



Evaluation Summaries

Fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la región Andina

Datos rápidos

Países: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia.

Tipo de evaluación: Intermedia independiente

Área técnica: MIGRANT

Gestión de la evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de evaluación: Rafael Monterde Díaz

Inicio del proyecto: Enero de 2008

Término del proyecto: Junio de 2011

Código del proyecto: RLA/07/03/SPA

Donante: España (USD 2,840,000)

Palabras claves: Migración

Antecedentes y contexto

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

La finalidad del presente proyecto evaluado es fortalecer las capacidades de los gobiernos, instituciones y actores sociales para la mejora de la gestión de los flujos migratorios entre España y los países de la zona andina, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

La estrategia del proyecto contempla acciones en componentes:

1. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos y de los actores sociales para reunir y sistematizar la información y los conocimientos

técnicos, necesarios para mejorar la gestión de los flujos migratorios.

2. Creación y fortalecimiento de unidades de gestión para mejorar la formación profesional y establecer un sistema de intermediación dirigido al exterior, como forma de poder brindar oportunidades a los potenciales emigrantes.
3. El establecimiento de un mecanismo de apoyo al retorno voluntario de emigrantes.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

Los objetivos planteados son los siguientes:

- Medir el progreso logrado hacia el cumplimiento de los objetivos y propiciar los cambios que puedan ser producto de su revisión.
- Evaluar la sostenibilidad de los procesos a partir de las estrategias trabajadas.
- Guiar a los encargados de la toma de decisiones, con elementos a implementar o continuar implementando acciones que son de éxito para el proyecto.
- Determinar las consecuencias planeadas y no planeadas del proyecto, así como las acciones positivas y negativas

Los principales destinatarios de la evaluación son:

- Destinatarios externos: Mandantes nacionales en Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia. De gobierno: Ministerios involucrados en la gestión migratoria laboral: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior. Organizaciones de trabajadores y empleadores. Socios de los proyectos: OIT/PNUD Juventud, Empleo y Migración en Ecuador y en Perú. El Ministerio de Trabajo e Inmigración de España.
- Destinatarios internos: OA, CTP del proyecto, Especialistas de OA y proyecto de Empleo Juvenil, MIGRANT (Ginebra), Oficial Regional de Monitoreo y Evaluación, Oficina de Programación Regional. Responsables de otros proyectos de OIT: FESAL, Seguridad Social, PREJAL, IPEC, Dialogo Social, Pueblos Indígenas, Trabajo Forzoso.
- Destinatarios secundarios: PARDEV, EVAL (Ginebra)

Metodología de la evaluación

La presente evaluación está centrada fundamentalmente **en diseño y resultados** preliminares del mismo, aunque también se incluirán apreciaciones sobre la **estructura de gestión**, así como indicaciones sobre posibles evidencias sobre el **impacto**. Para la estructuración de las valoraciones se han empleado como referencia los criterios de evaluación del **Comité de Ayuda al Desarrollo** (CAD) de la OCDE.

En la presente evaluación se emplean principalmente **herramientas cualitativas**. El diseño metodológico es de tipo **no experimental** para la totalidad de las valoraciones realizadas. Las técnicas de **recopilación de información** empleadas son **análisis documental y entrevistas semi-estructuradas con informantes clave**. Para el

análisis de información se ha empleado fundamentalmente el enfoque de análisis del discurso y la triangulación.

Hallazgos y conclusiones principales

El proyecto MIGRANDINA constituye una iniciativa innovadora y necesaria en el contexto de la región andina, al abordar la problemática de la ausencia de políticas integrales de gestión migratoria laboral. La pertinencia del proyecto es total, tanto en la intencionalidad de dar respuesta a una necesidad urgente, como en su principal estrategia, centrada en acompañar el desarrollo de capacidades de las instituciones del Estado para la prestación de servicios de gestión migratoria laboral.

El proyecto presenta una propuesta de intervención articulada en tres ejes: información, capacidades de gestión migratoria laboral e iniciativas de retorno. Las dos primeras se encuentran bien focalizadas hacia la consecución de la finalidad última del proyecto, complementándose correctamente. Sin embargo, el tercer componente **carece de la focalización hacia aspectos específicos de la migración laboral ligados al retorno** y/o la circulación de trabajadores y trabajadoras. A ello se une las peculiaridades propias de un fenómeno, el del retorno, del que se dispone de menor información, conocimiento, referentes, experiencias exitosas, etc., hecho que dificulta la elección de un diseño viable.

Desde un punto de vista metodológico, el proyecto presenta graves deficiencias en su formulación, hecho que dificulta el uso de la misma como herramienta para el seguimiento y la evaluación. Como consecuencia, resultará complejo integrar información de la gestión del ciclo del proyecto en cualquier estructura más amplia de

programación en OIT, incluida rendición de cuentas al donante. **El proyecto presenta retrasos en su ejecución, y como consecuencia en el logro de objetivos.** Sin embargo, resultan más relevantes las **grandes diferencias de avance en cada uno de los cuatro países.** Con mucha diferencia Perú es, de los cuatro, el país en el que se han dado avances más significativos. Este hecho tiene dos lecturas: una primera, la demostración de que la estrategia central del proyecto, articulada a partir de los dos primeros componentes, es viable y puede generar efectos positivos sostenidos en el tiempo. La segunda, que la estructura de gestión del proyecto y los medios puestos a disposición, a pesar de algunos ajustes, no permitirán obtener los mismos resultados en los restantes tres países. Este hecho viene motivado por la presencia de las oficinas Regional para Latinoamérica y la Oficina para los Países Andinos de la OIT. A esta circunstancia se unen las particularidades de cada uno de los cuatro contextos. En el caso de Colombia, Ecuador y Bolivia se presentan características tanto estructurales como coyunturales que requerirán del proyecto cambios de estrategia, así como el incremento de recursos y el refuerzo en la mediación con las instituciones.

Tomando como referencia Perú, se puede afirmar que **la estrategia del proyecto refuerza las capacidades de los actores sociales en el abordaje de la gestión migratoria laboral**, con especial repercusión en las instituciones públicas responsables de los servicios de gestión. Tanto en la estructura del Estado como en las organizaciones de trabajadores y empleadores, el proyecto está siendo capaz de instalar un nuevo discurso sobre la dimensión laboral de la migración. Este hecho está trayendo como consecuencia que la temática entre en agenda de las instituciones y organizaciones, como así se

muestra en elementos significativos tales como cambios legislativos para el caso de las instituciones públicas, o planes intersindicales para el caso de los trabajadores. El caso de los empleadores se encuentra actualmente en proceso, con apenas algunos sectores productivos que muestran su interés por la temática u buscan asesoramiento en OIT. Sin embargo, **no existen evidencias que muestren que el proyecto haya mejorado los procesos de diálogo social en la temática migratoria laboral**, ni tampoco es posible prever si será capaz de promoverlo en el plazo de ejecución restante.

MIGRANDINA está constituyendo un refuerzo importante en los procesos de integración regional en lo que a migración laboral se refiere, por medio de su apoyo técnico a la CAN, en especial en el desarrollo de los mecanismos previstos en la Decisión 545¹. Esta es una de las estrategias que presentan mayor potencial en el medio-largo plazo para contribuir a la mejora de las condiciones de los trabajadores y las trabajadoras migrantes en la región, si bien el éxito futuro depende en gran medida del devenir de las negociaciones políticas al más alto nivel, hecho en el que el proyecto quizá tenga una limitada capacidad de incidencia

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Las principales cinco lecciones aprendidas durante el proceso son:

L.01 El diseño de las intervenciones basado en una aplicación meramente formal del Marco Lógico dificulta la gestión del ciclo de proyecto, y no facilita la integración de los aprendizajes

¹ A lo largo del presente informe, “Decisión 545” de forma abreviada se refiere al Instrumento Andino de Migración Laboral

- L.02. La interlocución con actores clave requiere de presencia y continuidad en cada uno de los países de ejecución.
- L.03. No es posible emplear el mismo modelo de gestión migratoria laboral en los cuatro países, siendo que la distribución competencial y las relaciones de poder entre las diferentes instancias del Estado difieren de un país a otro.
- L.04. Los cambios legislativos que refuerzan el papel de las instancias de Trabajo, constituyen el mecanismo más efectivo para facilitar la instalación de capacidades de gestión migratoria laboral.
- L.05. La formación de cuadros técnicos de carrera de los Ministerios de Trabajo para el desarrollo de servicios de gestión migratoria laboral es una prioridad en los cuatro países.

Se han identificado las siguientes seis buenas prácticas:

- B.01. La experiencia del **Curso Subregional sobre Migraciones Laborales Internacionales: “Hacia el fortalecimiento de las capacidades de gestión migratoria laboral en los países andinos”**, constituye un ejemplo exitoso de impulso a la creación de una red regional de profesionales vinculados a la migración laboral.
- B.02 La **“Propuesta de política integral de gestión migratoria”**, desarrollada para el caso del Perú, constituye un aporte sustantivo al cambio de paradigma en la gestión pública de la migración laboral en los países de la región.
- B.03. Análisis legislativo **“Documento de análisis del funcionamiento del marco normativo e institucional relativo a las migraciones en el Ecuador, con énfasis**

en la migración laboral”, como procedimiento a seguir en el resto de países previo al establecimiento de la estrategia de creación de unidades de gestión migratoria laboral

- B.04. La **mejora de instrumentos estadísticos en los sistemas nacionales** (censos, encuestas de hogar) constituye un mecanismo efectivo y eficiente en la obtención de información de calidad y con perspectiva temporal para el análisis más preciso del fenómeno migratorio desde una perspectiva temporal.
- B.05. La **Mesa Intersectorial de Gestión Migratoria**, en el Perú, se configura como un modelo de coordinación de políticas entre diferentes ministerios, que ha permitido visibilizar con mayor fuerza el rol del MTPE como responsable de la gestión migratoria laboral
- B.06. El **Plan Intersindical de Migraciones Laborales**, desarrollado también en Perú, constituye un modelo exitoso de incorporación de la migración laboral en la agenda de las organizaciones de trabajadores.

Recomendaciones

A. Respecto al diseño:

- R.01. Ajustar el Marco Lógico del proyecto, en especial en el establecimiento de indicadores significativos y metas realistas.
- R.02. Fortalecer el equipo humano de proyecto. Desarrollar mecanismos de apoyo y transferencia de información/conocimiento/experiencias exitosas entre los coordinadores nacionales.
- R.03. Ajustar la programación de actividades a la ejecución real (el proyecto debería finalizar en agosto de 2011)

R.04. Desarrollar un Plan de Acción para la *transversalización de género* en el proyecto.

B. Respecto al componente 1:

R.05. Potenciar la incidencia sobre los sistemas públicos de estadística para la captación de información de calidad sobre migración laboral (censos, encuestas de hogar de propósito múltiple).

R.06. Identificar y potenciar desarrollo una única entidad centralizadora de información estadística sobre migración laboral.

R.07. Priorizar el apoyo al desarrollo del reglamento para aplicación del mecanismo de gestión migratoria laboral presente en la Decisión 545 frente a marcos bilaterales entre países andinos.

C. Respecto al componente 2:

R.08. Reorientar el esfuerzo de incidencia en la creación de unidades de gestión de la migración laboral en Colombia y Bolivia.

R.09. Potenciar el área de gestión migratoria preexistente en Ecuador, en el seno del MRL

R.10. Dar continuidad al proceso en Perú

D. Respecto al componente 3:

R.11. Se hace necesaria una reorientación completa de este componente, dando más peso a la identificación de buenas prácticas en iniciativas de retorno en la región, incorporando mecanismos de coordinación con actores de la cooperación internacional y eliminando la creación de programas específicos de retorno en el seno del proyecto.

E. Respecto a la CAN:

R.12. Reforzar el apoyo al proceso de desarrollo reglamentario de la Decisión 545

R.13. Analizar la viabilidad de extrapolar el modelo MIGRANDINA de unidades de gestión migratoria laboral al ámbito de la CAN.

R.14. Analizar la viabilidad de apoyo coordinado en material laboral a migrantes andinos en el exterior.

F. Respecto a la coordinación con otros programas y agencias:

R.15. Mejorar la coordinación con el Programa Conjunto “*Juventud, Empleo y Migración*”

R.16. Incorporar a actores de la sociedad civil a la estrategia de mediación con trabajadores y empleadores.

F. Respecto a la inclusión del donante y de la política de cooperación española

R.17 Respecto al MTI, es necesario promover la superación de la visión no involucrada de donante, hacia una participación como actor clave.

R.18 Promover la coordinación con la Cooperación Española en terreno

R.19 Informar a los servicios diplomáticos españoles de las áreas Comercial y Trabajo.

R.20 Informar de los avances y las oportunidades del proyecto a la Cámara de empresas españolas en cada país de la región