



Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
El Organismo de las Naciones Unidas para la Migración

EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO “FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA GESTIONAR LA MIGRACIÓN IRREGULAR ENTRE COLOMBIA Y VENEZUELA”

Términos de Referencia

Solicitante de la evaluación: OIM – Colombia, Programa Fortalecimiento para la Gobernanza Migratoria

Contexto de la Evaluación

El Programa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria de la oficina de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en Colombia tiene como objetivo apoyar y asistir técnicamente el desarrollo de políticas migratorias y el fortalecimiento institucional a diferentes actores estratégicos, con el fin de promover una migración segura, ordenada y regular en Colombia a través de una adecuada planeación y administración de políticas migratorias a nivel nacional y local.

Esta necesidad resulta particularmente evidente en las zonas de la frontera entre Colombia y Venezuela en donde en los últimos años se ha registrado una intensa movilidad de mujeres, hombres, niñas y niños en un contexto de desigualdades históricas y continuos retos a la gobernanza migratoria y al respeto de los Derechos de migrantes y comunidades receptoras, es especial de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Los municipios fronterizos del Departamento del Norte de Santander han sido significativamente impactados por el fenómeno migratorio y la migración irregular y constituyen áreas geográficas prioritarias en materia de fortalecimiento institucional con enfoque de género para la gestión de las migraciones.

Para el 19 de agosto del año 2015, Venezuela decide cerrar su frontera con Colombia, deportando a más de 2 mil colombianos y ocasionando el retorno de más de 18 mil nacionales, según cifras del Gobierno de Colombia (Migración Colombia). En agosto de 2015, miles de colombianos fueron deportados de Venezuela y otro tanto se vio obligado a regresar, incluso con sus familias. Esta crisis llevó al Gobierno a “replantear el tipo de frontera que queríamos tener; una frontera con una migración ordenada y segura”¹.

Pese al cierre de la frontera decretado por el Gobierno Venezolano, durante el año 2015, Migración Colombia registró la entrada al territorio nacional de 329.478 ciudadanos venezolanos y la salida de 314.666 nacionales de este país. El cierre de la frontera se prolongó durante casi un año. Tiempo durante el cual el Gobierno Colombiano en cabeza de la Cancillería buscaba estrategias que permitieran una reapertura de la frontera y así recuperar poco a poco la dinámica migratoria propia de la región.

El último fin de semana de julio de 2016 y el primero de agosto, el Gobierno de Venezuela reabre temporalmente su frontera para que miles de venezolanos puedan cruzar hacia Colombia para abastecerse de alimentos y diferentes productos de primera necesidad. Según Migración Colombia, durante esos dos fines de semana, solo por el Puente Internacional Simón Bolívar, cruzaron más de 400 mil ciudadanos venezolanos, residentes en el vecino país.

¹ http://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/radiografia_web.pdf

Estos eventos inauguraron lo que se ha constituido en una crisis migratoria sin precedentes de alcance regional, en la que los municipios fronterizos de Norte de Santander se han constituido en lugar de destino o tránsito de un gran número de colombianos retornados e inmigrantes venezolanos en situaciones de vulnerabilidad en razón del deterioro de las condiciones de vida en el vecino país, al tiempo que subsisten o se intensifican altos niveles de vulnerabilidad, pobreza, desempleo, desigualdad, y problemas en el acceso y disponibilidad de bienes y servicios básicos de calidad, como educación, vivienda, alimentación, vías, agua potable, saneamiento básico, energía y salud, especialmente en la región del Catatumbo. Las desigualdades se muestran mayormente en el acceso a derechos entre zonas urbanas y rurales, siendo éstas las zonas más afectadas por el conflicto armado.

Mientras que en Colombia la población considerada pobre por ingresos llegó a 27,8% en 2015, en Norte de Santander alcanzó al 40% de la población, lo que representa 12,2 puntos porcentuales arriba del promedio nacional. El 11% de la población vive en situación de pobreza extrema, en las zonas rurales este indicador casi se triplica alcanzando un 58,9%, concentrada principalmente en la región de Catatumbo. Norte de Santander presentaba la segunda mayor tasa de desempleo del país (12,5%), la cual se incrementó en más de cuatro puntos porcentuales tras la crisis fronteriza del año 2015. Esta situación afecta desproporcionadamente a las mujeres, entre las que se registra una tasa de desempleo del 15.3%, frente al 9.6% de los hombres (UMAIC: 2017:4)

A estos factores económicos se une la presencia de distintos grupos armados ilegales, un deficitario sistema de salud y la fuerte exposición a riesgos ambientales.² Las zonas de protección ambiental son afectadas por la presencia de diversos actores que generan conflictividades por la tenencia y/o uso de la tierra: (i) la industria minera y extractiva acarrea consecuencias ambientales negativas sobre los ecosistemas productores de agua y biodiversos; (ii) la presencia de monocultivo de palma africana y la creciente industria maderera hacen que la frontera de parques y reservas se reduzca y (iii) el narcotráfico encontró en el Catatumbo un territorio apropiado para el fortalecimiento de cultivos ilícitos. El desarrollo de estos cultivos también es generador de conflictos por la desertización de la tierra y la reducción de zonas agrícolas. La presencia del narcotráfico y los diversos grupos armados no estatales han convertido al Catatumbo en una zona de constante desplazamiento humano y han generado la reducción de territorios indígenas ancestrales.³

Así, los municipios fronterizos de Norte de Santander presentan limitadas capacidades institucionales y las condiciones sociales, económicas y de protección necesarias para avanzar hacia una migración regular, ordenada y segura que tenga en cuenta las necesidades y diferencias de hombres, mujeres, niños y niñas en un marco de desarrollo sostenible. Por estas razones, se reconoció la necesidad de llevar a cabo un proyecto con el objetivo de “mejorar las condiciones socioeconómicas de la población focalizada en los municipios de frontera, a través del desarrollo de las habilidades de las autoridades locales en la orientación de población migrante, con especial énfasis en las mujeres”⁴. Esta propuesta fue presentada al Fondo de la OIM para el Desarrollo (IDF por sus cifras en inglés) en el ciclo 2017 y recibió USD 100.000 de financiamiento para un periodo de implementación de 12 meses. El proyecto se implementó entre el 1 de agosto de 2017 y el 31 de julio de 2018.

El proyecto contempló dos resultados (efectos): 1) mejorar las capacidades de autoridades locales y organizaciones sociales para dar respuesta a las necesidades de migrantes (identificación, atención y referenciación) y, 2) mejorar las condiciones socioeconómicas de población rural a través del apoyo a iniciativas piloto de generación de ingresos. El primer resultado contempló como productos la implementación de estrategias de formación en prevención y atención integral de migración desordenada y la transferencia de un protocolo de atención con enfoque de género a población migrante. Para el segundo componente se previó

² Equipo local de coordinación Norte de Santander, marzo 2017; Briefing Departamental, Recuperado de https://umaic.org/briefings/2017/NdS_2017.pdf

³ Ibid.

⁴ Ficha propuesta técnica aprobada.

brindar asistencia técnica en la implementación de proyectos productivos de cacao y la entrega de materiales, equipos e insumos para la implementación de proyectos piloto de cacao y café.

La intervención seleccionó 6 municipios del Norte de Santander como áreas objetivo (Carmen, Convención, Herrán, Toledo, Ragonvalia y Villa del Rosario) e identificó como beneficiarios a: a) 287 productores y sus familias (861) personas (37% mujeres) y b) 50 funcionarios y funcionarias de los municipios fronterizos priorizados.

Como otro antecedente del proyecto es importante resaltar que en relación con el mejoramiento de la respuesta institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores para atender a los retornados colombianos, la OIM ha apoyado a esta entidad en el diseño del “Modelo de Atención Integral para colombianos retornados” desde el año 2011. Este modelo sería la base de la línea de asistencia y orientación al retorno que se implementó con las autoridades a nivel local, en el marco del proyecto.

Adicionalmente, OIM ha venido trabajando con otros socios en la zona la Gobernación de Norte de Santander, la Federación Nacional de Cafeteros y la Asociación de Municipios del Catatumbo Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, organizaciones que han brindado apoyo a las comunidades de zonas rurales del departamento para mejorar los procesos de producción, la calidad de los productos y fomentar esquemas de comercialización incluyentes alrededor del cultivo del café y del cacao.

Propósito

Objetivo General:

La evaluación de este proyecto está orientada principalmente al aprendizaje organizacional. Su objetivo general es proveer insumos al Programa Fortalecimiento para la Gobernanza Migratoria de la misión de la OIM en Colombia y al IDF que sean útiles para la formulación, implementación y monitoreo de futuros proyectos de fortalecimiento de las capacidades locales de gestión de los flujos migratorios con enfoque de género en zonas de frontera.

Objetivos Específicos:

- Recopilar evidencia que permita valorar el modelo de asistencia técnica aplicado por OIM para la generación de capacidades institucionales locales de gestión de los flujos migratorios en zonas de frontera.
- Identificar fortalezas y debilidades en la comprensión y transversalización del enfoque de género en este tipo de proyectos y en sus efectos, productos y actividades.
- Promover la reflexión sobre los factores determinantes del nivel de logro de las metas de proyecto, particularmente aquellos que estuvieron dentro del ámbito de influencia del Programa Fortalecimiento para la Gobernanza Migratoria.
- Identificar los valores agregados por los recursos asignados por el IDF en relación con el portafolio de intervenciones del Programa para la Gobernanza Migratoria en apoyo a mejorar la gobernanza migratoria en zonas de frontera.

Principales usuarios de los resultados de la evaluación:

- Programa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria de OIM Colombia. El equipo del programa desarrollará e implementará una matriz de respuesta gerencial frente a las recomendaciones que arroje la evaluación y adicionalmente compartirá los hallazgos y conclusiones con otras áreas de misión y las autoridades locales de los municipios de El Carmen, Convención, Toledo y Villa del Rosario y

la Asociación de Municipios de Catatumbo y sur del Cesar y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

- Autoridades locales de los municipios de El Carmen, Convención, Toledo y Villa del Rosario y la Asociación de Municipios de Catatumbo y sur del Cesar y representantes de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Los resultados de la evaluación serán empleados como insumos para la rendición de cuentas una vez les sean compartidos por el Programa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria.
- El IDF quien retroalimentará el plan de respuesta gerencial con base en el reporte de evaluación y adicionalmente complementará sus lineamientos y criterios de revisión de propuestas de proyectos de generación de capacidades institucionales locales de gestión de los flujos migratorios en zonas de frontera.

Alcance y Criterios de Evaluación

La evaluación corresponde a una evaluación de resultados que tiene en cuenta los criterios establecidos de relevancia, eficacia y eficiencia y algunos elementos bajo los de sostenibilidad e impacto, acogiendo las definiciones del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (DAC-OECD). Asimismo, la evaluación tendrá en cuenta temas transversales como la igualdad de género y el enfoque de Derechos, de acuerdo con los correspondientes estándares e instrumentos de OIM, en particular su política de género⁵ y el enfoque de programación basado en Derechos⁶.

Se espera que la evaluación abarque la totalidad del ciclo del proyecto, desde su formulación hasta su cierre, y considere como referente al menos los municipios: El Carmen, Convención para el tema productivo de cacao y los municipios de Toledo y Villa del Rosario para el tema productivo de café, los cuales son municipios del departamento del Norte de Santander en donde se implementó el proyecto y todos sus socios estratégicos, particularmente la Federación Nacional de Cafeteros y la Asociación de Municipios del Catatumbo Provincia de Ocaña y Sur del Cesar.

Preguntas de Evaluación

En concordancia con los objetivos y la priorización de criterios y temas transversales de evaluación indicados en las anteriores secciones, las siguientes son las principales preguntas de evaluación de interés:

1. ¿En qué medida la selección de las personas participantes en las actividades formación y las beneficiarias de la asistencia técnica productiva durante la etapa de implementación del proyecto fue consistente con su teoría del cambio?
2. ¿Se cumplieron las metas definidas para el proyecto? ¿qué factores permiten explicar ese nivel de cumplimiento? ¿se reflejan esos niveles de cumplimiento en los niveles de satisfacción de los beneficiarios con las contribuciones de la intervención?
3. ¿En qué medida los protocolos y de atención y mecanismos de referenciación de migrantes en situación de vulnerabilidad a los que se apoyó para crear capacidad, están activos y cumplen con estándares internacionales de asistencia y protección con enfoque de género?
4. ¿En qué medida el proyecto logró identificar y dar respuestas diferenciales a las necesidades de hombres y mujeres objetivo del proyecto, particularmente en materia de formación, referenciación y asistencia técnica productiva?

⁵<https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/gender/C-106-INF-8-Rev.1-Pol%C3%ADtica-de-la-OIM-sobre-la-Igualdad-de-G%C3%A9nero-2015-2019.pdf>

⁶ <https://publications.iom.int/books/rights-based-approach-programming>

5. ¿En qué medida el modelo de asistencia técnica a productores aplicado generó mayor valor por dinero (*value for money*) comparado con otros modelos alternativos?
6. ¿En qué medida las actividades del proyecto se implementaron de forma coordinada con las de los gobiernos nacional y local, otras agencias de cooperación internacional y las de las organizaciones de la sociedad civil y comunitarias presentes en los municipios seleccionados?
7. ¿Qué cambios (positivos, negativos, esperados, no esperados) atribuibles a contribuciones hechas en el proyecto reportan los beneficiarios del mismo, incluyendo cambios en las relaciones de género?
8. ¿En qué medida las acciones de OIM han contribuido al mejoramiento de las condiciones de producción, comercialización y sostenibilidad de los cultivos de cacao y café de retornados y comunidades receptoras, en relación con los cuales se brindó asistencia técnica?
9. ¿En qué medida los procesos de formación a funcionarios públicos locales generaron cambios persistentes en prácticas, percepciones y conocimiento sobre la gestión migratoria, y sobre la integración de los enfoques de Derechos y de género en la gestión de la migración?
10. ¿La cobertura geográfica y las metas de beneficiarios que se alcanzaron con el proyecto fueron significativas frente a la magnitud del problema y de las necesidades identificadas y que justificaron la formulación e implementación de la iniciativa?
11. ¿En qué medida hubo participación de los beneficiarios en el diseño, implementación y monitoreo del proyecto? ¿fue esta participación coherente con los enfoques de Derechos y de género?
12. ¿Los socios del proyecto, tienen el interés y la capacidad técnica para dar continuidad al acompañamiento a las familias beneficiadas con apoyo a sus proyectos productivos? ¿las familias beneficiadas están aplicando la formación, y los materiales, equipos e insumos recibidos del proyecto?

Se espera que como parte del informe de inicio de la evaluación (*inception report*) el/la evaluador/a proponga ajustes a las preguntas de evaluación anteriormente indicadas con el objetivo de mejorar la evaluabilidad del proyecto y la utilidad del ejercicio. Adicionalmente, cada una de las preguntas debe desarrollarse en subpreguntas organizadas en una matriz de evaluación que hará parte del informe de inicio.

Metodología y métodos de evaluación.

El evaluador deberá proponer la metodología, los métodos y los instrumentos de evaluación adecuados. Este diseño deberá ser previamente validado por el Programa como requisito para su implementación y deberá estar alineado con las siguientes pautas:

- Diseño no experimental, con método mixtos (cuantitativos y cualitativos) y asegurando triangulación de fuentes y métodos. Este diseño deberá ser consistente con el presupuesto y tiempo disponible para la evaluación.
- Enfoque de análisis de contribución u otro enfoque no experimental (*small-n*) adecuado para la identificación de impactos/cambios y el análisis causal de su relación con el proyecto.
- Mecanismos específicos para optimizar la validez interna de los hallazgos y conclusiones e identificación de condiciones de validez externa.
- Prever encuestas, entrevistas a informantes claves (KII) o discusiones en grupos focales (o una combinación de estos métodos) con los/las beneficiarias y socios del proyecto, incluyendo a las autoridades locales de al menos los municipios: El Carmen, Convención para el tema productivo de cacao y los municipios de Toledo y Villa del Rosario para el tema productivo de café y funcionarios de la Gobernación de Norte de Santander, la Federación Nacional de Cafeteros y la Asociación de Municipios del Catatumbo Provincia de Ocaña y Sur del Cesar.

- Prever encuestas, entrevistas a informantes claves (KII) o discusiones en grupos focales (o una combinación de estos métodos) miembros del equipo técnico del proyecto y de las áreas de apoyo de la Misión de la OIM en Colombia.
- Prever la revisión documental de la información administrativa y técnica del proyecto incluyendo: línea de base proyecto de cacao, actas de visitas a los beneficiarios, informes de visitas e instalación de sistema de riego, actas de comité de café, actas de comité de cacao, planes y contenidos de formación con las autoridades, comunidades, beneficiarios/as y mujeres e informes de proyecto presentados al IDF.

La evaluación debe seguir los Principios de Protección de Datos de la OIM, las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación del Naciones Unidas (UNEG)⁷ y los lineamientos éticos relevantes, particularmente en las interacciones con los/las beneficiarios/as del proyecto. El Programa para el Fortalecimiento de la Gobernanza Migratoria de OIM Colombia facilitará el acceso del/de la evaluador/a las fuentes humanas de acuerdo con la programación concertada en el informe de inicio que sea aprobado.

Entregables

- Informe de inicio de la evaluación (*inception report*) de acuerdo a lo establecido en el Manual de proyectos de OIM, incluyendo la matriz de evaluación y los instrumentos de recolección de datos.
- Presentación con los hallazgos preliminares de evaluación.
- Informe final de acuerdo a las especificaciones establecidas por la OIM y en función de las preguntas de evaluación.
- Resumen ejecutivo de evaluación según formato provisto por OIM.

Plan de trabajo

Las actividades por desarrollar son

Actividad	Duración (días)	Responsable	Localización	Meses			
				1	2	3	4
Reunión exploratoria para conocer sobre el proyecto y el interés de la evaluación	1	Programa PFGM/Evaluador	Bogotá	x			
Informe de inicio	10	Evaluador	Sede del evaluador Norte de Santander	x			
Revisión, ajuste y aprobación del informe de inicio	3	Programa PFGM/Evaluador/ID F	Bogotá/ Sede del evaluador Norte de Santander	x			
Socialización de las metodologías para el logro de los objetivos específicos	1	Evaluador	Sede del evaluador Norte de Santander	x			
Recolección de información usando los métodos e instrumentos acordados	30	Evaluador	Municipios de implementación del proyecto	x	x		
Presentación de hallazgos preliminares	1	Evaluador	Sede del evaluador Norte de Santander		x		

⁷ <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>

Diseñar informe final que contenga hallazgos, conclusiones y recomendaciones	20	Evaluador	Sede del evaluador Norte de Santander			x	x	x
Revisión, ajuste y aprobación del informe final	7	Programa PFGM/Evaluador	Bogotá/ Sede del evaluador Norte de Santander					x
Entrega en el formato IDF en versión PDF y Word el documento final, con los respectivos anexos y resumen ejecutivo.	1	Evaluador	Sede del evaluador Norte de Santander					x
Producción de otros productos de difusión	1	Programa PFGM	Bogotá					x
Socialización y entrega del informe de la evaluación a IDF	1	Programa PFGM	Bogotá					x
Entrega de un documento o producto de difusión a las Asociaciones	1	Programa PFGM	Cúcuta					X
Elaboración de la matriz de respuesta gerencial a recomendaciones de evaluación.	5	Programa PFGM						

Presupuesto

Para realizar la evaluación se cuenta con un presupuesto de 8,000 USD los cuales incluyen viajes y viáticos

Elaboró: [Diana Navarro - Monitor M&E](#)

Revisó: [Indique los nombres y posiciones de las personas que revisaron los términos de referencia. Se sugiere que las misiones y oficinas de país compartan los términos de referencia con la Oficina Regional \(Oficial de Regional de M&E\) para obtener asistencia técnica. En todos los casos los términos de referencia aprobados y los informes finales de evaluación deben ser remitidos a la Oficina Regional.](#)

Aprobó: [Indique nombre y posición de la persona que aprueba la versión final de los términos de referencia](#)

Fecha de aprobación: [Día, mes y a año de aprobación de la versión final de los términos de referencia](#)