

CONOCER LO QUE DA RESULTADO



Evaluación estratégica empresarial – Éxodo y migración

Evaluación estratégica empresarial – Informe de síntesis
Llevada a cabo a través de evaluadores o evaluadoras externos por en-
cargo de la GIZ.

Pie de imprenta

Como empresa federal, la GIZ asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

La Unidad corporativa Evaluación de la GIZ está adscrita desde el punto de vista organizativo directamente al Consejo de Administración y no participa en las actividades operativas. Esta estructura organizativa fortalece su autonomía. La Unidad corporativa Evaluación tiene el mandato de generar conclusiones y recomendaciones basadas en la evidencia para tomar decisiones, comprobar los resultados de manera plausible e incrementar la transparencia con respecto a las conclusiones.

La presente evaluación ha sido llevada a cabo a través de evaluadores o evaluadoras externos por encargo de la Unidad corporativa Evaluación. El informe de evaluación ha sido redactado por evaluadores o evaluadoras externos. Por ello, refleja única y exclusivamente su opinión y valoración. La GIZ ha formulado una apreciación sobre las conclusiones y una respuesta de gestión sobre las recomendaciones.

Evaluadores/as:

Dra. Katrin Kinzelbach y Julian Lehmann (GPPi); Alexander Carius y Lukas Rüttinger (adelphi); Victoria Rietig (consultora independiente)

Autores o autoras:

Dr. Katrin Kinzelbach, Julian Lehmann, Alexander Carius, Lukas Rüttinger, Victoria Rietig

Consultoría:

Global Public Policy Institute
Reinhardstr. 7
10117 Berlin
T: 030 275 959 750
E: info@gppi.net
I: www.gppi.net

adelphi consult
Alt-Moabit 91
10559 Berlin
T: 030 89000680
E: office@adelphi.de
I: www.adelphi.de

Concepción, Coordinación y Gestión

Dra. Annette Backhaus, jefa de la sección "Evaluaciones estratégicas empresariales" de la Unidad corporativa Evaluación de la GIZ

Simon Freund, asesor sectorial senior de la Unidad corporativa de Evaluación de la GIZ

Lennart Bendfeldt-Huthmann, asesor sectorial de la Unidad corporativa de Evaluación de la GIZ

Dra. Vera Hundt, asesora sectorial de la Unidad corporativa de Evaluación de la GIZ

Responsable:

Dr. Ricardo Gomez, GIZ, Director de la Unidad corporativa de Evaluación

Publicado por:

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Diseño:

DITHO Design GmbH, Köln

Domicilios de la Sociedad

Bonn y Eschborn, Alemania

Impresión y distribución:

GIZ, Bonn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 4460-0
F +49 228 4460 - 1766

Impreso en papel 100% reciclado, con certificación FSC.

Bonn 2018

E evaluierung@giz.de
I www.giz.de/evaluierung
www.youtube.com/user/GIZonlineTV
www.facebook.com/gizprofile
https://twitter.com/giz_gmbh

El presente documento está disponible en el sitio web de la GIZ y puede descargarse en formato PDF en www.giz.de/evaluierung. Para solicitar una copia impresa puede dirigirse a evaluierung@giz.de

Resumen

Desde el año 2015, las consecuencias en el plano de la política interna, externa y de desarrollo por la llegada de solicitantes de asilo y otros migrantes a la Unión Europea y sus países vecinos son tema de discusión no solo de expertos, sino también del público en general. El Gobierno Federal alemán y la Unión Europea han encomendado a la GIZ la realización de un gran número de proyectos y programas nuevos (entre los cuales hay algunos de gran volumen) que tienen como objeto brindar apoyo a migrantes y refugiados que se encuentren en países no europeos. Además de los proyectos destinados a migrantes y refugiados, la GIZ lleva a cabo programas de cooperación técnica para apoyar a los gobiernos y la sociedad civil de países de tránsito y de acogida a la hora de hacer frente a los desafíos y de aprovechar el potencial de la migración.

¿Cómo realizó estas tareas la GIZ? ¿Qué objetivos y expectativas de resultados formulan los proyectos?

¿Cómo puede la GIZ enfocar su trabajo aún más decididamente a lograr resultados directos (*outcomes*) y no solo a lograr productos (*outputs*)? ¿Qué puede aprender de las experiencias pasadas para su desempeño en el futuro? Estos son los ejes temáticos sobre los que versa este informe final de la evaluación estratégica empresarial “Éxodo y migración”.

En concertación con un grupo de referencia interdepartamental e intersectorial y la Unidad corporativa Evaluación, el Consejo de Administración de la GIZ ha encargado la realización de esta evaluación para respaldar el aprendizaje interno, la reflexión y los conocimientos derivados de las experiencias. Las evaluaciones estratégicas empresariales estudian tanto cuestiones relativas a la prestación de servicios, como asuntos de estrategia empresarial. La evaluación “Éxodo y migración” debe apoyar a la GIZ, en particular, para:

- concebir e implementar sus proyectos relativos al éxodo y a la migración de manera más orientada a resultados. Esto significa que la planificación y ejecución de los proyectos deben reflejar de la mejor manera posible los cambios positivos o negativos (tanto voluntarios como involuntarios) que hayan generado, y maximizar los cambios positivos.
- Fortalecer el seguimiento de los resultados

de los proyectos, lo cual implica observar de forma continua los cambios positivos o negativos (tanto voluntarios como involuntarios) e informar acerca de los resultados de la observación. Los conceptos “gestión basada en resultados” y “seguimiento de los resultados” se suelen agrupar en la GIZ bajo la denominación “seguimiento basado en resultados”.

Objeto y focalización de la evaluación

El objeto de la evaluación fue la concepción de los resultados y la implementación del seguimiento de los resultados en una selección de 95 proyectos dentro del campo temático de la migración y el éxodo.

En este contexto, se evaluaron en profundidad 38 proyectos: 26 en el marco del análisis de la cartera y otros doce en el marco de estudios de caso. Los proyectos evaluados se seleccionaron a partir de una cartera general de 138 proyectos que nombran a las personas migrantes/refugiadas de manera explícita como grupo meta, o tienen como objetivo brindar apoyo a contrapartes en el tratamiento de las consecuencias de la migración y el éxodo. Tales proyectos suelen situarse en países de tránsito o de acogida.

En función del objeto de la evaluación, no se han contemplado los proyectos relativos a la disminución de las causas de éxodo. Los proyectos evaluados no se limitan a sectores individuales dentro de la labor de la GIZ (como, por ejemplo, economía y empleo, seguridad, reconstrucción y paz), sino que están ampliamente dispersos a nivel sectorial y geográfico.

En virtud de los términos de referencia, se ha procedido del siguiente modo:

- Se han identificado las prioridades de la cartera de la GIZ en el ámbito de la migración y el éxodo.
- Se han analizado las condiciones marco para la concepción e implementación de proyectos.
- Se han revisado las expectativas de resultados de los tipos de proyectos predominantes.
- Se ha evaluado la implementación práctica de los proyectos en relación con los desafíos en el marco del seguimiento de los resultados.

Procedimiento metodológico

La evaluación estratégica empresarial se realizó como evaluación continua con elementos ex ante y se diseñó de manera formativa. De este modo, el objetivo primario no fue realizar una valoración retrospectiva con rendición de cuentas, sino una evaluación anterior y en simultáneo a la fase de implementación. Como evaluación formativa, el objetivo ha sido contribuir a mejorar proyectos actuales y futuros, y apoyar la gestión del conocimiento, así como la reflexión interna en torno a proyectos relacionados con la migración y el éxodo.

Para la evaluación se ha escogido un diseño cualitativo, no experimental, dividido en cuatro partes: en primer lugar, la tipificación de los objetivos de los proyectos; en segundo lugar, el análisis en profundidad de proyectos seleccionados; en tercer lugar, el estudio del conocimiento documentado sobre determinadas expectativas de resultados; y, en cuarto lugar, los estudios de caso.

Aparte de dos estudios de caso de países con viajes a Marruecos y al norte de Iraq, se ha realizado un estudio de caso temático para el que se ha seleccionado un tema entre los tipos de objetivos que son relevantes para la estrategia empresarial y, a la vez, objeto de debates técnicos controvertidos a nivel interno. En función de estos criterios (relevancia para la estrategia empresarial y tipo de objetivo controvertido a nivel interno), se ha escogido el tema "Retorno y reintegración". En el marco del estudio de caso temático, se realizó un viaje breve a Albania.

Los métodos centrales de recopilación de información fueron el análisis de documentos, entrevistas semiestructuradas y la observación participativa. Asimismo, en Albania tuvo lugar una discusión de grupos focales.

Limitaciones

El enfoque escogido para el objeto de la evaluación posee diversas limitaciones. En primer lugar, la selección de los proyectos evaluados en profundidad no refleja por completo la totalidad de la cartera de migración y éxodo, dado que una evaluación aún más amplia hubiera demandado demasiado tiempo. Asimismo, una evaluación completa también es imposible por el hecho de que la cartera está evolucionando de manera continua y a un ritmo veloz, lo cual puede traducirse en cambios de los ejes temáticos prioritarios e, incluso, de la composición porcentual

de los grupos meta. No obstante, a la hora de seleccionar los proyectos se ha procurado contemplar todos los tipos distintos. Además, se ha tenido en cuenta la distribución geográfica de los proyectos. En segundo lugar, para responder a las preguntas de evaluación, los evaluadores y evaluadoras se han basado, sobre todo, en las declaraciones de los propios colaboradores y colaboradoras responsables. Cuando ha sido posible, se han llevado a cabo entrevistas para fines de triangulación con representantes de los comitentes, las contrapartes, otras organizaciones ejecutoras y organizaciones multilaterales, y se han comparado los resultados. Las entrevistas con grupos meta de migrantes se han podido llevar a cabo en el marco de un estudio de caso, pero no en todos. En consecuencia, la posibilidad de triangulación aquí ha sido muy limitada.

En tercer lugar, la evidencia existente solo ha podido recogerse para determinados supuestos de resultados debido a la amplia variedad de proyectos. En este caso, se trabajó por muestreo y sin pretensión de exhaustividad. En cuarto lugar, los evaluadores y evaluadoras no han tenido acceso a todos los procesos relevantes, si bien ello fue la excepción. Se ha facilitado el acceso a la información de una gran cantidad de procesos en curso, así como también a documentación confidencial.

Grupos meta en la cartera evaluada

Los documentos de los proyectos de la GIZ designan como grupo meta más importante en la cartera evaluada a los refugiados y refugiadas, seguidos por los desplazados y desplazadas internos y los repatriados y repatriadas. En conjunto, estos proyectos constituyen un 63 % de los proyectos evaluados. Por el contrario, solo el 13 % de los proyectos establecen como grupo meta a otras personas migrantes, como la mano de obra altamente cualificada o (potenciales) migrantes académicos. El 24 % de los proyectos evaluados menciona otros grupos meta como, por ejemplo, instituciones estatales, organizaciones internacionales o divisiones del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, con el propósito de reforzar su gestión en materia de migración y éxodo. Estos porcentajes destacan la fuerte focalización de la labor actual en las crisis y el éxodo. La mayoría de los proyectos se dirige a dos o más grupos meta y trabaja con un enfoque integrador. De este modo, los recursos o servicios no se ponen solo a disposición de un grupo

meta de migrantes estrictamente limitado (por ejemplo, repatriados y repatriadas, refugiados y refugiadas), sino también del resto de los miembros de la comunidad de acogida. El 66 % de los proyectos de la cartera total evaluada menciona a las comunidades de acogida como un grupo meta. Y entre los proyectos cuyo grupo meta son los refugiados y refugiadas y los desplazados y desplazadas internos, incluso el 98 % menciona también a la comunidad de acogida como grupo meta.

Tipos de objetivos relativos a la migración y al éxodo

La cartera evaluada puede dividirse en seis tipos de objetivos:

- Tipo de objetivo 1: Estabilizar territorios/países afectados por crisis y conflictos agudos.
- Tipo de objetivo 2: Mejorar las condiciones de vida y medios de subsistencia.
- Tipo de objetivo 3: Apoyar el retorno y la reintegración.
- Tipo de objetivo 4: Mejorar el apoyo psicosocial.
- Tipo de objetivo 5: Mejorar la política migratoria, los sistemas de asilo y la gestión de fronteras.
- Tipo de objetivo 6: Fortalecer el potencial de los y las migrantes para el desarrollo.

El tipo de objetivo 2 predomina en la mayoría de los proyectos (53 % de todos los proyectos contemplados); el resto de los tipos de objetivos cubren una proporción media de la cantidad total de proyectos evaluados inferior al 10 %. La cartera analizada se destaca por su diversidad de objetivos y sectores. La mayoría de estos proyectos crea el vínculo con la migración y el éxodo a través de la ampliación de tipos de proyectos establecidos de la GIZ, definiendo como grupo meta a los y las migrantes y los refugiados y refugiadas. Además, la mayor parte de los proyectos se relaciona con prioridades sectoriales ya establecidas a nivel de país por la cooperación para el desarrollo alemana. Es decir, estos grupos meta – los y las migrantes y los refugiados y refugiadas – han sido integrados en la cartera existente de la GIZ. Sin embargo, también existen excepciones. Hasta el momento, la temática de los y las migrantes y los refugiados y refugiadas ha tenido una consideración escasa en proyectos en curso relativos a los ámbitos del derecho y la justicia, la seguridad y el buen gobierno. En la actualidad, las cuestiones relacionadas

con el buen gobierno se tratan casi de forma exclusiva en proyectos nuevos, específicamente creados para los temas del éxodo y la migración, con el objetivo de apoyar la gestión de fronteras y establecer sistemas de asilo.

Abordaje de los objetivos de los comitentes por parte de la GIZ

En la cartera “Migración y éxodo”, la GIZ trabaja no solo con su comitente principal, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), sino también con otros comitentes como el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores, la Oficina Federal de Migración y Refugiados, y la Comisión Europea. En casi todos los proyectos evaluados, la GIZ ha lidiado con apremios de tiempo y presiones por cumplir con las expectativas de sus comitentes. Los colaboradores y colaboradoras de la GIZ entrevistados describieron esta presión como algo nuevo y la atribuyeron a motivos de política interna. En este sentido, se ha hecho referencia tanto a proyectos financiados por la Unión Europea como a proyectos realizados por encargo del Gobierno Federal alemán. Independientemente de eventuales consideraciones de política interna de parte de los comitentes, existía una necesidad de actuación apremiante en los países en crisis y conflicto en cuestión, lo cual también influyó de manera determinante en los plazos exigidos y las exigencias impuestas.

El margen de flexibilidad del que disponía la GIZ en el asesoramiento en relación con los objetivos de un proyecto variaba en función del comitente y de la orden. En el caso del BMZ, por ejemplo, el tema del retorno ha demostrado que, en el marco de la discusión técnico-conceptual, la GIZ puede lograr un desarrollo ulterior de los objetivos esperados por sus comitentes. Algo similar sucedió en relación con la cuestión de la gestión de fronteras en el diálogo con la Comisión Europea y con diversos Estados miembros europeos. No obstante, también hubo casos en los que las estrictas pautas políticas existentes limitaban fuertemente la capacidad de maniobra de la GIZ.

Algunos objetivos de política de refugiados y migración de Alemania y la Unión Europea han sido objeto de una percepción crítica por parte de colaboradores y colaboradoras de la GIZ de distintos niveles. Ciertos proyectos nuevos dentro de los ámbitos de la estabilización, del retorno y de la gestión de fronteras

se contradecían con el concepto personal de la política de desarrollo de muchos colaboradores y colaboradoras. Otros colaboradores y colaboradoras consideraban que la cooperación técnica e internacional basada en intereses es inevitable y han intentado adaptar el trabajo propio a estas condiciones políticas generales.

La GIZ ha comenzado a desarrollar principios para el diseño de proyectos en materia migratoria. Por medio de estos principios, se busca lograr el difícil equilibrio entre ofrecer orientación técnica para el diálogo con los comitentes y, a la vez, no limitar el margen de maniobra para el desarrollo del ámbito de operaciones de la GIZ.

En respuesta a las pautas del Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés), la GIZ desarrolló, además, ciertas salvaguardas (*safeguards*), es decir, estándares propios de la empresa e independientes del comitente, destinados a la evaluación de riesgos y al aseguramiento de la calidad. Estas salvaguardas resultan relevantes también para el ámbito de la migración y el éxodo, dado que imponen un examen de todos los proyectos, independientemente del comitente, con el objetivo de detectar posibles resultados no intencionales negativos, en particular, en relación con los derechos humanos y las dinámicas de conflicto.

Concepción de los proyectos

En la práctica, la aplicación de los procedimientos de examen estandarizados en las operaciones por cuenta del BMZ se desarrolla de manera diversa. Así, los procedimientos para la elaboración de las propuestas de proyectos y la realización de misiones de examen de ciertos proyectos se han acortado o no se han aplicado en su totalidad por el alto nivel de presión para implementar los proyectos. No obstante, en los países en crisis y conflicto, la GIZ por lo general ha llevado a cabo análisis de conflictos y contextos, aun cuando el comitente no lo había especificado de forma explícita. La mayoría de los proyectos evaluados en profundidad tratan criterios *do-no-harm* (no hacer daño) y riesgos, pero con distinto nivel de énfasis.

Entre los proyectos contemplados existen grandes diferencias en cuanto a la calidad de la concepción de los resultados. Aproximadamente un tercio de los proyectos evaluados en profundidad se caracteriza por una marcada orientación a los productos. En este caso, se trata, sobre todo, de proyectos de gran

volumen por cuenta del BMZ destinados a prestar ayuda de transición, y de proyectos financiados por el Ministerio Federal de Relaciones Exteriores en contextos de crisis. Para poder hacer efectiva la salida de los grandes volúmenes de fondos previstos, la atención se centra, en función de las especificaciones del comitente, en “productos” de corto plazo para los beneficiarios como, por ejemplo, medidas de efectivo por trabajo u ofertas de capacitación.

En el caso de los proyectos no orientados a productos sino a resultados superiores (resultados directos e impactos), un punto débil observable en la concepción de los resultados son las cadenas de causalidad en parte fuertemente acortadas. En este sentido, se aprecia que las propuestas de proyectos no formulan en detalle las hipótesis de resultados. Los objetivos de los módulos y los programas (resultados directos) de las propuestas de proyectos se formulan, en parte deliberadamente, de forma imprecisa o poco clara, a fin de disponer de flexibilidad a la hora de la implementación. Además, los objetivos de los comitentes motivados por cuestiones de política interna, exterior o de seguridad permanecen implícitos.

Implementación

En particular en los contextos de crisis y conflicto y en el marco de los proyectos de gran volumen de ayuda de transición, la atención en la implementación se centró, en primer lugar, en alcanzar la cantidad de productos predefinidos y en la salida de fondos. En este contexto, la gestión basada en resultados se desplazó a un segundo plano. Sin embargo, los colaboradores y colaboradoras de la estructura externa (en algunos casos con el apoyo del Departamento sectorial de Eschborn, en otros sin él) continuaron desarrollando la gestión basada en resultados en la fase de implementación una vez que la presión por cumplir las exigencias impuestas había mermado y la confianza en lograr los números fijados aumentaba. A este fin, se utilizaron los márgenes de maniobra existentes en las propuestas de los proyectos, se superaron indicadores particulares de manera consciente, y se adaptaron las actividades, siempre que fuera posible.

El seguimiento y los informes presentados se ajustaron primordialmente a las exigencias de los comitentes y no a los estándares de la GIZ independientes de los comitentes. En casos extremos, debido a la presión a la hora de la implementación, se trabajó,

incluso, sin sistema de seguimiento. En otros casos, la atención estuvo centrada en la presentación exhaustiva de informes especiales que los comitentes exigían en relación con los servicios prestados. Muchos de los colaboradores y colaboradoras entrevistados consideraron problemática la focalización del seguimiento en los productos y formularon requisitos muy exigentes en relación con el seguimiento de los resultados. Conforme iba disminuyendo la presión por cumplir con las expectativas impuestas, se desarrolló, con retraso, el seguimiento de los resultados directos durante la implementación.

La revisión de los resultados de los servicios prestados a grupos meta de migrantes se complicó debido a que los datos de los proyectos no siempre se recopilaban de forma diferenciada entre distintos grupos meta y que rara vez se efectuaron desgloses dentro de un mismo grupo meta. Esta situación también ha podido observarse cuando las propuestas de proyectos mencionaban a grupos de migrantes especialmente vulnerables como grupo meta. En el caso de los proyectos que prestaban servicios directos como, por ejemplo, medidas de capacitación o programas de efectivo por trabajo, la desagregación podía realizarse de manera relativamente simple. En el caso de los proyectos destinados a fortalecer la capacidad de acción de las estructuras estatales, en cambio, el seguimiento de los resultados desagregado de manera razonable resulta más complejo y costoso.

La verificación de la sensibilidad ante los conflictos y del principio de no hacer daño desempeñó solo en casos excepcionales un papel determinante en la implementación de los proyectos contemplados en el marco de los estudios de caso. En gran parte, esta situación se debía a la presión a la hora de la implementación, pero también a estructuras de incentivos insuficientes para tener en cuenta, durante la fase de implementación, las pautas de no hacer daño establecidas.

El hecho de tener que operar bajo grandes apremios de tiempo y gran presión por cumplir con las expectativas impuestas puso de relieve algunas dificultades en el plano institucional. Ello se refería, por un lado, al desafío de reclutar en poco tiempo personal cualificado para la implementación de los proyectos. Por otro, también se presentaron dificultades debido a las estructuras administrativas de la GIZ en general y las normas de adquisición en particular.

Orientación hacia las contrapartes y los grupos meta

Las contrapartes valoran la concertación con la GIZ, pero también creen que es necesario abrir un diálogo político en torno a los objetivos superiores que guían el trabajo de la GIZ y las decisiones de sus comitentes en el ámbito de la migración y el éxodo. En este sentido, a la fecha, existen tensiones no resueltas entre las expectativas de los comitentes, las prioridades de las contrapartes, y las necesidades de los grupos meta. En la práctica, a pesar de que ya se ha fortalecido la concertación entre distintos ministerios del Gobierno Federal alemán en torno a temas de política migratoria, la GIZ continúa lidiando con cuestiones de concertación. Esta condición consume recursos y puede ocasionar demoras en la implementación.

Cabe mencionar que, en lo que se refiere a la consideración de las necesidades específicas de los grupos meta, no siempre se han establecido las prioridades de los grupos meta, los cuales son, en parte, muy heterogéneos (refugiados y refugiadas; otros migrantes, incluyendo a desplazados y desplazadas internos; migrantes especialmente vulnerables, tales como las víctimas de la trata de personas; y comunidades de acogida) o solo se establecieron una vez comenzado el proyecto. La presión ya descrita en lo que se refiere a la implementación impidió llevar a cabo análisis detallados de las necesidades antes de comenzar los proyectos.

En el abordaje de los desafíos del ámbito de la migración y el éxodo, los colaboradores y colaboradoras de la GIZ constituyen una importante fortaleza de la empresa. El personal de la GIZ ha evidenciado un alto nivel de flexibilidad. Los colaboradores y colaboradoras han demostrado compromiso y se han empeñado en trabajar de manera responsable en busca de soluciones para sortear las restrictivas condiciones marco.

Conclusiones sobre la concepción y la implementación

Los desafíos y puntos débiles observados en los proyectos evaluados están relacionados, en primer lugar, con las complicadas condiciones marco en las que se ha desarrollado y se implementa la cartera de migración y éxodo. En este sentido, se hace referencia, sobre todo, al aumento del número de personas migrantes y refugiadas, las corrientes migratorias

mixtas, los conflictos violentos prolongados, la falta de acuerdo entre los comitentes y los países contraparte acerca de asuntos básicos de política migratoria, así como a un novedoso enfoque para la cooperación internacional alemana consistente en combinar cuestiones de política exterior, de seguridad y de desarrollo con intereses de política interna. A pesar de que estas condiciones marco escapan al control de la GIZ, la empresa podría prepararse aún mejor para diseñar e implementar proyectos de alta calidad, orientados a los resultados y relevantes para los grupos meta, incluso bajo estas circunstancias complejas. A tal fin, no solo deben contemplarse aspectos técnicos en la concepción de los resultados, sino que también es necesario optimizar los procesos regulares, llevar a cabo un diálogo intensivo con los comitentes y propiciar una mayor interconexión con otros actores.

Plausibilidad de las expectativas de resultados

El presente informe resume buenas prácticas y conocimientos documentados sobre resultados (evidencia), desafíos y riesgos, y detalla campos de observación, para un conjunto de expectativas de resultados de relevancia estratégica. Las expectativas de resultados seleccionadas hacen referencia al establecimiento de mecanismos para la protección de personas refugiadas y de migrantes vulnerables (*protection governance*), a programas de efectivo por trabajo, al enfoque integrador, al retorno y la reintegración, así como a la salud mental y el apoyo psicosocial (MHSSP, por sus siglas en inglés).

La evidencia existente sobre estos temas varía considerablemente. En general, son pocas las expectativas de resultados para las que se dispone de evidencia suficiente para poder orientar la concepción del proyecto. Por el contrario, pueden observarse vacíos en la evidencia. Mediante el fortalecimiento del seguimiento basado en resultados, la GIZ puede y debería contribuir a que, en el futuro, se disponga de un mayor nivel de conocimiento para la concepción basada en evidencia.

Hasta el momento, existe relativamente poca información sobre el desarrollo de estructuras administrativas nacionales para determinar el estatuto de refugiado de las personas afectadas, identificar estados de vulnerabilidad y brindar asesoramiento de referencia a grupos vulnerables de migrantes, tales como las víctimas de la trata de personas. Sin embargo, en contraste con otros ámbitos, en este tema

la GIZ puede guiarse por documentos internacionales de referencia relativos a estándares de protección y a la cooperación internacional que constituyen una base generalmente aceptada de buenas prácticas.

La evidencia disponible sobre programas de efectivo por trabajo constata resultados positivos a corto plazo en relación con las condiciones de vida, la autoestima de los beneficiarios y la infraestructura pública y social de servicios básicos y circuitos económicos locales. No obstante, no existe evidencia sobre resultados a largo plazo. Por consiguiente, el enfoque de efectivo por trabajo no puede reemplazar a los enfoques de cooperación para el desarrollo orientados al largo plazo o medidas de establecimiento de la paz. Asimismo, en los programas de efectivo por trabajo se corre el riesgo de favorecer a determinados grupos en el marco de la selección, incrementar la competencia en el mercado de trabajo y generar problemas psíquicos por la pérdida del apoyo. Desde el punto de vista de la eficiencia, se plantea la pregunta de si no debería priorizarse la distribución de dinero en efectivo, tal como se practica cada vez con más frecuencia en la ayuda humanitaria –y que exige un menor despliegue de recursos–, por encima del enfoque de efectivo por trabajo. Desde esta perspectiva, las medidas de efectivo por trabajo deberían priorizarse frente a la asignación de efectivo solo cuando se pueda lograr un valor agregado a través del empleo que vaya más allá de la satisfacción de necesidades en el corto plazo.

El enfoque integrador se aplica en prácticamente todos los proyectos de la GIZ que brindan servicios para personas migrantes y refugiadas. Sin embargo, no todo el personal lo define y comprende del mismo modo. Se utiliza, en particular, como instrumento importante de la gestión de conflictos. Este supuesto se confirma fundamentalmente con la bibliografía. Un requisito a tal fin es una distribución bien pensada, acorde a la situación y aceptada por los grupos meta. Los posibles riesgos del enfoque son la apropiación por parte de una élite (*elite capture*), una diferenciación insuficiente entre las comunidades de acogida y los grupos de migrantes (los dos son heterogéneos), y el favorecimiento subjetivo de determinados grupos meta.

En el caso del retorno y la reintegración, existe evidencia que corrobora algunas expectativas de resultados centrales de la GIZ. Una mejor prestación de servicios para las personas repatriadas y las comuni-

dades de acogida (focalización en el apoyo socio-económico) puede contribuir a un retorno y una reintegración sostenibles. Sin embargo, existe una serie de factores individuales y estructurales que afectan de forma determinante a la sostenibilidad y al éxito de las medidas de reintegración y sobre los que la GIZ tiene escasa influencia. La expectativa de resultado de que el apoyo a la reintegración evite una nueva migración no puede confirmarse a partir de la evidencia analizada. Entre los desafíos centrales en el ámbito del retorno y la reintegración figuran la heterogeneidad de los grupos meta de repatriados y repatriadas y la medición de la reintegración.

La evidencia científica que existe sobre las expectativas de resultados de las medidas de salud mental y apoyo psicosocial en los contextos de éxodo y migración es relativamente escasa hasta la fecha. Una dificultad para sistematizar los conocimientos derivados de la experiencia es la gran cantidad de posibles formulaciones de resultados directos en dichas medidas. En este sentido, la estandarización podría representar una solución. En la medida en la que puedan aplicarse al contexto de la cooperación para el desarrollo, las formulaciones estandarizadas de resultados directos que propone el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas (IASC, por sus siglas en inglés) podrían constituir un modelo a seguir para la concepción de resultados de la GIZ y contrarrestar la orientación a los productos, considerada problemática por los profesionales abocados a la práctica.

Recomendaciones

Con el objetivo de apoyar a la GIZ para mejorar la concepción de los resultados y el seguimiento basado en resultados en la cartera de migración y éxodo, el informe contiene ocho recomendaciones para concretar mediante indicaciones operativas; a saber:

1. Actuar de manera proactiva e interconectada.
2. Conciliar la capacidad de respuesta y los procesos regulares. Superar el modo de crisis.
3. Mantener la gestión basada en resultados a pesar de la presión por cumplir las exigencias impuestas.
4. Priorizar el seguimiento de los resultados en la fase de implementación.

5. Observar la diligencia debida en materia de derechos humanos y los principios de no hacer daño.
6. Consolidar el enfoque integrador.
7. Tener más en cuenta las necesidades y los conocimientos de los grupos meta.
8. Entablar diálogos sobre cuestiones controvertidas en materia de política migratoria.

La recomendación 1 hace referencia al posicionamiento estratégico de la GIZ. Se trata de mejorar la preparación de la GIZ para la futura evolución de los movimientos migratorios y de éxodo, desarrollar una concepción complementaria e interfronteriza, propiciar el intercambio entre expertos y expertas en éxodo y migración, crear redes con otros actores, y definir prioridades temáticas.

La recomendación 2 versa, en particular, sobre los procesos regulares relativos al *reclutamiento de personal*, las *adquisiciones* y los *contratos*. Los procesos regulares de la GIZ no deberían orientarse hacia la capacidad de respuesta en situaciones de crisis, dado que los procedimientos de examen establecidos constituyen un punto fuerte de la GIZ. Sin embargo, la GIZ puede fortalecer su capacidad de respuesta. Se deberían tomar las medidas necesarias para que, en el futuro, se evite trabajar en modo de crisis cuando haya demanda de proyectos de gran volumen que deban iniciarse en el corto plazo. En este sentido, resultaría apropiado, sobre todo, fortalecer la capacidad de reclutar personal con rapidez y la preparación individual (*coaching*).

La recomendación 3 se refiere a la orientación a resultados directos y, en particular, a la cuestión de cómo la GIZ puede proteger y fortalecer su gestión basada en resultados, tanto en contextos de crisis y conflictos como en caso de presión por parte de los comitentes para cumplir con determinadas expectativas del trabajo. Para mejorar la orientación a los resultados directos, la GIZ debería, entre otras cosas, invertir en la calidad de las misiones de examen y mejorar la disponibilidad de sus resultados para los o las responsables de la orden y el personal *in situ*.

Las misiones de examen y el control de calidad deberían hacer más hincapié en que los proyectos formulen resultados directos (en lugar de productos) al nivel de los objetivos del módulo. Las suposiciones de resultados deberían explicarse con precisión en las partes narrativas de las propuestas de proyecto. No se recomienda trabajar con modelos de resultados para varios proyectos y contextos. En la cartera

de migración y éxodo, las salvaguardas deberían implementarse de forma consecuyente y sin excepción para todos los comitentes.

La recomendación 4 aborda el seguimiento de los resultados durante la implementación. La GIZ debería priorizar el seguimiento en la fase de implementación y desarrollar sus sistemas de seguimiento en un momento más temprano de lo que se acostumbra actualmente. A este fin, se recomienda establecer líneas de presupuesto específicas para el seguimiento. Los datos recopilados deberían contemplar los resultados logrados (*outcomes*) y, siempre que sea relevante, el aporte a la paz de los proyectos de la GIZ. Cuando sea posible, el seguimiento a través de personal externo debería complementarse siempre con otras formas de seguimiento y utilizarse solo en situaciones excepcionales como única forma de recopilación de datos. Cuando algunos de los comitentes de proyectos de la GIZ exigen una rápida prestación de servicios para hacer frente a la presión política, surgen desafíos especiales para la gestión basada en resultados. En estos casos, la GIZ debería negociar con los distintos comitentes para lograr un equilibrio entre una rápida presentación de informes de servicios prestados y el análisis crítico y menos exhaustivo de los resultados directos alcanzados o no alcanzados.

La recomendación 5 tiene que ver con el deber de diligencia en materia de derechos humanos y el respeto a los principios de no hacer daño. La GIZ, de acuerdo con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, y como miembro del Pacto Mundial, posee un deber de diligencia propio en materia de derechos humanos, independiente de sus comitentes. Por tal motivo, debería invertir en la evaluación de impactos (salvaguardas). Las guías internas deberían advertir en detalle sobre los riesgos conocidos en el contexto de la migración y el éxodo. Asimismo, se deberían intensificar las estructuras de incentivos para mejorar el seguimiento de las pautas de no hacer daño.

Las recomendaciones 6 a 8 hacen referencia a los enfoques y desafíos de carácter técnico. En este sentido, la primera medida debería ser consolidar el enfoque integrador: definir el enfoque de manera uniforme, continuar elaborando los conocimientos internos sobre el enfoque y sensibilizar al personal sobre los límites del enfoque. En particular, la GIZ debería revisar sus distintos procesos de selección de objetivos (*targeting*) y desarrollar guías para la futura se-

lección de objetivos en el marco del enfoque integrador.

Asimismo, se recomienda tener más en cuenta las necesidades, los conocimientos y las capacidades de los grupos meta para establecerlos de forma temprana y con una diferenciación apropiada en función de los grupos meta. Los proyectos de largo plazo deberían contener siempre elementos participativos e incluir también a representantes de los y las migrantes y los refugiados y refugiadas. Para cumplir con su deber de diligencia en materia de derechos humanos y detectar y resolver a tiempo posibles consecuencias negativas de la propia conducta en el contexto de los movimientos migratorios y de éxodo, la GIZ debería ampliar su actual mecanismo de reclamación.

Por último, la GIZ no puede evitar encontrarse con cuestiones controvertidas de política migratoria. En este sentido, debería intentar asumir un papel de mediadora entre los comitentes, los gobiernos contraparte y los grupos meta, y, en este contexto, apoyar la conciliación necesaria de intereses. Se recomienda a la empresa examinar aún más en detalle las reservas profesionales del personal, así como mejorar la comunicación de las decisiones en materia de estrategia empresarial. A este fin, resultaría apropiado, sobre todo, reflexionar sobre el proceso actual para formular principios de diseño, aclarar su grado de obligatoriedad y publicar estos principios. Asimismo, se debería capacitar mejor al personal para la comunicación externa, no solo para evitar daños a la reputación, sino también para desalentar y, siempre que sea posible, corregir expectativas poco realistas de algunos sectores de la política y la opinión pública alemanas en cuanto a los objetivos alcanzables en la cartera de migración y éxodo.

Estructura del informe

El informe está dividido en ocho capítulos. El capítulo 1 expone los objetivos y el objeto de la evaluación, y el uso pretendido. El capítulo 2 define los conceptos centrales. En el capítulo 3 se describe el procedimiento metodológico en detalle. En el capítulo 4 se brinda una síntesis de la cartera evaluada. A continuación, se presentan observaciones y conclusiones sobre la concepción de los resultados (capítulo 5) y sobre la implementación del seguimiento de los resultados (capítulo 6). En base al análisis de la evidencia existente y los conocimientos derivados de la experiencia, el capítulo 7 versa sobre la plausibilidad

de los compromisos por alcanzar resultados seleccionados. El capítulo 8 contiene una descripción detallada de las recomendaciones.

Por último, se desarrolla un dictamen y una respuesta de gestión que se añaden al informe.

El informe principal en alemán puede consultarse en línea en el sitio web de la GIZ:

https://www.giz.de/de/downloads/FINAL%20Hauptbericht_USE%20Flucht%20und%20Migration_final%20200618.pdf

Dictamen

En diciembre del año 2016, la GIZ encargó a un consorcio formado por GPPi y adelphi la realización de una evaluación estratégica empresarial sobre el tema “éxodo y migración”.

Una vez aprobadas por el Consejo de Administración, las evaluaciones estratégicas empresariales son financiadas y realizadas por la Unidad corporativa Evaluación bajo su propia responsabilidad. Estas evaluaciones abordan las decisiones necesarias y los procesos de cambio de la empresa que pueden afectar tanto a la prestación de servicios como a las estrategias empresariales. Las evaluaciones estratégicas empresariales sirven para apoyar la toma de decisiones basadas en evidencias, así como el aprendizaje organizacional y la rendición de cuentas.

El uso de los resultados de la evaluación se fomenta centrandó la atención en los conocimientos que se trata de obtener, en la necesidad de información y en las capacidades de implementación de los actores involucrados en la concepción. A tal fin, entre otras cosas, se involucra en el proceso de evaluación a todas las partes interesadas centrales por medio de grupos de referencia.

Para esta evaluación estratégica empresarial se ha escogido el área temática “éxodo y migración”, debido a que el tema tiene un alto nivel de relevancia y plantea una serie de desafíos a los que la empresa debe hacer frente. Así, se ha registrado un fuerte incremento de fondos en el área temática y se ha encomendado la realización de un gran número de proyectos nuevos, en parte de gran envergadura. Las distintas modalidades aplicadas por los donantes, los contextos dinámicos y los complejos problemas existentes imponen exigencias especiales a la concepción e implementación de los proyectos.

La evaluación “Éxodo y migración” debe apoyar a la GIZ, en particular, para:

- concebir e implementar sus proyectos relativos al éxodo y a la migración de manera más orientada a los resultados;
- fortalecer el seguimiento de los resultados de los proyectos.

El objeto de la evaluación fue la concepción de los resultados y la implementación del seguimiento de los resultados en una selección de 95 proyectos encuadrados en el campo temático de la migración y el éxodo. En este contexto, se evaluaron en profundidad 38 proyectos: 26 en el marco de un análisis de la cartera y otros doce en el marco de estudios de caso.

La evaluación no se planteó como evaluación de proyectos particulares y tampoco aplicó los criterios de evaluación acordados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE como elementos estructuradores. La evaluación se estructuró como evaluación formativa con elementos ex ante: el objetivo principal no era realizar una valoración retrospectiva con rendición de cuentas, sino una evaluación anterior y en simultáneo a la fase de implementación de los proyectos evaluados de la GIZ, con el objetivo de mejorar de manera continua y sistemática la gestión basada en resultados y el seguimiento de los resultados de los proyectos pertenecientes al ámbito “éxodo y migración”.

Los evaluadores y evaluadoras aplicaron una combinación de métodos cualitativos, en particular, análisis de documentos y entrevistas semiestructuradas. Cuando fue posible, tuvo lugar una triangulación de datos, métodos, y evaluadores y evaluadoras. Para realizar un análisis en profundidad de la cartera y preparar los estudios de caso, se evaluaron propuestas de proyecto con sus modelos y matrices de resultados, propuestas de cambios, informes de avance, e información sobre la implementación del proyecto. En el marco de una revisión bibliográfica, los evaluadores y evaluadoras analizaron guías y documentos orientativos relevantes de la GIZ, documentos de referencia internacionales, evaluaciones pertinentes y bibliografía científica (entre otros documentos, se utilizaron archivos de evidencia como evidence aid y los mapas de brechas en evidencia de 3ie). De manera adicional, los evaluadores y evaluadoras llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con 121 personas. En el capítulo 3 de este informe puede verse una descripción detallada de la metodología y sus limitaciones.

Con el fin de lograr el mayor nivel de utilidad posible de los resultados de la evaluación, los evaluadores y evaluadoras buscaron entablar un diálogo estrecho con todos los actores relevantes dentro de la GIZ. El

carácter formativo de la evaluación se garantizó, además de mediante el intercambio con el grupo de referencia de la evaluación estratégica empresarial, por medio de intercambios en diversos formatos y numerosos eventos:

- Sesión de diálogo con el grupo de trabajo de la empresa “Éxodo y migración” (intercambio a nivel de dirección de división).
- Discusión con personal destacado en el extranjero sobre el enfoque, los objetivos y las preguntas de la evaluación estratégica empresarial en el marco de un taller de lecciones aprendidas sobre la iniciativa especial “Éxodo” celebrado en Ammán.
- Participación en un foro especializado sobre el tema “Retorno” en Eschborn, así como en un taller con la misma temática en Berlín.
- Sesión de diálogo en el marco de un taller de cuatro días con los grupos de trabajo “Refugees, IDP, Returnees, Host Communities” y “Mental Health and Psychosocial Support” de la red de la GIZ “International Cooperation in Conflicts and Disasters” (NICD).
- Dos sesiones de recapitulación al cierre de los estudios de caso de países. En este marco, el eje de discusión central fueron las observaciones y los resultados provisionales.
- Presentación de las recomendaciones y debate con personal seleccionado de la GIZ por su competencia técnica para realizar un análisis crítico, llevar a cabo ajustes pertinentes y finalizar la evaluación.

El informe es producto del trabajo de los evaluadores y evaluadoras externos contratados. Desde el punto de vista de la GIZ, la evaluación se ha desarrollado a través de métodos sólidos y con el objetivo de que resulte de utilidad. En el anexo tres de la matriz de evaluación puede verse cómo se han trabajado las respectivas preguntas de la evaluación a nivel metodológico, qué fuentes de datos se han utilizado y a qué conclusiones y recomendaciones se ha llegado.

En general, los resultados de la evaluación son válidos y útiles para la GIZ.

Respuesta de gestión

La presente respuesta de gestión detalla en qué medida la gestión de la GIZ comparte las recomendaciones de la evaluación y cuál es su valoración de la relevancia y la utilidad. La GIZ desarrollará un plan de implementación para las recomendaciones priorizadas, en el que se establecerá qué medidas para mejorar deben ejecutarse por parte de qué unidad organizativa, con qué recursos y en qué momento. El seguimiento de la implementación de estas medidas estará a cargo de la Unidad corporativa Evaluación y las unidades organizativas que lleven a cabo las medidas.

En el marco de la evaluación estratégica empresarial se han formulado las siguientes recomendaciones superiores:

1. Actuar de manera proactiva e interconectada.
2. Conciliar la capacidad de respuesta y los procesos regulares. Superar el modo de crisis.
3. Mantener la gestión basada en resultados a pesar de la presión por cumplir las exigencias impuestas.
4. Priorizar el seguimiento de los resultados en la fase de implementación.
5. Observar la diligencia debida en materia de derechos humanos y los principios de no hacer daño.
6. Consolidar el enfoque integrador.
7. Tener más en cuenta las necesidades y los conocimientos de los grupos meta.
8. Entablar diálogos sobre cuestiones controvertidas en materia de política migratoria.

Asimismo, las recomendaciones en sí se dividieron en 47 indicaciones operativas (véase el cap. 8). En esta respuesta de gestión no se abordará cada subpunto por separado, sino que se adoptará una postura sobre las recomendaciones superiores, haciendo referencia a algunos subpuntos relevantes en particular. Las recomendaciones transitan distintos niveles: la primera recomendación está dirigida a la orientación estratégica de la GIZ, mientras que la segunda versa sobre los procesos regulares y procedimientos internos, en

particular, el reclutamiento de personal; las recomendaciones tres y cuatro hacen referencia a la gestión basada en resultados y el seguimiento de los resultados de los proyectos, y las recomendaciones cinco a ocho abordan enfoques y desafíos de carácter técnico. La presente respuesta de gestión está estructurada en base a estos niveles.

La evaluación ha tenido lugar en el marco de un intercambio estrecho con los actores relevantes y se ha percibido como muy útil. El carácter formativo de esta evaluación estratégica empresarial se ha apoyado por medio de la participación activa del equipo de evaluadores y evaluadoras en distintos foros de diálogo, también con el fin de debatir comentarios y sugerencias sobre resultados (parciales) de la evaluación. Por consiguiente, numerosas medidas operativas de mejora se adoptaron ya durante el proceso de evaluación, sobre todo, porque, en un ámbito tan dinámico como el del éxodo y la migración, existen numerosos formatos de aprendizaje e intercambio que dan lugar a ajustes continuos y, así, se han iniciado o confirmado y reforzado cambios de manera iterativa durante la evaluación. Pero esto significa también que la influencia de la evaluación no siempre puede registrarse de forma concreta. En el transcurso de la evaluación, fueron objeto de un controvertido debate sobre todo las cuestiones relativas a los niveles de resultados (véanse las recomendaciones 3 y 4), así como la percepción de algunos miembros del personal que, en algunos proyectos relacionados con el éxodo, ven un potencial riesgo de erosión de los valores de la política de desarrollo, en beneficio de intereses de política interna, exterior y de seguridad (recomendación 8).

Recomendación 1: Actuar de manera proactiva e interconectada

En principio, esta recomendación se dividirá. La relevancia de anticipar rutas migratorias y de éxodo, así como de mejorar la concertación transnacional entre los proyectos, por ejemplo, a lo largo de rutas migratorias, no es ajena a la percepción de la GIZ. De este modo, la evaluación estratégica empresarial confirma la importancia de las actividades y los procesos que ya han sido iniciados en este ámbito y que se deben continuar intensificando. Así, en diversas regiones se realizan análisis de escenarios para rutas migratorias y se continúa el desarrollo de cooperaciones en torno

al tema, por ejemplo, con el Banco Mundial y la Universidad de Maastricht. Se reconoce también la utilidad de la cooperación transfronteriza, precisamente en el contexto del éxodo y de la migración. En la actualidad, tal cooperación ya se está implementando en la medida de lo posible. No obstante, el hecho de que la mayoría de las órdenes se refieran a un país concreto también establece límites en este sentido.

Una parte importante de la primera recomendación hace referencia, además, a los desafíos generados a causa de los movimientos migratorios y de éxodo mixtos, tanto en el diseño conceptual de los proyectos, como en el intercambio de tipo técnico e institucional. El intercambio técnico y estratégico que aquí se recomienda ya está teniendo lugar. No se comparte la acepción de la definición de migración y éxodo utilizada por los evaluadores y evaluadoras, según la cual el éxodo es un “subtema” de la migración. Si bien esto es correcto desde una perspectiva científica, políticamente la cuestión se aborda de otro modo, también a nivel internacional, por ejemplo, con dos Pactos Mundiales.

La combinación exigida de ofertas de corto plazo y proyectos estructurales no solo se recomienda, sino que, gracias a la amplia variedad de instrumentos, la GIZ se considera particularmente bien posicionada para trabajar en el nexo entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo, por ejemplo, a través del instrumento de la ayuda de transición. De hecho, la concepción e implementación de dicha combinación de ayuda de corto plazo y desarrollo de estructuras en los proyectos del BMZ es una característica distintiva de la ayuda de transición de Alemania. En cuanto al abordaje recomendado de los aspectos relativos al buen gobierno en la cartera de éxodo y migración, la GIZ considera que, a pesar de las medidas ya implementadas, queda trabajo por hacer y, en consecuencia, incluirá esta cuestión en el plan de implementación.

Recomendación 2: Conciliar la capacidad de respuesta y los procesos regulares

Esta recomendación no se comparte en lo que se refiere al alcance formulado. La implementación exitosa de los proyectos indica que la GIZ responde con una rapidez cada vez mayor a las crisis, incluso cuando se trata de proyectos de gran volumen y sensibles a conflictos, destinados al manejo de crisis y a la adopción

de medidas de estabilización. En este sentido, en el pasado se han logrado notables mejoras en los procesos regulares a través de diversas medidas de optimización. No obstante, la GIZ es consciente de los desafíos pendientes, en particular, en relación con la provisión más rápida de personal, la correspondiente familiarización con las tareas a desempeñar, y el asesoramiento continuo y particular *in situ*. Por una cuestión sistémica, una parte de las medidas propuestas están limitadas por el procedimiento de adjudicación de órdenes. Otras se llevarán a la práctica en función de su factibilidad, la cual será objeto de debate en el marco del plan de implementación.

Recomendaciones 3 y 4: Mantener la gestión basada en resultados y el seguimiento de los resultados a pesar de la presión por cumplir las exigencias impuestas

La GIZ era y es consciente de que, en especial la gestión basada en resultados de los proyectos constituye un gran desafío en el contexto del éxodo y la migración. Las distintas modalidades aplicadas por los donantes, los contextos frágiles, los problemas complejos existentes y una enorme presión en cuestión de plazos y al momento de la implementación, a la par de un alto nivel de atención (incluso en el plano de la política interna), suponen grandes desafíos para la gestión basada en resultados y el seguimiento de los proyectos. En este contexto, la evaluación estratégica empresarial debería contribuir, a través de reflexiones y propuestas concretas, en conjunto con los y las responsables, a mejorar la gestión basada en resultados, en lo posible ya durante el proceso de evaluación.

En principio, las recomendaciones son compartidas. No obstante, existe disenso respecto a dos aspectos que, desde la perspectiva de la GIZ, resultan relevantes para la valoración de las recomendaciones, en particular en relación con la cuestión de la orientación a productos (*outputs*) o a resultados directos (*outcomes*). Por un lado, las exigencias que se plantean, sobre todo, en el caso de los proyectos de ayuda de transición de gran volumen y con presión para una implementación rápida, difieren de aquellas impuestas a la cooperación técnica. En estas circunstancias, no se trata de planificar y lograr resultados de política de desarrollo a largo plazo, sino de sentar las bases sobre las que, más tarde, se pueda construir una cooperación sostenible para el desarrollo. Por otro lado, los niveles de resultados no son definidos por la

GIZ, sino por los comitentes, quienes, con frecuencia, estipulan objetivos a nivel de productos, a fin de hacer frente a la situación crítica sobre el terreno y de responder a la necesidad de las contrapartes y grupos meta de contar con resultados rápidos. Los niveles de resultados también se analizan y debaten de manera crítica en el marco del examen del proyecto y del asesoramiento sobre la orden, entre otros, entre la GIZ y los comitentes, y luego se consignan en la orden que representa el marco de acción para los proyectos, el seguimiento de los resultados y la presentación de informes.

En cambio, la GIZ reconoce plenamente la necesidad de adoptar medidas para mejorar la exposición de las expectativas de resultados y de las hipótesis en las que se basa un proyecto (teoría del cambio), conforme a la recomendación formulada, así como para contar con una representación más detallada del modelo de resultados en las propuestas de módulos. La GIZ también considera importante reforzar la elaboración de la evidencia o los conocimientos empíricos documentados, lo cual abordará en el marco del plan de implementación.

La importancia de un buen sistema de seguimiento basado en resultados y establecido con anticipación es indiscutible. Ahora bien, los niveles de observación se basan en los niveles de objetivos definidos en el proyecto. La ampliación temática recomendada de los campos de observación, por ejemplo, en relación con la situación sociocultural y de seguridad de los grupos meta y el aporte a la paz de los proyectos, se considera relevante y será objeto de seguimiento. No obstante, las dificultades generales de la recopilación de datos en contextos de guerras civiles y fragilidad constituyen una limitación. En este sentido, el uso y la triangulación del seguimiento por parte de terceros será cada vez más importante, tal como también se ha recomendado.

Recomendaciones 5 a 8: Observar la diligencia debida en materia de derechos humanos y los principios de no hacer daño, consolidar el enfoque integrador, tener más en cuenta las necesidades y los conocimientos de los grupos meta, y entablar diálogos sobre cuestiones controvertidas en materia de política migratoria

Estas recomendaciones reflejan en gran parte los debates de carácter técnico en el seno de la GIZ, en particular, las afirmaciones sobre la continuación de los

ajustes conceptuales del enfoque integrador y la cuestión de mejorar el establecimiento y la consideración de las necesidades de los distintos grupos meta. En el marco del plan de implementación se adoptarán las decisiones pertinentes sobre las acciones necesarias aún pendientes y otros pasos de trabajo.

Se acepta la definición propuesta para el concepto “enfoque integrador”, la cual debería integrarse, por ejemplo, en los principios de diseño relativos al campo temático de la migración.

La recomendación respecto de la recopilación de datos diferenciada en distintos grupos meta (por ejemplo, para los análisis de necesidades) también es considerada muy importante por la GIZ, pero, en muchos países, las posibilidades de proceder de ese modo son pocas o nulas. Sin embargo, debería hacerse siempre que sea posible. Tal como se expone en la recomendación correspondiente, la participación es un principio importante de la labor de la GIZ. Si bien se comparte la concepción de que trabajar de modo participativo es importante y una pretensión idónea, las posibilidades de hacerlo dependen en gran medida del contexto y de las contrapartes.

El examen de los principios de no hacer daño y las salvaguardas ya es una disposición de aplicación generalizada y vinculante para todos los proyectos. Respecto del valor mínimo criticado de 1 millón de euros, se constata que existen pocos proyectos relevantes por debajo de ese límite. No obstante, los instrumentos existentes para asegurar el respeto de los principios de no hacer daño (por ejemplo, listas de verificación de política migratoria, matriz de evaluación de paz y conflicto) deberían divulgarse y utilizarse de manera más amplia. El mecanismo de reclamación existente debería continuar promocionándose y completarse en función del proyecto respectivo (con frecuencia, el analfabetismo y el acceso a Internet constituyen una dificultad en este punto).

La discusión en materia de política migratoria es muy controvertida en la política interna y, lógicamente, dentro de la GIZ también existen diferencias en torno al tema. Algunos colaboradores y colaboradoras observan un potencial riesgo de erosión de los principios de la política de desarrollo, en beneficio de intereses de política exterior y de seguridad. Esta cuestión ha salido a la luz también en el marco de la evaluación estratégica empresarial. La GIZ comparte la recomen-

dación de comunicar mejor las decisiones de la empresa (por ejemplo, al abrir nuevos ámbitos de operaciones) a los colaboradores y colaboradoras, con el objetivo de ofrecer orientación normativa e “involucrar” al personal. Entretanto, el documento orientativo “Migración” elaborado en el transcurso de la evaluación ha sido objeto de un extenso debate y la GIZ intensificará en el futuro la comunicación proactiva con el personal y la opinión pública. No obstante, para la GIZ es importante dejar en claro que las críticas y opiniones particulares no pueden ser decisivas para las decisiones de la empresa o a la hora de aceptar órdenes del Gobierno Federal alemán.

Del mismo modo, de conformidad con la recomendación relativa a la comunicación externa de la empresa, es importante aclarar que el objetivo de la cooperación para el desarrollo no puede ser evitar la migración. Tal como también indica la última recomendación, la GIZ continuará con su tradición y fortaleza en relación con la orientación hacia las contrapartes y los grupos meta, contribuyendo, así, a una conciliación de intereses entre los comitentes, los gobiernos contraparte y los grupos meta.

Fotografías y fuentes:

Fotografías/fuentes:

© GIZ / Harald Franzen, Samuel Goda, Ala Kheir, Florian Kopp

Referencias a URL:

La presente publicación contiene referencias a páginas web externas. Los contenidos de las páginas externas mencionadas son responsabilidad exclusiva del respectivo proveedor. Al incluir una referencia por primera vez, la GIZ ha comprobado que los contenidos ajenos no den lugar a eventuales responsabilidades civiles o penales. Sin embargo, no puede esperarse un control permanente de los contenidos de las referencias a páginas externas sin que existan indicios concretos de una infracción de índole legal. Cuando la GIZ constate o sea informada por terceros de que una página externa a la que ha remitido da lugar a responsabilidades civiles o penales, eliminará de inmediato la referencia a dicha página. La GIZ se distancia expresamente de tales contenidos.

Material cartográfico:

Las representaciones cartográficas tienen carácter netamente informativo y no han sido validadas por fuentes del derecho internacional público en lo que respecta a la determinación de fronteras y territorios. La GIZ no garantiza la actualidad, exactitud o integridad del material cartográfico puesto a disposición. No se asume responsabilidad alguna por cualquier perjuicio surgido directa o indirectamente de su uso.



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 36 + 40
53113 Bonn, Deutschland
T +49 228 44 60-0
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15

E info@giz.de
I www.giz.de