

**EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO
EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS
RESULTADOS DE DESARROLLO TURQUÍA**

Resumen ejecutivo

Este resumen ejecutivo establece resumidamente los objetivos y el método de la Evaluación de los resultados de desarrollo, presenta los hallazgos e indica las principales conclusiones y recomendaciones.

Objetivos

En línea con los Términos de referencia, el principal objetivo era evaluar: (1) la posición estratégica del PNUD en Turquía; (2) el rendimiento de la organización a la hora de contribuir a los resultados de desarrollo en el país; (3) el rendimiento pasado con la vista puesta en el futuro, para apoyar de este modo la preparación en curso del próximo ciclo de programación en Turquía.

Método

Un conjunto de temas de evaluación orientaron la evaluación de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en las diferentes áreas de enfoque, mediante el análisis de los criterios de evaluación de receptividad, relevancia y diseño, eficacia, sostenibilidad y eficiencia del programa; y explorando el valor aportado por el PNUD, los enfoques, las funciones y papeles adicionales del PNUD, la igualdad social y las asociaciones.

Aunque la evaluación se centró en el nivel de las áreas de enfoque, se revisó una selección de 29 proyectos y actividades sin condición de proyecto relacionadas para facilitar la comprensión en profundidad de la cartera del PNUD en Turquía. La evaluación hizo una amplia utilización de la documentación del programa y relacionada con proyectos. Sin embargo, las entrevistas directas con los interesados de toda Turquía brindaron las perspectivas más valiosas para la Evaluación de los resultados de desarrollo. Algunas de las 150 entrevistas se realizaron a lo largo de los meses de julio y agosto de 2009, involucrando a 71 instituciones.

Hallazgos

Los siguientes puntos describen los principales hallazgos en las áreas de enfoque de gobernanza democrática, reducción de la pobreza, medio ambiente y desarrollo sostenible, y en una serie de temas comunes o de interés mutuo.

- **Gobernanza democrática:** El PNUD ha realizado una sólida contribución a la reforma del gobierno local, ayudando al gobierno turco a adoptar un enfoque más participativo de la toma de decisiones locales. Se considera que el apoyo del PNUD para fortalecer la participación de las mujeres en la política ha contribuido a aumentar, aunque de forma modesta, el número de mujeres parlamentarias en las últimas elecciones generales. Además, gracias a la sólida defensa del PNUD, los problemas de la juventud figuran ahora de una forma más visible en la agenda política. En el sector judicial emergente, se aprecian los primeros indicios de que el apoyo del PNUD está contribuyendo a la reforma del sistema judicial. En relación con las personas desplazadas a nivel interno, el apoyo del PNUD ha contribuido a los resultados de desarrollo de Turquía, a través de un desarrollo de la capacidad focalizado y la labor política. En general, el área de gobernanza democrática se caracteriza por un sólido enfoque en los grupos vulnerables y una exitosa labor de promoción.
- **Reducción de la pobreza:** El PNUD ha contribuido al desarrollo de políticas a favor de los pobres a brindar apoyo a la mejora de las políticas de asistencia social y de su coordinación. La organización

también ha realizado una contribución directa a la reducción de la pobreza a través de iniciativas de desarrollo regional dirigidas a las regiones menos desarrolladas del país. La capacitación sustancial del sector privado de las regiones se ha complementado con el establecimiento de incorporaciones al mercado, mejorando así la sostenibilidad. La experimentación exitosa sobre el terreno ha ayudado a conformar la política del gobierno. El trabajo con el sector privado del PNUD ha contribuido positivamente a la introducción y consolidación del concepto de Responsabilidad Social Corporativa en Turquía. En general, las intervenciones del PNUD en esta área se centran con fuerza en los grupos vulnerables, y la mayor parte de las intervenciones se han concentrado en las regiones menos desarrolladas de Turquía. Las intervenciones también se han caracterizado por la implicación con éxito del sector privado.

- **Medio ambiente y desarrollo sostenible:** El PNUD ha realizado una contribución sustancial al resultado del programa del país ‘Se han fortalecido la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales’. Sin embargo, el avance limitado en la implementación del proyecto ha restringido la contribución del PNUD respecto al segundo resultado del programa del país ‘Se ha mejorado el acceso a servicios de energías sostenibles’. El apoyo del PNUD ha contribuido positivamente a perfilar la política de cambio climático de Turquía y la negociación internacional más allá de 2012, que tuvo como consecuencia la preparación de la Estrategia Nacional sobre el Cambio Climático y la integración de principios de desarrollo sostenible en las políticas sectoriales. Además, a través de una serie de proyectos piloto, el PNUD ha mejorado de forma importante la concienciación sobre la biodiversidad, el cambio climático y los problemas relacionados con el agua. La fuerte implicación del sector privado conseguida por el PNUD se considera un valor añadido particular a su apoyo en esta área de enfoque. Además, varias intervenciones se han beneficiado con éxito de la labor de promoción del PNUD.
- **Temas comunes o de interés mutuo:** Durante el periodo sometido a revisión, el PNUD ha realizado una sólida contribución a la **igualdad social** en virtud de tres áreas de enfoque principales. Esto se logró a través del enfoque directo en los grupos vulnerables (p. ej., gobernanza democrática) o de la implementación en las regiones menos desarrolladas de Turquía (p. ej., reducción de la pobreza), o mediante el aumento de la concienciación sobre las implicaciones de la política sectorial para la pobreza (p. ej., medio ambiente y desarrollo sostenible). Con respecto a las cuestiones de género, los esfuerzos del PNUD han contribuido positivamente a la promoción del concepto de incorporación de la perspectiva de género en Turquía, al tiempo que proyectos específicos centrados en la igualdad de género han contribuido a mejorar la participación de las mujeres en la política. En cooperación para el desarrollo, los hallazgos de la evaluación confirman el potencial de la asistencia a los países menos adelantados en particular, pero también de los intercambios con otras economías con ingresos por encima de la media que afrontan desafíos similares en las áreas de enfoque de reducción de la pobreza y medioambiental, así como con respecto a las cuestiones de género. Finalmente, la labor de promoción sistemática del PNUD ha facilitado la visibilidad y diseminación de los resultados de los proyectos.

Conclusiones

Los hallazgos de la evaluación conducen a las siguientes conclusiones:

Conclusión 1: Durante el periodo sometido a revisión, el apoyo del PNUD ha seguido satisfaciendo las necesidades de desarrollo de sus socios turcos.

En la ejecución del programa del país, el PNUD ha sido muy receptivo para adaptarse a las necesidades emergentes, tanto a nivel sectorial (por ejemplo en el área de la justicia), como en el seno de intervenciones en curso (a través de un enfoque pragmático para adaptar las actividades del proyecto a las necesidades identificadas durante la implementación).

Conclusión 2: La ayuda del PNUD ha contribuido eficazmente a los resultados de desarrollo en Turquía. Sin embargo, en algunos casos, se ha visto limitada por una falta de concentración temática originada por el exceso de receptividad del PNUD y debido al apoyo del PNUD de escala relativamente pequeña, que se centra en gran medida en proyectos piloto y de asistencia preparatoria e iniciativas complementarias.

Los resultados de desarrollo se han logrado principalmente mediante la ayuda a los socios turcos en el establecimiento de un entorno más favorable para la consecución de las metas de desarrollo nacional y los ODM. Se han realizado contribuciones particularmente importantes con respecto al aumento de la concienciación sobre las necesidades de desarrollo (p. ej., la juventud), la mejora de las capacidades de formulación e implementación de políticas (p. ej., gobierno local, desarrollo sostenible, cambio climático, etc.) y la contribución directa a la reducción de la pobreza a través del desarrollo de los recursos humanos (p. ej., las iniciativas de desarrollo regional). Sin embargo, la eficacia se ha visto, en algunos casos, limitada por una falta de concentración temática dentro de las áreas de enfoque. Esto es especialmente cierto respecto a las áreas de enfoque de gobernanza democrática y medio ambiente y desarrollo sostenible, que incluye una ambiciosa lista de prioridades.

Como ocurre en otros países de rentas medias, el apoyo del PNUD en Turquía se caracteriza hasta cierto punto por las intervenciones de pequeña a media escala, con presupuestos de proyectos modestos y periodos de implementación breves. La explicación de esta circunstancia se encuentra en la intención de probar primero iniciativas piloto antes de intervenir a mayor escala (algunos son proyectos de asistencia preparatoria e iniciativas complementarias) así como en el enfoque del PNUD en el desarrollo de la capacidad. El equipo de evaluación de la Evaluación de los resultados de desarrollo descubrió que este enfoque plantea riesgos al depositar la carga de las actividades de los proyectos en los limitados recursos de los socios. Sin embargo, esto ha servido para comprobar el compromiso del Gobierno y puede estimular una mayor apropiación nacional a largo plazo. La Evaluación de los resultados de desarrollo también indica que entre 2006 y 2008, descendió el número de proyectos a pequeña escala.

El PNUD ha realizado una sólida contribución a la igualdad social en virtud de sus tres áreas de enfoque. Esto se logró centrándose directamente en los grupos vulnerables o mediante la implementación en las regiones menos desarrolladas de Turquía, o mejorando la concienciación sobre las implicaciones de la política sectorial respecto a la pobreza. Con respecto a las cuestiones de género, los esfuerzos del PNUD han contribuido positivamente a la promoción del concepto de incorporación de la perspectiva de género en Turquía, al tiempo que proyectos específicos centrados en las mujeres han contribuido a mejorar su participación en la política y en los procesos de toma de decisiones. En cooperación para el desarrollo, existe potencial para la asistencia a los países menos adelantados en particular, pero también para los intercambios con otras economías con ingresos por encima de la media que afrontan desafíos similares en las áreas de enfoque de reducción de la pobreza y medioambiental, así como con respecto a las cuestiones de género.

Conclusión 3: Los resultados del PNUD en general tienen un alto grado de sostenibilidad, con excepciones.

El PNUD ha dado prioridad, con algunas excepciones, a la sostenibilidad en una fase precoz de la implementación del proyecto. Se apoyó la sostenibilidad mediante el establecimiento de instrumentos concretos que los socios del proyecto pudiesen utilizar después de la finalización de la ayuda del PNUD, o garantizando que el desarrollo de recursos humanos se realizase con vistas a la aplicación directa en el mercado. Además, el sólido trabajo de promoción garantizó la visibilidad necesaria para motivar el apoyo político y contribuyó a la difusión por todo el país.

Sin embargo, el equipo de evaluación de la Evaluación de los resultados de desarrollo se ha encontrado con casos de sostenibilidad más limitada. Las principales causas incluyen problemas de eficacia (p. ej., actividades de proyectos retrasadas debido a procedimientos de adquisición corporativa lentos y complejos), y la falta de masa crítica, que limita el alcance de las actividades de los proyectos y no genera una implicación nacional suficientemente sólida.

El PNUD ha abordado con éxito las dificultades derivadas de contar con recursos básicos limitados negociando y estableciendo asociaciones de desarrollo sólidas y eficaces con el gobierno turco, socios multilaterales y bilaterales y el sector privado. Estos cuatro grupos representan actualmente más del 90 por ciento del presupuesto del programa del PNUD en Turquía. Las aportaciones en aumento del gobierno y el sector privado también demuestran la inclusión satisfactoria de todos los actores relevantes en la contribución a los resultados de desarrollo de Turquía.

La contribución de los resultados de desarrollo del PNUD se ha apoyado en los esfuerzos de coordinación e intercambio de información, tanto a nivel sectorial (p. ej., grupo de trabajo temático sobre cuestiones de género, la juventud, etc.) como respecto a grupos de socios específicos (p. ej., reuniones informativas con los socios bilaterales). Sin embargo, a pesar de las recomendaciones de la Evaluación de los resultados de desarrollo de 2004, sólo se inició parte del trabajo de coordinación en 2008 y 2009 y siguen existiendo más posibilidades de apoyar la coordinación sectorial a nivel nacional en caso de que los socios nacionales lo soliciten.

Conclusión 4: A pesar de las firmes recomendaciones de la Evaluación de los resultados de desarrollo de 2004, la práctica de supervisión y evaluación del PNUD a nivel general sigue siendo débil; esto impide que se haga justicia a la eficaz contribución, en términos generales, del PNUD a los resultados de desarrollo.

Aunque la oficina ha desarrollado mejores prácticas para la supervisión y evaluación (p. ej., para el desarrollo regional de iniciativas), la práctica corporativa de supervisión y evaluación del PNUD es menos completa, en términos generales, que la adoptada por otras organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial o la CE. Esto se explica, en gran medida, por la falta de financiación adecuada de la supervisión y evaluación de proyectos. La oficina del país, por ejemplo, no cuenta con un especialista en supervisión y evaluación. La debilidad de la supervisión y evaluación impide que se haga justicia a la eficaz contribución, en términos generales, del PNUD a los resultados de desarrollo en Turquía. Por tanto, las numerosas historias de éxito no se pueden respaldar con evidencias derivadas de la supervisión y la evaluación, lo que amenaza con limitar las asociaciones del PNUD con organizaciones con exigencias de supervisión y evaluación más firmes.

6.2 Recomendaciones

Las recomendaciones abordan la programación y los niveles operativos. Hay que advertir que esta sección se centra en recomendaciones más estratégicas. Las recomendaciones para un área de enfoque específica o relacionada con un proyecto y otro tipo de recomendaciones puntuales se realizaron en los Capítulos 4 y 5 (texto subrayado).

Nivel de programación

Recomendación 1: Garantizar un sólido enfoque temático programático. Si bien un sólido enfoque temático no evita que el PNUD desarrolle asociaciones innovadoras en línea con su política sobre países con ingresos medianos (MIC).

El énfasis en desarrollar un enfoque más programático no pretende limitar la receptividad del PNUD en áreas no directamente cubiertas por el enfoque programático; sin embargo, dichas intervenciones deberían limitarse a áreas en las que existen un mandato claro y un valor añadido a la intervención del PNUD y/o sinergias con el contenido programático existente. Considerando la gran solidez de la presencia de socios multilaterales y bilaterales en el área de enfoque de medio ambiente y desarrollo sostenible, la eficacia del PNUD a la hora de contribuir a los resultados de desarrollo probablemente se beneficie de un enfoque programático más sólido (p. ej., con un enfoque en el cambio climático, el desarrollo de la capacidad para contar con un ecosistema y una economía resistentes al clima e involucrando al sector privado para que contribuya a la conservación de la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos hídricos, una economía de bajas emisiones y la eficiencia energética). Además, dentro del área de enfoque de la gobernanza democrática, el desarrollo del sector de la justicia requeriría una preparación cuidadosa continuada y la coordinación con socios del PNUD para evitar duplicaciones.

Recomendación 2: La oficina del país del PNUD debería garantizar el equilibrio entre el asesoramiento en materia de políticas y la labor de implementación de proyectos sobre el terreno, continuar con la sólida integración de las consideraciones de igualdad social tanto a nivel programático como de proyectos, y prestar mayor atención a las capacidades existentes respecto a las intervenciones individuales.

Dentro de las áreas de enfoque, debería existir un equilibrio entre el asesoramiento en materia de políticas a nivel central y el trabajo a nivel de proyecto sobre el terreno. Por ejemplo, el área de enfoque de reducción de la pobreza se ha beneficiado de un sólido elemento de intercambio de conocimientos entre la labor en materia de políticas y la implementación sobre el terreno a nivel de proyecto. Es importante mantener este equilibrio con carácter general. Considerando el volumen en aumento de las intervenciones de la CE, como el establecimiento y el desarrollo de centros de negocios y agencias de desarrollo regionales, el PNUD puede aportar valor intensificando la cooperación con sus socios turcos a nivel central, para desarrollar capacidades de formulación y coordinación de políticas de reducción de la pobreza. Además, al seleccionar intervenciones específicas y siguiendo el ejemplo de la práctica establecida por la oficina del país del PNUD con respecto a la incorporación de la perspectiva de género, es probable que una práctica similar, para la consideración de la igualdad social, fortalezca la programación en línea con la declaración de intenciones del PNUD, y ayude a evitar la inclusión de proyectos de menor relevancia inmediata para las tres áreas de enfoque. Por ejemplo, considerando que la oficina del país ha logrado una implicación, particularmente exitosa, del sector privado en la reducción de la pobreza y el medio ambiente y el desarrollo sostenible, podrían existir más posibilidades de fortalecer

tal contribución si se centrasen las actividades con más firmeza en las regiones menos desarrolladas de Turquía. Se debería mantener el mayor enfoque en las regiones menos desarrolladas de Turquía logrado recientemente. Se podría apoyar este cambio mediante el establecimiento de una presencia más sólida en una de las capitales comerciales emergentes de las regiones orientales de Turquía, al tiempo que se mantiene una presencia en Estambul con fines de servir de enlace.

Recomendación 3: Los resultados tangibles, especialmente en áreas sensibles a nivel político, requieren intervenciones a largo plazo y dotadas de muchos recursos, situando frente a frente a los plazos y el presupuesto. Por tanto, el PNUD, a nivel corporativo, debería considerar la realización de inversiones financieras y de recursos humanos en estos campos.

La actuación del PNUD a un nivel relevante (para acometer un diálogo sobre políticas con los socios del gobierno) requiere una considerable capacidad dentro de la oficina y dentro de la organización. Se debe garantizar el equilibrio entre lo que quiere el PNUD a nivel corporativo y lo que necesita la organización a nivel de la oficina del país; el modelo estándar de oficina de país no funciona en países como Turquía. Por ejemplo, es digno de resaltar que el área temática emergente de la justicia y los asuntos internos se apoya en una experiencia limitada a nivel de la oficina del país. Si se decide consolidar esta área, se aconseja a la oficina del país no sólo seguir utilizando expertos de nivel sénior pertenecientes a la organización (disponibles principalmente a través del Centro Regional de Bratislava) sino también invertir en expertos sénior con base en la oficina del país.

Nivel operativo

Recomendación 4: La oficina del país del PNUD debería seguir fortaleciendo los mecanismos de consulta y coordinación con socios nacionales e internacionales.

Como se recomendaba en la Evaluación de los resultados de desarrollo de 2004, la programación de la oficina del país del PNUD en las tres áreas de enfoque se beneficiaría de una consulta anual más profunda con la Organización de Planificación Estatal y otros socios gubernamentales, del sector privado, del sector académico y de ONG relevantes. Las actuales reuniones de revisión anual de nivel sénior podrían convertirse en una plataforma más importante a la hora de proporcionar opiniones sobre intervenciones futuras planificadas y la eficacia de intervenciones en curso o finalizadas. Además, considerando la presencia de otros socios multilaterales en el área temática de la justicia, se aconseja a la oficina del país del PND que siga fortaleciendo las consultas a los socios con vistas a garantizar sinergias y evitar solapamientos (p. ej., establecimiento de un grupo de trabajo temático). Finalmente, durante las consultas de la Evaluación de los resultados de desarrollo, los socios bilaterales han manifestado un fuerte interés en recibir más información sistemática sobre las intervenciones del PNUD en Turquía. Se deberían organizar más reuniones informativas regulares con los socios bilaterales, en particular con los que tienen una cooperación específica en el desarrollo o un interés sectorial en la cooperación con Turquía y, por tanto, es más probable que se involucren en una cooperación de larga duración con socios nacionales.

Recomendación 5: La oficina del país del PNUD debería continuar con sus esfuerzos de reducción de la pobreza a través de una asociación más diversificada con el sector privado

El PNUD ha realizado una importante contribución para mejorar la igualdad social a través de un enfoque directo en los segmentos de población más necesitados (grupos vulnerables y las regiones menos

desarrolladas del país). Sin embargo, parece existir un gran potencial de intensificación de la contribución del PNUD a la igualdad social en el área temática de la asociación con el sector privado. Además, el PNUD ha realizado una contribución sustancial a los resultados de desarrollo y a la estructura de gobernanza del Pacto Mundial en Turquía. El PNUD debe seguir facilitando y movilizando el papel del sector privado en la responsabilidad social corporativa, en línea con los principios del Pacto Mundial para lograr los ODM.

Recomendación 6: El PNUD debe seguir combinando sus esfuerzos simultáneos por incorporar la perspectiva de género y apoyar proyectos específicos de género, junto con el fortalecimiento de la cooperación entre las agencias de la ONU y la inversión en cooperación sur-sur.

Es probable que la *Dirección General sobre el Estatus de las Mujeres* de Turquía se beneficie de asistencia adicional para fortalecer las capacidades de coordinación de la incorporación de la perspectiva de género, incluida la igualdad de género y el reforzamiento de la capacidad de acción de las mujeres. También hay potencial para fortalecer la cooperación con otras agencias de la ONU, p. ej., para la participación de las mujeres en proyectos de política local, seguir haciendo uso de la experiencia del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en los temas relacionados con los medios de comunicación, con vistas a que los propios planes del PNUD hagan uso de los medios para incorporar la perspectiva de género o los proyectos de igualdad de género del PNUD en reducción de la pobreza, que tienen el potencial de generar resultados más sostenibles si hubiera cooperación con la Oficina Internacional de Trabajo (OIT) en el campo de conseguir trabajos dignos para las mujeres. En este sentido, el grupo temático de las cuestiones de género debería verse fortalecido para actuar como un "grupo de trabajo" que garantice la complementariedad entre las diferentes intervenciones de los actores. Además, ahora que los diferentes actores de Turquía están listos para avanzar a una nueva fase en términos de desarrollo de la capacidad institucional, el PNUD debería considerar la posibilidad de desarrollar nuevas iniciativas relacionadas con el género y ampliar iniciativas existentes, p. ej., la presupuestación de las cuestiones de género. Finalmente, considerando el rendimiento generalmente deficiente de Turquía en cuestiones de género, debería existir un margen importante para la cooperación sur-sur con otras economías de ingresos superiores a la media con experiencias más exitosas relacionadas con las cuestiones de género.

Recomendación 7: El PNUD debería desarrollar sistemáticamente estrategias de sostenibilidad y salida.

Con las crecientes capacidades de los socios y considerando sus propios recursos limitados, se aconseja al PNUD que aborde el tema de cómo lograr que las instituciones asuman la propiedad del desarrollo y cómo conseguir que los resultados de las asociaciones puedan ser sostenibles a lo largo del tiempo.

Recomendación 8: Garantizar la supervisión sistemática y considerar un seguimiento más sistemático de lo acordado en las recomendaciones de la Evaluación de los resultados de desarrollo.

Es probable que la eficacia de las contribuciones del PNUD a los resultados de desarrollo se beneficie fuertemente de una supervisión más sistemática, que posibilite, de este modo, nuevas intervenciones para desarrollar una sólida comprensión de la experiencia pasada, y facilite la evaluación y análisis del impacto del desarrollo. La oficina del país del PNUD precisará recursos adicionales (p. ej., orientación de la Dirección Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes [RBEC]) para apoyar el establecimiento de mecanismos de supervisión de alta calidad en todas sus áreas de enfoque, incluido el

diseño de indicadores que puedan supervisarse, mecanismos de verificación y capacitación en práctica de supervisión.

Como se indicó a lo largo de este informe, se ha producido un seguimiento sistemático limitado respecto a las recomendaciones de la Evaluación de los resultados de desarrollo de 2004 validadas por el posterior programa del país. Para mejorar la eficacia de la Evaluación de los resultados de desarrollo a la hora de contribuir a la responsabilidad del PNUD, se debería integrar el seguimiento dentro del informe anual de la oficina del país. En última instancia, el PNUD debería estudiar los sistemas de SyE nacionales y el modo en que podría utilizar esos sistemas para evaluar si la organización está realizando una contribución.