la ejecución detectadas anteriormente.

II. Observaciones específicas

6. Si bien el COSOP presta gran atención a las recomendaciones formuladas en la EEPP, hay aspectos que podrían mejorarse.
7. **Alcance de las intervenciones.** La teoría del cambio destaca los principales desafíos que han de abordarse por medio de las intervenciones, tales como la fragmentación de la tierra, la vulnerabilidad climática, la escasez de agua, la degradación de los ecosistemas, la baja productividad y el limitado acceso a los mercados. No obstante, algunos desafíos han recibido menos atención explícita dentro de la teoría del cambio y el Marco de Gestión de los Resultados (MGR). Por ejemplo, la informalidad en los empleos del medio rural se aborda de forma indirecta mediante actividades generadoras de empleo, pero el COSOP no plantea de forma exhaustiva medidas concretas para hacer frente a la informalidad. Del mismo modo, aunque se reconoce la importancia de las cadenas de valor de alta calidad, se presta poca atención a las estrategias específicas vinculadas a las deficiencias con respecto a las normas de higiene y seguridad, así como a las carencias en relación con el desarrollo de las marcas. Además, con frecuencia se hace hincapié en la adopción de tecnologías, pero no se plantean con claridad intervenciones concretas encaminadas a promover la mecanización y el uso de las tecnologías en general, especialmente aquellas que podrían atraer a las personas jóvenes a la agricultura. Por consiguiente, sería beneficioso que estos aspectos se trataran de forma más detallada en los futuros documentos operacionales o diseños de proyectos en el marco del COSOP.
8. **Productores en mejor situación económica.** La EEPP determinó que los proyectos ejecutados en Türkiye a menudo favorecían a productores en mejor situación económica, que eran seleccionados directamente como casos de demostración por parte del personal de los proyectos. Se observó que el alcance entre personas más pobres era menos eficaz, en especial para las actividades que requerían que los participantes tuvieran activos productivos. La EEPP también señaló que el enfoque basado en el desarrollo de las cadenas de valor beneficiaba

principalmente a personas que ya poseían activos de ese tipo, incluso en el marco del programa de donaciones de contrapartida, aunque posteriormente se hicieron algunas excepciones con donaciones totales a productores pobres. El nuevo COSOP adopta un enfoque multifacético con respecto a la inclusión de personas en mejor situación económica, mejorando al mismo tiempo el alcance entre los pequeños productores y las poblaciones más pobres. El COSOP incluye la autofocalización y la focalización geográfica y directa para llegar a los grupos pobres y vulnerables, en particular las mujeres y las personas jóvenes de las zonas alejadas y propensas a desastres.

9. **Alcance entre los productores pobres.** Teniendo en cuenta la tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE), el nuevo COSOP se propone garantizar que la focalización efectivamente permita llegar a las personas más vulnerables. Esta tasa se utiliza principalmente para la focalización geográfica, y ayuda al FIDA y a sus asociados a identificar y priorizar los distritos donde se registran niveles elevados de pobreza y exclusión. Además de la focalización geográfica, el COSOP incluye mecanismos complementarios de autofocalización y focalización directa. La focalización directa asegura que las actividades de los proyectos incluyan de forma activa a determinados hogares que cumplan con las condiciones para participar dentro de los distritos que registran tasas de AROPE elevadas. Por otra parte, la autofocalización comprende componentes de los proyectos (como, por ejemplo, programas de capacitación u obras públicas) diseñados con el fin de atraer naturalmente y beneficiar a las personas de menores de ingresos o marginadas.
10. Este mecanismo de focalización establecido en el nuevo COSOP se orienta a garantizar que se preste apoyo a aquellos cuyas necesidades en materia de desarrollo son mayores, sin dejar de aprovechar la capacidad de actores en mejor situación económica para contribuir al desarrollo. No obstante, el diseño actual del MGR (apéndice I) no contiene indicadores para evaluar la eficacia de este mecanismo. Es importante incluir medidas que permitan evaluar la distribución de la participación y los resultados entre personas en mejor situación económica y personas más pobres para poder garantizar que la labor de desarrollo no beneficie de forma desproporcionada a quienes ya se encuentran en mejor situación, como se observó en proyectos anteriores en Türkiye, y para poder verificar que las estrategias de focalización efectivamente lleguen y presten apoyo a las poblaciones más vulnerables, tal como se pretende.
11. **Gestión de los conocimientos.** La EEPP detectó debilidades en los sistemas de seguimiento, evaluación y aprendizaje. En respuesta a esa situación, el nuevo COSOP establece un enfoque más intencional en materia de generación, intercambio y aplicación de conocimientos para impulsar la transformación rural, que incluye la difusión de las enseñanzas mediante intercambios entre los proyectos, la cooperación Sur-Sur y triangular y las asociaciones con instituciones de investigación. Se prevé que la colaboración formal con los grupos de reflexión y las instituciones académicas locales contribuirá al aprendizaje estructurado. El COSOP también introduce la plataforma de innovación y cooperación sostenibles, diseñada con el fin de fomentar la colaboración intersectorial y facilitar la formulación de políticas basadas en datos empíricos.
12. El MGR del COSOP ofrece la base de su sistema de aprendizaje y se ajusta a los tres objetivos estratégicos. Se prevé que los datos sobre los proyectos financiados por el FIDA se utilizarán en los exámenes y las autoevaluaciones continuos, lo cual contribuirá a la gestión adaptativa y al diálogo sobre políticas. El COSOP también incluye una estrategia de gestión de los conocimientos, que comprende la capacitación especialmente adaptada para el personal de los proyectos y gubernamental, asociaciones con instituciones de investigación y el uso de innovaciones digitales a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo con el fin de mejorar la calidad de los datos,

incrementar el acceso a la información e impulsar la agricultura de precisión. Sin embargo, el MGR no contiene una guía clara sobre el uso de los datos desglosados por sexo, y tampoco define de forma suficiente el desglose por edad, especialmente en relación con los indicadores relacionados con las personas jóvenes. Para aumentar la solidez del MGR, el COSOP debería incluir disposiciones más explícitas sobre la recopilación y el uso de los datos desglosados.

13. **Enfoque transformador en materia de género.** La EEPP determinó que los proyectos de la cartera del FIDA en Türkiye reconocían las causas profundas de la desigualdad de género y las normas predominantes en esa materia pero en su mayoría se adaptaban a esas normas en lugar de cuestionarlas. El COSOP incluyó de forma explícita un “cambio transformador” en las dinámicas de género y el empoderamiento de la juventud para contribuir a una sociedad más equitativa como beneficio paralelo al objetivo estratégico 3, a saber: diversificar las oportunidades económicas que contribuyen al desarrollo socioeconómico y el empoderamiento de las mujeres y las personas jóvenes de las zonas rurales, garantizando al mismo tiempo la inclusión de quienes se hayan quedado atrás. Sin embargo, ofrece poca información detallada sobre el modo en que ese cambio transformador habrá de lograrse. La teoría del cambio para el objetivo estratégico 3 se centra principalmente en la capacitación empresarial y el acceso a los servicios financieros para apoyar las actividades económicas no agrícolas e incrementar los ingresos. Aunque es importante, este enfoque no ataca de manera directa las causas sistémicas más profundas de las desigualdades de género y sociales, ni aborda el papel de los hombres y los sistemas más generales para posibilitar un cambio transformador. Además, no se han desarrollado de forma suficiente las estrategias prácticas para hacer frente a las normas enraizadas y empoderar a las mujeres más allá del papel económico que desempeñan.
14. **Colaboración en el ámbito de las políticas.** La EEPP determinó que las operaciones del FIDA durante el período sujeto a evaluación no condujeron a resultados significativos o directos en materia de políticas. También señaló que la poca presencia del FIDA en Ankara limitaba las oportunidades para la colaboración tanto oficial como oficiosa. Al mismo tiempo, la EEPP indicó que la colaboración en este ámbito es una de las principales esferas en las que se debe mejorar, y recomendó fomentar esa colaboración y fortalecer la gestión de los conocimientos para contribuir a la ampliación de escala de los resultados. El nuevo COSOP reconoce estas limitaciones y presenta un plan para resolverlas, donde se destaca explícitamente la colaboración en el ámbito de las políticas como una prioridad estratégica. En este sentido, incluye una estrategia de gestión de los conocimientos orientada a brindar apoyo a la formulación de políticas basadas en datos empíricos, y propone la colaboración con instituciones de investigación para extraer enseñanzas y servir de base a las políticas. Asimismo, el COSOP señala esferas temáticas claras para la colaboración en el ámbito de las políticas, tales como la planificación de las cuencas hidrográficas, la elaboración de directrices para el empoderamiento de la gente joven y las mujeres, la retención de la gente joven en las zonas rurales y la agricultura por contrata inclusiva. Estas esferas temáticas se ajustan adecuadamente a las recomendaciones de la EEPP.
15. A pesar de las orientaciones positivas, el enfoque sugerido para la colaboración en el ámbito de las políticas sigue siendo relativamente cauto. El COSOP plantea una colaboración de carácter facilitador más que habilitador, lo cual pone de relieve que no hay un cambio importante en este sentido, tal como se refleja en la aceptación parcial de la recomendación pertinente de la EEPP. Además, el COSOP aborda la falta de presencia del FIDA en Ankara solo de forma indirecta, poniendo el énfasis en una mayor colaboración con instituciones provinciales y nacionales. En consecuencia, la agenda de colaboración en el ámbito de las políticas a nivel nacional expresada en el COSOP puede enfrentar desafíos para alcanzar los objetivos propuestos.

III. Observaciones finales

16. El nuevo COSOP relativo a Türkiye presta gran atención a las cuatro recomendaciones formuladas en la EEPP. Incorpora un marco para el fomento de la resiliencia dentro de su teoría del cambio, refuerza la atención a la gestión de los conocimientos y la ampliación de escala, y hace hincapié en la focalización inclusiva de las mujeres, la gente joven y los grupos vulnerables. Sus objetivos estratégicos —que se refieren a la gobernanza de los ecosistemas, los sistemas agroalimentarios sostenibles y el empoderamiento socioeconómico— se ajustan a la evolución de las necesidades del país en materia de desarrollo rural y a su trayectoria hacia la graduación con respecto a la financiación del FIDA.
17. Si bien el nuevo COSOP demuestra una encomiable atención a las cuatro recomendaciones de la EEPP, hay varias esferas que ameritan mayor consideración. Entre ellas, cabe destacar el mecanismo de focalización, que podría mejorarse si se utilizaran modalidades e indicadores más claros para garantizar la igualdad de acceso y la participación en los beneficios para los hogares más pobres; la falta de orientación explícita sobre el uso de datos desglosados por sexo y edad, y la ausencia de una estrategia clara para abordar las causas estructurales más profundas de la desigualdad de género. Asimismo, el hecho de que la función del COSOP en materia de colaboración en el ámbito de las políticas sea solo de facilitación, sumado a la escasa presencia del FIDA en Ankara, puede acotar su capacidad para posibilitar el surgimiento de políticas favorables a la agricultura en pequeña escala en Türkiye.
18. Para mejorar la eficacia general del COSOP, es fundamental prestar atención a estas limitaciones, especialmente con vistas al inicio del diálogo con el FIDA en torno al proceso de graduación del país.