

Signatura: EB 2020/LOT/P.11
Fecha: 7 de diciembre de 2020
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Invertir en la población rural

Memorando del Presidente
Propuesta de financiación adicional a la
República de Turquía para el
Programa de Desarrollo Rural en las Tierras
Altas

N.º de identificación del programa: 2000001409

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Dina Saleh
Directora Regional interina
División del Cercano Oriente, África del Norte y
Europa
Tel.: (+39) 06 5459 2780
Correo electrónico: d.saleh@ifad.org

Bernard Hien
Jefe del Centro y Director en el País
Tel.: (+90) 530 257 3554
Correo electrónico: b.hien@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre Mc Grenra
Jefa
Oficina de Gobernanza
Institucional y Relaciones con los
Estados Miembros
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb@ifad.org

Para aprobación

Índice

Acrónimos y siglas	ii
Resumen de la financiación	iii
Recomendación de aprobación	1
I. Antecedentes y descripción del programa	1
A. Antecedentes	1
B. Descripción inicial del programa	1
II. Justificación de la financiación adicional	2
A. Justificación	2
B. Descripción de la zona geográfica y los grupos objetivo	3
C. Componentes, efectos directos y actividades	4
D. Costos, beneficios y financiación	4
III. Gestión de los riesgos	8
A. Riesgos y medidas de mitigación	8
B. Categoría ambiental y social	8
C. Clasificación del riesgo climático	8
IV. Ejecución	9
A. Cumplimiento de las políticas del FIDA	9
B. Marco organizativo	9
C. Seguimiento y evaluación, aprendizaje, gestión de los conocimientos y comunicación estratégica	10
D. Propuestas de modificación del convenio de financiación	11
V. Instrumentos y facultades jurídicos	11
VI. Recomendación	11

Apéndices

- I. Updated logical framework incorporating the additional financing
- II. Updated summary of the economic and financial analysis

Equipo encargado de la ejecución del programa

Directora Regional:	Dina Saleh
Director en el País:	Bernard Hien
Técnico Principal:	Tom Mwangi Anyonge
Oficial de Finanzas:	Karim Alaa Abdel
Especialista en Clima y Medio Ambiente:	Nicolas Tremblay
Oficial Jurídica:	Aspasia Tsekeri

Acrónimos y siglas

IAD	Departamento de Auditoría Interna
PBAS	Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados
PESAC	Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	plan operacional anual
SyE	Seguimiento y evaluación
SPD	Departamento de Encuestas y Proyectos
UGP central	Unidad central de gestión del programa
UGP regional	Unidad regional de gestión del programa

Resumen de la financiación

Institución iniciadora:	FIDA
Prestatario/receptor:	República de Turquía
Organismo de ejecución:	Ministerio de Agricultura y Silvicultura
Costo total del programa:	EUR 73,50 millones
Monto del préstamo inicial del FIDA:	EUR 35,15 millones
Monto de la donación inicial del FIDA:	EUR 0,90 millones
Condiciones de la financiación inicial del FIDA:	Ordinarias: plazo de vencimiento de 18 años, incluido un período de gracia de 5 años, con una tasa de interés anual equivalente al 100 % de la tasa de interés de referencia del FIDA
Monto del préstamo adicional del FIDA:	EUR 19,09 millones (equivalente a USD 21 millones, aproximadamente).
Condiciones de la financiación adicional del FIDA:	Ordinarias: plazo de vencimiento de 20 años, incluido un período de gracia de 5 años. El prestatario ha optado por un diferencial fijo sobre la tasa de interés de referencia del mercado, que abonará semestralmente sobre el saldo pendiente del préstamo. La tasa de interés será la vigente en el trimestre de las fechas de pago elegidas.
Contribución del prestatario/receptor:	EUR 10,41 millones
Contribución de los beneficiarios:	EUR 7,94 millones
Institución cooperante:	FIDA

Recomendación de aprobación

Se invita a la Junta Ejecutiva a que apruebe la recomendación sobre la propuesta de financiación adicional destinada a cubrir el déficit de financiación que figura en el párrafo 47.

I. Antecedentes y descripción del programa

A. Antecedentes

1. En el presente memorando se solicita la aprobación de un préstamo de EUR 19,09 millones en concepto de financiación adicional en condiciones ordinarias para el Programa de Desarrollo Rural en las Tierras Altas.
2. El programa, cuyo costo total asciende a EUR 98,14 millones, se presentó a la Junta Ejecutiva en diciembre de 2017 (documento EB 2017/122/R.26/Rev.1), que aprobó la concesión de un préstamo de EUR 35,15 millones y una donación de EUR 0,90 millones. La cofinanciación de EUR 29,14 millones la aportaron el Gobierno de Turquía (EUR 15,70 millones), los beneficiarios (EUR 10,94 millones) y el Fondo de Garantía Crediticia (Kredi Garanti Fonu) (EUR 2,50 millones). Como en aquel momento el ciclo de 2019-2021 del Sistema de Asignación de Recursos basado en los Resultados (PBAS) para Turquía estaba totalmente agotado, quedó un déficit de financiación de EUR 32,95 millones que tendría que subsanarse con el siguiente ciclo de asignaciones con arreglo al PBAS que hubiera.
3. En el convenio de financiación relativo a la primera fase del programa, firmado por el FIDA y la República de Turquía el 26 de diciembre de 2017 y en vigor desde el 5 de marzo de 2018, se establecía el 31 de marzo de 2023 como fecha de finalización del programa y el 30 de septiembre de 2023 como fecha de cierre de la financiación.
4. Con vistas a integrar el programa en la asignación final de los recursos disponibles a los países en virtud de la Undécima Reposición de los Recursos del FIDA, los costos totales del programa se han reducido a EUR 73,50 en estrecha colaboración con el Gobierno. El objetivo de la financiación adicional solicitada es cubrir el déficit de financiación restante para garantizar que el programa se pueda ejecutar debidamente.

B. Descripción del programa inicial

5. El objetivo general del programa es fomentar la prosperidad y la resiliencia de los pequeños productores rurales de las tierras altas. Este objetivo se alcanzará reforzando las oportunidades económicas para la población rural pobre, sobre la base de explotaciones agropecuarias y agronegocios competitivos enmarcados e integrados en grupos económicos más rentables y una utilización sostenible de los recursos naturales de Turquía. La estrategia central consiste en aprovechar las características apreciadas de la producción rural y acentuarlas, asegurándose de promover prácticas sostenibles para el uso de la tierra y los recursos hídricos, y, al mismo tiempo, aumentar la capacidad de adaptación al cambio climático de los pequeños productores.
6. La estrategia se articula en torno a dos resultados básicos complementarios. El primero es apuntalar el desarrollo de los agronegocios mediante la mejora de la gestión de los recursos naturales y un mayor valor agregado para la transformación rural, utilizando un enfoque de gestión por grupos económicos. El segundo es mejorar el acceso de los pequeños productores rurales a servicios financieros, movilizandolos recursos financieros privados en el proceso. La elección de estos dos resultados básicos responde al propósito de lograr el máximo impacto a la hora de eliminar los obstáculos principales a los que se enfrentan los pequeños productores pobres de las tierras altas. Por tanto, los resultados combinados serán superiores a la suma de sus partes si se vela por abordar múltiples desafíos

simultáneamente, donde y cuando sea pertinente. Además, estos efectos también reflejan las esferas en las que el FIDA tiene una ventaja comparativa frente a otros asociados para el desarrollo, especialmente en lo que respecta a impulsar una transformación rural inclusiva en favor de los pequeños productores. Se prevé que el programa finalice en 2025.

II. Justificación de la financiación adicional

A. Justificación

7. El Programa de Desarrollo Rural en las Tierras Altas tiene la capacidad de aportar una rica experiencia sobre el terreno al razonamiento en materia de políticas sobre la gestión por grupos y el fomento de los agronegocios de los jóvenes y las mujeres en Turquía. Tanto el FIDA como el Gobierno conciben este programa como una inversión importante para combatir el aislamiento, la despoblación y la desigualdad crecientes entre las zonas rurales y las urbanas. Por consiguiente, el aprendizaje y los conocimientos que se deriven de él contribuirán sustancialmente al diseño y la ejecución de intervenciones agrícolas que empoderen a los jóvenes dentro de todo el sector agrícola.
8. El Gobierno ha solicitado oficialmente financiación adicional por el monto de la asignación que le corresponde en virtud del actual ciclo del PBAS a fin de subsanar el déficit de financiación de EUR 32,95 millones, como se había previsto en el momento en que la Junta Ejecutiva aprobó el programa en diciembre de 2017. Habida cuenta de que la asignación con arreglo al actual ciclo PBAS de EUR 19 millones es insuficiente para subsanar el déficit de financiación existente, que quedaría en EUR 13,9 millones, se ha reducido el alcance del programa a fin de ajustar los costos hasta hacerlos coincidir con el monto de financiación disponible. Gracias a la financiación adicional, se podrá garantizar que el programa cubra todas las actividades del proyecto. El enfoque adoptado para reducir los costos del programa a fin de ajustarlos a la financiación disponible se seleccionó cuidadosamente para que la reducción del alcance de cada componente se basara en la disminución de las dotaciones y el costo calculado por beneficiario, y conservara al mismo tiempo toda la capacidad de generar conocimientos.
9. Las últimas restricciones y otras medidas introducidas para contener la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) constituyen un nuevo riesgo de aumento de la marginación económica y social de las zonas rurales. El programa no solo contribuirá a mitigar dicho riesgo, sino que también ayudará a formular recomendaciones en materia de políticas dirigidas a reducir el impacto de la COVID-19 y acelerar la recuperación.
10. El programa se presentó en marzo de 2019. La puesta en marcha se retrasó a causa de la política de limitación presupuestaria adoptada por el Gobierno para contener la crisis económica. Gracias a la finalización de la reforma, el establecimiento de 22 grupos de desarrollo económico, la finalización de 22 planes de inversión estratégica y la puesta en marcha del programa de donaciones de contrapartida, que recibió 7 450 solicitudes, el contexto es ahora propicio para llevar a cabo la ejecución con todas las opciones de financiación y a un ritmo acelerado que permita recuperar el tiempo perdido.

Aspectos especiales relativos a los temas transversales prioritarios del FIDA

11. **Género.** Limitaciones como la falta de activos, capital y acceso al crédito institucional, las necesidades de tiempo contrapuestas, los escasos conocimientos técnicos y la falta de acceso a servicios de extensión afectan más a las mujeres que a los hombres. La escasa presencia de mujeres en organizaciones e instituciones oficiales limita su capacidad de dar a conocer su opinión y de influir en la toma de decisiones. De acuerdo con la estrategia en materia de género, el programa hará uso de un plan de acción sobre género para aumentar la autonomía social y económica de las mujeres. El plan de acción comprenderá actividades de

capacitación sobre mejores prácticas para aumentar la producción y la productividad, fomento de las competencias financieras y empresariales para poner en marcha pequeños negocios o actividades generadoras de ingresos y prestación de asistencia en el acceso a los servicios financieros apropiados.

12. **Jóvenes.** A escala nacional, uno de los principales problemas específicos de los jóvenes es el desempleo, situación que se agrava para aquellos que viven en las zonas rurales, ya que deben hacer frente a desafíos incluso mayores debido a la reducción de la cantidad de servicios sociales atractivos, como escuelas y centros culturales, y el escaso valor añadido en la agricultura, lo que les desincentiva a invertir su tiempo y energía en el sector. Para muchos, en particular los hombres jóvenes, la migración a grandes centros urbanos en búsqueda de empleo informal es una alternativa atractiva. Con objeto de apoyar el empleo de los jóvenes del medio rural, el programa fomentará la participación de hombres y mujeres jóvenes a lo largo de varios segmentos de la cadena de valor: i) en servicios como el transporte, la distribución y la mano de obra empleada en centros de elaboración, y ii) como productores, introduciendo a través de ellos un enfoque con orientación empresarial para la producción y la comercialización. Además, dada la elevada presencia de mujeres jóvenes en las zonas rurales y su participación en la agricultura, el programa les prestará especial atención.
13. **Clima.** Las temperaturas han venido aumentando de forma constante en las dos provincias en que se ejecuta el programa y se han registrado puntos máximos a principios de verano e invierno. Aunque en la mayoría de las provincias las precipitaciones disponibles han aumentado, la distribución de las mismas a lo largo del año ha cambiado. La erosión del suelo es un problema recurrente y probablemente empeore con el aumento de las precipitaciones. El programa mejorará la resiliencia ante las perturbaciones, ya que fomentará la sensibilización, la capacitación y las inversiones inteligentes en función del clima como el riego en pequeña escala, la producción de hortalizas bajo cubierta (utilizando túneles de plástico), la labranza en contorno y la concentración parcelaria plantando especies agroforestales clave.

B. Descripción de la zona geográfica y los grupos objetivo

14. El programa se está ejecutando en ocho provincias de dos regiones: el Mediterráneo oriental (Adana, Mersin, Osmaniye y Kahramanmaras) y el Mar Negro occidental (Bartın, Kastamonu, Sinop y Çankırı) y podría abarcar 35 distritos y llegar a 30 000 hogares durante la primera fase y a 17 400 durante la segunda fase, con lo que se llegaría a 47 400 hogares.
15. La intervención del programa se centrará en las tierras altas y en las zonas en transición, donde las tierras agrícolas y los pastos se encuentran principalmente a más de 600 metros de altitud y donde se ubican la mayoría de las aldeas forestales. Sin embargo, es posible que se seleccionen también algunas aldeas situadas a menos de 600 metros (entre 400 y 600 metros) en función de algunos factores topográficos y características similares a las aldeas de las tierras altas (particularmente desfavorecidas por su ubicación).
16. El programa se centra especialmente en la población pobre económicamente activa, en concreto en las personas que siguen viviendo en las zonas rurales y que tienen la posibilidad de invertir tiempo, esfuerzos y capital y convertirse así en los catalizadores de esta transformación. Los beneficiarios pueden dividirse en tres grupos objetivo principales: i) la población pobre económicamente activa que produce a nivel de semisubsistencia; ii) la población pobre económicamente activa con potencial de crecimiento, y iii) los motores de la transformación (proveedores, comerciantes o agronegocios). La estrategia de focalización combina diversos métodos y enfoques; uno de ellos es la autofocalización, puesto que muchas actividades son de interés inmediato para los productores rurales económicamente activos (los pobres y los más acomodados) y otros actores de la cadena de valor, que estarán verdaderamente interesados y motivados para participar en las

reuniones y las actividades de los grupos. También se realizarán actividades específicas para las mujeres y los jóvenes, que representarán el 30 % y el 10 % de los beneficiarios del programa, respectivamente, y los hogares de pastores trashumantes.

C. Componentes, efectos directos y actividades

17. Desde el punto de vista operacional, los dos efectos directos —i) el refuerzo de los grupos de desarrollo económico y ii) el aumento de la utilización de los servicios financieros entre la población rural de las tierras altas— se han traducido en dos componentes concretos, a saber:
18. **Componente 1. Gestión por grupos para una transformación rural resiliente.** La formación de grupos de desarrollo económico es el punto de partida para abordar los obstáculos que entorpecen el desarrollo de las principales cadenas de valor a nivel local. Por medio de este componente se incrementa el volumen de producción y el comercio de productos agrícolas en cada grupo a través de inversiones específicas y el respaldo de una infraestructura económica esencial gestionada de manera conjunta por las partes interesadas. Estas iniciativas aumentan la rentabilidad de la actividad agropecuaria y los agronegocios de las tierras altas y, por ende, fomentan los incentivos de los productores rurales jóvenes que permanecen en esas zonas. Este componente también permite crear asociaciones de inversión en grupos en las que se movilizan inversiones públicas y privadas; esos fondos de inversión incluyen una donación de este mismo programa. El componente 1 consta de cinco subcomponentes: i) el establecimiento de plataformas de múltiples interesados centradas en actividades de movilización social; ii) la construcción de una infraestructura económica en apoyo de los grupos, centrándose en obras de ingeniería civil; iii) el apoyo a la capacitación y la organización de los productores rurales; iv) la promoción de inversiones destinadas a fines concretos, centrándose en actividades de cofinanciación en el marco de las asociaciones de inversión en grupos, y v) la creación de marcas regionales y la indicación del origen geográfico, centrándose en estudios de productos y actividades de evaluación de la calidad.
19. **Componente 2. Financiación rural inclusiva.** Por medio de este componente se promueve la inclusión financiera en las zonas abarcadas por el programa, lo que llevará a ampliar los planes de inversión en el sector agrícola y agroalimentario y, en consecuencia, a mejorar los medios de vida y aumentar las oportunidades de empleo de los jóvenes de las zonas rurales, las mujeres, los pequeños productores rurales y el grupo objetivo en general. Su finalidad es crear un servicio de garantía de crédito rural (subcomponente 2.1) con el fin de reducir los requisitos en materia de garantías para la concesión de nuevos préstamos de inversión, y un servicio de apoyo a la financiación rural (subcomponente 2.2) con vistas a mejorar las posibilidades de financiar nuevas propuestas de préstamos de inversión y fortalecer la capacidad de los segmentos más pobres para ascender a la categoría de empresarios capaces de emprender iniciativas rurales rentables. A largo plazo, las instituciones financieras participantes tendrán un mayor conocimiento del sector rural y terminarán por desarrollar instrumentos y mecanismos de evaluación de los riesgos agrícolas, con lo que se eliminará el problema de las garantías subsidiarias.
20. **Componente 3. Gestión del programa.** Este componente abarca todas las actividades relacionadas con la gestión y ejecución del programa.

D. Costos, beneficios y financiación

Costos del programa

21. El Programa de Desarrollo Rural en las Tierras Altas está financiado para un período de ocho años con un costo total estimado de EUR 98,14 millones (inicialmente) y EUR 73,50 millones (tras la reducción en el PBAS). El programa se llevará a cabo en dos fases, enmarcadas en dos ciclos de financiación. Está previsto que cada una de ellas dure cinco años y que haya un período de

solapamiento de dos años entre ambas. El componente de mayor costo es el componente 1 (gestión por grupos para una transformación rural resiliente), que representa el 85,8 % de los costos totales la segunda fase. Los gastos de gestión y coordinación del programa representan el 11 % de los costos totales de la segunda fase.

Cuadro 1

Resumen de la financiación inicial y adicional

(en miles de euros)

	<i>Financiación inicial*</i>	<i>Financiación adicional</i>	<i>Total</i>
Préstamo del FIDA	35 150	19 094	54 244
Donación del FIDA	900	-	900
Otros cofinanciadores	-	-	-
Beneficiarios**	5 750	2 189	7 939
Prestatario/receptor**	5 559	4 854	10 413
Déficit de financiación original	32 948	-	-
Total	80 307	26 137	73 496

* Véanse los cuadros 1 y 2 del documento EB 2017/122/R.26/Rev.1 para consultar el desglose detallado.

** Las contribuciones de los beneficiarios y el Gobierno se calcularon como una cantidad fija en los cuadros de los costos para el costo total del programa (incluido el préstamo inicial). La distribución de estas contribuciones entre el préstamo inicial y la financiación adicional se calculó a partir de las actividades realizadas por año con respecto a cada préstamo y su contribución correspondiente (impuestos, beneficiarios, etc.).

Cuadro 2

Financiación adicional: costos del programa desglosados por componente y entidad financiadora

(en miles de euros)

<i>Componente</i>	<i>Préstamo adicional del FIDA</i>		<i>Donación adicional del FIDA</i>		<i>Adicional</i>						<i>Total</i>
					<i>Otros cofinanciadores</i>		<i>Beneficiarios</i>		<i>Prestatario/Receptor</i>		
	<i>Monto</i>	<i>%</i>	<i>Monto</i>	<i>%</i>	<i>Monto</i>	<i>%</i>	<i>En efectivo</i>	<i>%</i>	<i>Impuestos</i>	<i>%</i>	<i>Monto</i>
1. Gestión por grupos para una transformación rural resiliente	16 569	74	-	-	-	-	2 189	10	3 689	16	22 447
2. Financiación rural inclusiva	603	87	-	-	-	-	-	-	94	13	697
3. Gestión del programa	1 922	64	-	-	-	-	-	-	1 070	36	2 992
Total	19 094	73	-	-	-	-	2 189	8	4 854	19	26 137

Cuadro 3

Financiación adicional: Costos del programa desglosados por categoría de gasto y entidad financiadora

(en miles de euros)

Categoría de gasto	Préstamo adicional del FIDA		Donación adicional del FIDA		Otros cofinanciadores		Beneficiarios		Prestatario/Receptor		Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	En efectivo	%	Impuestos	%	
I. Costos de inversión											
A. Consultorías, capacitación y talleres	4 099	82	-	-	-	-	-	-	929	18	5 028
B. Bienes, servicios y equipo	1 660	80	-	-	-	-	-	-	427	20	2 087
C. Donaciones, fondo de garantías de crédito	6 544	75	-	-	-	-	2 189	25	-	-	8 733
D. Obras	5 391	69	-	-	-	-	-	-	2 435	31	7 826
Total de los costos de inversión	17 693	75	-	-	-	-	2 189	9	3 791	16	23 673
II. Gastos periódicos											
A. Costos operacionales	1 401	57	-	-	-	-	-	-	1 063	43	2 464
Total de los gastos periódicos	1 401	57	-	-	-	-	-	-	1 063	43	2 464
Total	19 094	73	-	-	-	-	2 189	8	4 854	19	26 137

Cuadro 4

Costos del programa desglosados por componente y año del programa

(en miles de euros)

Componente	Primer año		Segundo año		Tercer año		Cuarto año		Quinto año		Total
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
1. Gestión por grupos para una transformación rural resiliente	1 097	5	5 937	26	6 894	31	4 873	22	3 748	16	22 448
2. Financiación rural inclusiva	386	55	191	27	40	6	40	6	40	6	697
3. Gestión del programa	172	6	330	11	800	27	814	27	876	29	2 992
Total	1 655	7	6 457	25	7 733	30	5 727	22	4 564	17	26 137

Financiación y estrategia y plan de cofinanciación

22. El costo total del programa, que asciende a EUR 73,50 millones, se financiará con un préstamo del FIDA de EUR 35,15 millones y un segundo préstamo del FIDA de EUR 19,09 millones. Se ha concedido una donación del FIDA por valor de EUR 0,90 millones, que irá destinada principalmente a actividades de gestión de los conocimientos y Cooperación Sur-Sur. La contribución del Gobierno a lo largo de las dos fases será de EUR 10,41 millones y la contribución de los beneficiarios se estima en EUR 7,94 millones. La cofinanciación del Gobierno se destina a cubrir: i) el desplazamiento del personal del programa a las provincias y regiones; ii) la construcción de carreteras, y iii) todos los impuestos y derechos aplicables a los bienes y servicios adquiridos. La cofinanciación del fondo de garantías de crédito que se había previsto en la fase de diseño no se materializó debido a la limitada capacidad financiera actual del cofinanciador.

Desembolsos

23. El desembolso de los fondos del FIDA se efectuará de conformidad con los procedimientos del Fondo relativos a los desembolsos que se describen en el manual de ejecución del programa y la carta al prestatario/receptor. Se han abierto dos cuentas designadas en euros para el programa en el Banco Central de Turquía para los préstamos del FIDA y la donación del FIDA por separado, con una asignación autorizada de aproximadamente seis meses de gastos del programa. Los pagos en moneda local se convertirán aplicando la tasa de cambio vigente en la fecha de pago. La cuenta designada se repondrá con arreglo a la modalidad de cuenta de anticipos. Las solicitudes de retirada de fondos las

preparará la unidad central de gestión del programa (UGP central) cada tres meses o cuando se haya gastado el 30 % del anticipo, en caso de que esto se produzca antes.

Resumen de los beneficios y análisis económico

24. Se prevé que los beneficios del programa se derivarán de: i) fomentar la expansión de grupos competitivos para una cartera de productos en los que los pequeños productores pueden tener una ventaja comparativa, ii) invertir en determinados cultivos y especies ganaderas que den un alto rendimiento a los pequeños productores y a otros actores de las cadenas de valor; iii) dotar a los hogares de competencias empresariales; iv) mejorar el acceso a la infraestructura de mercado, y v) mejorar el acceso a los servicios financieros para los pequeños productores y las pequeñas y medianas empresas. El mayor impacto lo provocará la aplicación de un proceso de desarrollo más equitativo, equilibrado e inclusivo que reduzca la brecha entre las zonas costeras y llanuras y las regiones situadas en las tierras altas. En consecuencia, los pequeños agricultores de las tierras altas verán aumentados sus ingresos gracias a las oportunidades que traerán los grupos y la inclusión financiera (véase el resumen actualizado del análisis económico y financiero en el apéndice II).
25. Se estima que la tasa de rendimiento económico general a 20 años será del 14,7 % y el valor actual neto, con un descuento del 10 %, es positivo (EUR 30,8 millones). La relación costo-beneficio es de 1,85. Estos indicadores determinan la viabilidad económica del programa.

Estrategia de salida y sostenibilidad

26. El programa integra sólidos mecanismos de sostenibilidad. Lo más importante es que la demanda a largo plazo de los mercados nacionales y regionales motivará que la persecución de los beneficios, tanto de los agentes económicos individuales como en grupos, impulse la sostenibilidad comercial y cree importantes incentivos para mantener las estructuras una vez finalizado el programa. El diseño de los grupos incorpora asimismo un componente de infraestructura de apoyo basado en dos principios fundamentales: i) la aplicación de un enfoque impulsado por la demanda y de participación en los gastos, y ii) el fortalecimiento de la capacidad del grupo objetivo de aumentar el espíritu empresarial y la productividad de los recursos existentes, con el objetivo de utilizar los recursos naturales actuales (tierras, pastos y agua) de forma más eficiente y rentable. Ello, a su vez, permitirá que los grupos objetivo aumenten su resiliencia ante las dificultades comerciales y ambientales y les proporcionará el aliciente financiero y los medios para financiar los costos periódicos de las inversiones y la posibilidad de aumentar las inversiones productivas. El acceso a los servicios financieros es una de las principales estrategias de salida sostenibles del programa. Al abordar la limitación más importante del acceso, la de las garantías subsidiarias insuficientes, y utilizar los productos financieros adecuados para los pequeños productores a través del servicio de garantía de crédito, el programa permitirá aumentar la penetración y profundidad de los servicios financieros en las zonas rurales y acelerar la integración de los pequeños productores en grupos comerciales que proporcionen una salida creíble de la pobreza. La actuación en materia de políticas con las autoridades gubernamentales locales y nacionales utilizará los datos sobre la eficacia del modelo de formación de grupos de desarrollo económico para fomentar la expansión de la utilización del modelo en otras iniciativas de desarrollo respaldadas por el Gobierno y otros actores del desarrollo.

III. Gestión de los riesgos

A. Riesgos y medidas de mitigación

27. A nivel macro, los riesgos relacionados con la gobernanza y el compromiso político se consideran moderados o bajos, ya que el país ha mantenido una clara continuidad en este sentido durante más de tres decenios. Los riesgos específicos de cada componente también son aceptables.
28. El riesgo ligado al desembolso y la limitada capacidad sobre los aspectos fiduciarios es moderado o bajo. Se estableció un equipo sobre asuntos fiduciarios, se firmó un memorando de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para prestar asistencia técnica en materia de adquisiciones y contrataciones y gestión financiera, y se prevé organizar actividades permanentes de fomento de la capacidad con vistas a reforzar las competencias y promover buenas prácticas de gestión financiera.
29. La pandemia de la COVID-19 sigue siendo un riesgo considerable, dada la probabilidad de que sus repercusiones socioeconómicas se mantengan en el tiempo. Por consiguiente, la oficina del FIDA en el país ha ampliado su asociación con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el PNUD a fin de llevar a cabo, bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, una evaluación del impacto para impulsar una respuesta coordinada del sector. En el marco del estudio se analizaron la seguridad alimentaria y los medios de vida de los hogares vulnerables, se formularon recomendaciones en materia de políticas y se propuso la utilización de soluciones digitales para aumentar el acceso de los productores al mercado, en un contexto de normas de distanciamiento social. Además, se incluirá un plan de contingencia para la COVID-19 en el plan operacional anual (POA) para asegurar la continuidad de la prestación del servicio a los beneficiarios finales.

B. Categoría ambiental y social

30. Las inversiones y las intervenciones del programa se dirigirán a mejorar las prácticas agrícolas y la gestión de los pastos, así como a la agricultura orgánica en ecosistemas de tierras altas frágiles. Las intervenciones permitirán mejorar las prácticas de ordenación de los recursos naturales y la capacidad de todos los beneficiarios, en especial los funcionarios públicos. La utilización del Sistema de Gestión de los Resultados y el Impacto, con la información aportada por el sistema de seguimiento del Ministerio de Agricultura y Silvicultura, asegurará que se puedan detectar de forma precoz los posibles efectos adversos de las actividades en las que el Ministerio requiera medidas correctivas. En el marco de los Procedimientos del FIDA para la Evaluación Social, Ambiental y Climática (PESAC), en julio de 2020 se llevó a cabo una evaluación adicional que, no obstante, no permitió encontrar ninguna justificación para cambiar la categoría ambiental y social del programa, que sigue siendo una operación de categoría B.

C. Clasificación del riesgo climático

31. En la misión inicial de evaluación social, ambiental y climática, realizada durante las fases de identificación del proyecto y de su diseño detallado en 2017, se confirmó que la zona objetivo propuesta no estaba considerada como una zona de alto riesgo climático en las predicciones y bases de datos del momento. La topografía accidentada conlleva amenazas intrínsecas de deslizamientos de tierras e inundaciones. No obstante, el análisis inicial de las tendencias climáticas de los últimos 34 años confirma el aumento de la temperatura en todos los distritos objetivo. A escala provincial, no se observa ningún cambio en las tendencias del índice normalizado diferencial de la vegetación. La categoría de riesgo climático propuesta sigue siendo moderada.

IV. Ejecución

A. Cumplimiento de las políticas del FIDA

32. El Programa de Desarrollo Rural en las Tierras Altas está en plena consonancia con el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) orientado a favorecer una transformación rural inclusiva y sostenible. En efecto, su objetivo es transformar a los pequeños productores rurales de las tierras altas de Turquía en productores comerciales competitivos con una mayor resiliencia al clima. El programa también es coherente con la estrategia del FIDA relativa al sector privado y con sus políticas en materia de empresas rurales, empoderamiento de la mujer, igualdad de género y focalización.

B. Marco organizativo

Gestión y coordinación

33. El Ministerio de Agricultura y Silvicultura es el principal organismo de ejecución. La gestión general del programa corre a cargo de la Dirección General de Reforma Agraria de ese ministerio, que será responsable de brindar asesoramiento general en materia de políticas y de supervisión. Las actividades cotidianas de gestión y ejecución se encomiendan a la UGP central. Las principales funciones de dicha unidad son llevar a cabo la programación y presupuestación generales de las actividades (en colaboración con las dos unidades regionales de gestión del programa (UGP regionales) y los asociados en la ejecución), y seguir de cerca y documentar los avances del programa.

Gestión financiera, adquisiciones y contrataciones y gobernanza

34. **Riesgos relacionados con la gobernanza y la gestión financiera.** El riesgo inherente al país se ha calificado como importante. El estudio de diagnóstico sobre la gobernanza en Turquía de 2014 confirmó las conclusiones del estudio de referencia sobre el desempeño en materia de gestión de las finanzas públicas realizado en 2009 por el Banco Mundial, que daba cuenta de la gran transformación que había sufrido la gestión del sector público gracias a las iniciativas de reforma. No obstante, sigue habiendo aspectos que podrían entorpecer la ejecución y esferas que han de mejorarse.
35. **Gestión financiera.** En proyectos anteriores, las tareas relacionadas con la gestión financiera y las adquisiciones y contrataciones se confiaron al PNUD y se consideraron satisfactorias. El PNUD transferirá gradualmente esta responsabilidad al Ministerio de Agricultura y Silvicultura a fin de aumentar el sentido de apropiación del ministerio y su capacidad de gestionar los proyectos financiados por donantes. En general, el riesgo de la gestión financiera se ha calificado como moderado y evolucionará a bajo una vez cumplidas las condiciones para el desembolso y adoptadas las medidas de mitigación propuestas. Las principales medidas de mitigación son las siguientes: i) la contratación de personal profesional de gestión financiera; ii) la instalación de un sistema informático de contabilidad; iii) la redacción de un manual de ejecución del programa que sea aceptable para el FIDA; iv) la suscripción de un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Agricultura y Silvicultura y el fondo de garantías de crédito, y v) auditorías internas y externas.
36. **Disposiciones relativas a la contabilidad y la presentación de informes financieros.** En el programa se han adoptado procedimientos y políticas de contabilidad compatibles con normas internacionales de contabilidad y requisitos gubernamentales aceptables. La UGP central administrará las cuentas y los informes financieros y se encargará de velar por que los fondos se destinen a los fines previstos. Todos los pagos correspondientes a las contribuciones de contrapartida del Gobierno se tramitarán por medio del sistema de control del gasto público desarrollado por el Ministerio del Tesoro y Hacienda. El Departamento de Encuestas y Proyectos (SPD) está tratando de adquirir e instalar un programa informático que pueda producir todos los informes exigidos por el FIDA.

37. **Disposiciones de auditoría interna y externa.** El Departamento de Auditoría Interna (IAD) del Ministerio de Agricultura y Silvicultura comprueba la labor del ministerio en general. El SPD está negociando y trabajando en coordinación con el IAD a fin de incluir los proyectos del FIDA en el plan de trabajo, en especial la utilización de los fondos del FIDA por los beneficiarios finales previstos. El IAD examinará la eficacia de los sistemas de control interno. Para la auditoría externa, los estados financieros anuales del programa serán comprobados por el contralor del tesoro, que actualmente lleva a cabo las auditorías externas de todos los proyectos del Banco Mundial y el FIDA de acuerdo con las Normas Internacionales de Auditoría y conforme al mandato aprobado anualmente por el Fondo. El servicio de garantía de crédito se comprobará en el marco de la auditoría anual del auditor externo.
38. **Gobernanza.** De conformidad con las directrices del FIDA, los documentos vinculantes y los contratos relativos a la adquisición de bienes y la contratación de obras y servicios financiados con recursos aportados o administrados por el FIDA deberán incluir una disposición en virtud de la cual se exija a que los proveedores, contratistas y consultores: i) velen por el cumplimiento de la política del FIDA contra la corrupción y ii) autoricen al Fondo a inspeccionar sus cuentas, archivos y otros documentos relacionados con la licitación o la ejecución del contrato y los sometan a comprobación si se estima oportuno. A fin de potenciar la participación de las partes interesadas, el Ministerio de Agricultura y Silvicultura establecerá un mecanismo de tramitación de quejas y reclamaciones y una evaluación periódica por terceros para recabar las observaciones de las partes.
39. **Adquisiciones y contrataciones.** Se ha estimado que, en términos generales, el marco jurídico vigente en Turquía en materia de adquisiciones y contrataciones públicas cumple las normas internacionales.

C. Seguimiento y evaluación, aprendizaje, gestión de los conocimientos y comunicación estratégica

40. El principal instrumento de planificación es el POA, que se elabora siguiendo un enfoque participativo ascendente en el seno de los grupos económicos y en consonancia con el marco lógico del programa. Una vez que se hayan fijado las prioridades de los grupos y se hayan definido las actividades, las UGP regionales compilarán un POA para cada provincia, los consolidarán para sus respectivas regiones y los remitirán a la UGP central para que esta elabore un POA consolidado y lo transmita al SPD con miras a su inclusión en el presupuesto. El proyecto de POA, que se remite al FIDA para que lo examine y dé su conformidad, sirve para orientar la ejecución de un grupo de actividades y proporciona puntos de referencia con respecto a los cuales se miden los progresos en la ejecución cada año.
41. **Seguimiento y evaluación (SyE).** El sistema de SyE adopta un enfoque basado en los resultados que permitirá medir los avances respecto de los objetivos fijados en el POA y evaluar periódicamente el impacto que va logrando el programa. Aunque la responsabilidad principal del sistema recae en los dos asistentes de SyE de las UGP regionales, todos los demás organismos de ejecución de las provincias, los distritos y los grupos desempeñan una función importante en la recopilación y el análisis de datos de cara a evaluar los resultados y el impacto de las actividades del programa. La coordinación general corresponde al especialista en SyE de la UGP central. El programa adopta la metodología de georreferenciación para respaldar los procesos de ejecución y de SyE.
42. **Gestión de los conocimientos.** Tanto el FIDA como el Gobierno conciben este programa como una inversión considerable para aprender a combatir el aumento del aislamiento, la despoblación y la desigualdad crecientes entre las zonas rurales y las urbanas. La principal vía de ampliación de escala consistirá en generar conocimientos para influir en las políticas y adoptar el enfoque de formación de grupos de desarrollo económico del Gobierno y los actores de las plataformas de múltiples interesados; el programa permitirá al Gobierno generar conocimientos

sobre el impacto de las asociaciones de inversión en grupos y las inversiones, y utilizarlos en la tramitación posterior de los programas gubernamentales y para hacer el mejor uso posible de las inversiones en beneficio de los productores agropecuarios de las tierras altas rurales. Asimismo, el programa dispone de fondos provenientes de donaciones para intercambiar los conocimientos del enfoque por grupos económicos con vistas a reducir la pobreza en los ecosistemas de montaña de países parecidos a través de la Cooperación Sur-Sur.

D. Propuestas de modificación del convenio de financiación

43. A reserva de que la Junta Ejecutiva apruebe la financiación adicional, se modificará el convenio de financiación del Programa de Desarrollo Rural en las Tierras Altas para que en la asignación de la financiación del FIDA consten los recursos adicionales.

V. Instrumentos jurídicos y facultades

44. Un convenio de financiación entre la República de Turquía y el FIDA constituye el instrumento jurídico para la concesión de la financiación propuesta al prestatario/receptor. Una vez aprobada la financiación adicional, se modificará el convenio de financiación firmado.
45. La República de Turquía está facultada por su legislación para recibir financiación del FIDA.
46. Me consta que la financiación adicional propuesta se ajustará a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA y a sus Políticas y Criterios en materia de Financiación.

VI. Recomendación

47. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe la financiación adicional de acuerdo con arreglo a lo dispuesto en la siguiente resolución:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo en condiciones ordinarias a la República de Turquía, por un monto de diecinueve millones noventa y cuatro mil euros (EUR 19 094 000), conforme a unos términos y condiciones que se ajusten sustancialmente a los presentados en este informe.

Gilbert F. Hougbo
Presidente

Updated logical framework incorporating the additional financing

Results Hierarchy	Indicators ¹				Means of Verification			Assumptions
	Name	Base-line ²	Mid-Term	End Target	Source ³	Frequency	Responsibility	
Outreach:	Number of persons receiving services promoted or supported by the project (women)	0	9,000	14.220	Programme system M&E	Annual	CPMU and RPMUs	
	Number of persons receiving services promoted or supported by the project (men)	0	21,000	33.180	Programme system M&E	Annual	CPMU and RPMUs	
	1.a Corresponding number of households reached	0	30,000	47,400				
	1.b Estimated corresponding total number of household members ⁴ :	0	105,000	165,900				
Goal: Enhance prosperity and resilience of upland smallholder farmers	Percentage reduction in the number of households in targeted areas living below the national poverty line ⁵	0	15%	40%	Baseline, mid-term and impact assessment surveys	Baseline Mid-term Completion	CPMU	<ul style="list-style-type: none"> Continued social, political and economic stability in the country and no major sustained disruption to market access to major export markets. GovT willing to allocate finance, manpower and technical expertise. Poverty reduction remains priority agenda
Development Objective: Strengthen the resilience of upland communities, especially youth, and improve their integration into markets.	Percentage of households in targeted areas with a monthly income of TRY 3,000 or higher (10% youth)	TBD	30%	90%	Baseline, mid-term and impact assessment surveys/ Annual Outcome Surveys	Baseline Mid-term Completion	CPMU, MSPs	
	Increase in the value of priority products marketed through economic infrastructure of the clusters ⁶	TBD	USD 25 m	USD 29 m				
	Increase in volume of priority products marketed through economic infrastructure of the clusters (measured in tons, per product)	TBD	25%	30%				

¹ Data for all household related indicators to be disaggregated by poverty status, age and gender of household head.

² Baseline figures will be updated based on baseline survey results

³ Additional external sources of data to verify performance will be identified and used wherever possible. This will include data on loans from partner banks, MFAL and MFWA statistics, market trading statistics from Dept of Commerce etc.

⁴ The average household size is revised as 3.5 persons due to change in the statistics which was initially 3.9 persons.

⁵ Poverty measurement according to the national poverty line (\$4.3 per capita per day)

⁶ The M&E system will analyze the data by the different economic development clusters and commodity points. Clearly, farmers are marketing produce already. This indicator will measure the additionality of the clusters.

Results Hierarchy	Indicators ⁷				Means of Verification			Assumptions	
	Name	Base-line	Mid-Term	End Target	Source	Frequency	Responsibility		
Outcome 1 Strengthened economic development clusters	Percentage of households reporting an increase in production (Core Indicator 1.2.4)	0	15%	40%	Annual outcome surveys	Annually	CPMU, RPMU	<ul style="list-style-type: none"> External socio-economic factors do not disrupt MSPs; Sufficient interest from private sector in MSPs across all priority commodity clusters; 	
	Percentage of households having established market linkages within EDC	0	20%	50%	Annual outcome surveys	Annually	CPMU, RPMU		
Outputs	Number of MSPs established and functional ⁸ (Core Indicator policy 2)	0	22	40	MSPs meetings	Quarterly	MSPs	<ul style="list-style-type: none"> Outreach of media and awareness campaigns effective in mobilising clusters Uptake from rural entrepreneurs / farmers sufficient Other Ministries willing and able to increase coordination to harmonize support to target communities. Climate change is in line with current predictions 	
1.1 EDC MSPs established	Value of infrastructure constructed/rehabilitated (million EUR)	0	14.8	25.8	Programme monitoring reports	Semi-annually	RPMU		
1.2 Supported EDCs infrastructure	Number of persons trained in production practices and/or technologies (Core Indicator 1.1.4)	0	418	830	Training reports	Quarterly	CPMU, RPMU		
1.3 Farmers/ organizations capacitated	Number of hectares of land brought under climate-resilient management (Core Indicator 3.1.4)	0	300	490	Programme monitoring reports	Semi-annually	RPMU		
1.4 Farmers/organization investments	Number of products branded based on geographical origin	0	2	10	Programme monitoring reports	Annually	RPMU		
1.5 Branding and promotion of upland produce									
Outcome 2: Increased utilization of financial services among rural people in uplands	Percentage decline in collateral coverage requested by participating financial institutions	TBD	30%	50%	PFI's / KGF	Annual	CPMU and RPMUs	<ul style="list-style-type: none"> GovT and banks participate as expected 	
Outputs	2.1 Developing a new credit mechanism system KGF/PGS	0	3,425	3,425	KGF reports Bank reports	Quarterly	RPMU	<ul style="list-style-type: none"> Willingness of beneficiaries to take loans/ cluster investment partnerships 	
	2.2 New partnerships established with financial sector actors (mainly private banks)	<ul style="list-style-type: none"> Number of persons in rural areas trained in financial literacy and/or use of financial products and services (Core Indicator 1.1.7) (10% youth, 30% women) 	0	3,920	8,720	Training reports	Quarterly		RPMU
		<ul style="list-style-type: none"> Percentage of persons in rural areas accessing financial services (Core Indicator 1.1.5, 10% youth, 30% women) 	TBD	30%	70%	KGF reports Bank reports Project reports	Quarterly		RPMU

⁷ Data for all household related indicators to be disaggregated by poverty status, age and gender of household head.

⁸ Under the M&E system the number of participants will be captured and analyzed by sex, age, type of representatives

Updated summary of the economic and financial analysis

Table A
Financial cash flow models

<i>Household and cooperative models</i>	Investmt.	Net income WP year 8 (TRY)	Annual Inc. net benefits per TRY Investment	NPV @ 10% (TRY)	B/C	IRR	Return to family labour, TRY/day
Economically active poor HHs mixed	67 000	38 790	0.6	151 936	1.2	77%	455
Economically active poor HHs cattle	59 000	71 635	1.2	256 718	1.3	88%	414
Economically active poor HHs grape	40 000	28 750	0.7	151 063	1.5	58%	1 917
Economically active with upside potential walnut beekeeping	66 854	59 371	0.9	283 169	2.3	40%	360
Economically active with upside potential goat vegetable in plastic tube	148 402	69 687	0.5	265 209	1.3	68%	609
Economically active with upside potential cherry orchard	53 000	57 409	1.1	284 339	2.9	80%	2 107
Cooperative model milking facility	223 050	172 200	0.8	911 875	3.3	40%	-
Cooperative model fruit cold storage facility	150 000	145 390	1.0	475 737	2.4	76%	-
<i>Crops and activity models</i>							
Walnut	42 279	20 116	0.5	33 485	1.2	16%	671
Cherry	53 000	54 191	1.0	177 466	2.9	29%	1 806
Grape	80 000	38 500	0.5	117 288	1.7	22%	1 283
Tomato (greenhouse/plastic tube)	594 800	149 278	0.3	371 070	1.5	29%	783
Strawberry (greenhouse/plastic tube)	400 000	115 267	0.3	177 993	1.2	21%	1 002
Maize- Silage	15 000	8 336	0.6	30 121	1.7	63%	556
Goat breeding	68 402	38 513	0.6	248 091	0.7	87%	306
Bee-keeping	74 350	87 955	1.2	293 442	3.6	60%	628

Table B
Programme costs and logframe targets

PROJECT COSTS AND INDICATORS FOR LOGFRAME					
TOTAL Costs	73.5	m EUR	PMU	M EUR	6.6
Beneficiaries		People	165 900	HHs	47 400
Cost per beneficiary	443	EUR/person			
	1 550	EUR/HH			
Components and Cost (EUR million)	Outcomes and Indicators				
- Component 1: Clustering for resilient rural transformation					Percentage of households reporting an increase in production (Core Indicator 1.2.4)
- m EUR	62.1		Strengthened economic development clusters		Percentage of households having established market linkages within EDC
-					
- Component 2. Inclusive Rural Finance					Percentage decline in collateral coverage requested by participating financial institutions
- m EUR	4,7		Increased utilization of financial services among rural people in uplands		
-					

4

Table C
Main assumptions and shadow prices

MAIN ASSUMPTIONS & SHADOW PRICES			
Official Exchange rate (OER)	3.50	Discount rate	10%
Shadow Exchange rate (SER)	3.90	Social Discount rate	10%
Shadow Exchange Ratio Factor (SERF)	1.10	Output conversion factor	0.91
Standard Conversion Factor	1.00	Input Conversion factor	0.98

Table F
Sensitivity analysis

Programme base case	Assumptions	NPV (EUR Million)	EIRR
		30.8	14.7%
Decrease in benefits	-20%	16.2	12.8%
	-50%	5.7	8.7%
Increase in Costs	20%	22.3	13.2%
	60%	5.4	10.7%
	86%	(5.6)	9.3%
Simultaneous decrease in benefits and increase in costs	benefits (10%) & cost (70%)	(12.9)	8.4%
	benefits (20%) & cost (50%)	(5.0)	9.3%
	benefits (30%) & cost (40%)	(8.0)	8.7%
Delays in benefits	2 years	8.9	11.5%
	3 years	(0.5)	9.9%