



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

EVALUACIÓN EX-POST DEL PROYECTO LM.0274 “APOYAR AL MINISTERIO DE TRABAJO Y LA ASAMBLEA NACIONAL EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y NORMAS RELATIVAS A LA MIGRACIÓN LABORAL Y LA MOVILIDAD HUMANA EN ECUADOR”
Términos de Referencia

Solicitante de la evaluación: Organización Internacional para las Migraciones – Misión en Ecuador
Fondo de la OIM para el Desarrollo (IDF)

Datos del Proyecto:

Nombre del Proyecto:	Apoyo al fortalecimiento del Ministerio del trabajo en políticas de migración laboral y a la Asamblea Nacional en legislación vinculada a temas de migraciones y movilidad humana	
Organización Ejecutora:	Organización Internacional para las Migraciones (OIM)	
Estado Miembro Beneficiario:	Ecuador	
Identificación del proyecto:	LM.0274	
Lugar de gestión y Oficina Regional:	Lugar: Quito, CO, ECUADOR Oficina Regional: Buenos Aires, RO, ARGENTINA	
Periodo:	Inicio	Finalizado
	1 agosto de 2015	31 de enero de 2017
Cobertura geográfica:	Ecuador	
Beneficiarios:	Asamblea Nacional del Ecuador, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.	
Presupuesto:	USD 150.000	

Contexto de la Evaluación

La OIM (Organización Internacional para las Migraciones), bajo el principio de que “la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad”, trabaja con los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a los estados miembros con la misión de:

- Ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo;
- Fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias;
- Alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y
- Velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

Las acciones de OIM están estratégicamente orientadas por el Marco de Gobernanza sobre la Migración¹ (MIGOF, por sus siglas en inglés) el cual integra los elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas. Entre otros referentes estratégicos importantes en el trabajo de OIM como la Agenda 2030 sobre desarrollo sostenible.

Por su parte, el Fondo de la OIM para el Desarrollo² (IDF) fue diseñado para contribuir a la homogeneización de las políticas y prácticas de gestión de la migración con la estrategia global de desarrollo de las capacidades de los Estados Miembros que reúnen los requisitos de elegibilidad. El Fondo identifica, en coordinación con las oficinas nacionales de la OIM, los proyectos prioritarios e incluyen actividades que fomentan las prácticas de gestión de la migración y promueven una migración ordenada y en condiciones humanas.

La Constitución Política de la República del Ecuador (2008) incluyó el derecho a migrar, la protección de los migrantes y el principio de la ciudadanía universal. “[...]la movilidad humana se ubica en la Constitución en el Título II (Derechos) dentro de las personas y grupos de atención prioritaria. En el marco del buen vivir, la Constitución reconoce la migración como un Derecho, por lo cual se propone no identificar a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria (Art. 40 CPE) y, en el contexto de las relaciones internacionales (Título VIII) se apela al «principio de ciudadanía universal» (Art. 416 CPE). La Constitución es el fundamento del «Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. En dicho Plan se encuentra el diagnóstico sobre Movilidad Humana y Derechos Humanos (Objetivo 5 PNBV) que, en líneas generales, está acorde con los principios constitucionales al referirse al ejercicio de derechos, y al principio de ciudadanía universal, del cual se afirma que se han dado pasos en firme para respetarlo.”³ Estas garantías y los retos relacionados con la movilidad humana en Ecuador se vieron reflejados en el Plan Nacional para el Desarrollo y en otras agendas sectoriales, subrayando la importancia de transversalizar las políticas migratorias en todas las instituciones del estado.

Pese a muchos avances, el Gobierno de Ecuador durante el 2015 tenía el reto de implementar los estándares constitucionales relacionados con la gestión de la migración en la realidad legislativa y política en cada institución del Estado con responsabilidad en el tema. Además, existían procesos de integración regional, en particular el Acuerdo de residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y la agenda de integración suramericana a través de UNASUR, que demandaban la existencia de marcos de política y normativos coherentes con la Constitución y los estándares internacionales.

Para poder enfrentar los retos de estos procesos a nivel nacional era importante, por un lado, fortalecer a la Asamblea Nacional en su agenda legislativa migratoria para que pudiera tomar en cuenta en sus discusiones y

¹ https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a5_es.pdf

² <https://developmentfund.iom.int/>

³ <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/ecuador-promueve-politica-migratoria-inclusiva-y-de-respeto-a-los-ddhh/>

decisiones los marcos nacionales, regionales y globales de gobernanza de la movilidad humana. Por otro lado, el Ministerio del Trabajo, a través de su Dirección de Empleo se encontraba en un proceso de reestructuración de su Unidad de Migraciones Laborales. Para poder adaptar la nueva estructura a la realidad migratoria y los desafíos para integrar y reintegrar a los migrantes en la sociedad ecuatoriana era importante que el Ministerio contara con información actualizada sobre los migrantes laborales en el país y aumentara sus capacidades para enfrentar estos desafíos.

En respuesta a estas necesidades y teniendo como contexto los debates sobre la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y el rediseño de las políticas de migración laboral, la Oficina de la OIM en Ecuador formuló y obtuvo financiamiento del Fondo de la OIM para el Desarrollo para el proyecto “Apoyar al ministerio de trabajo y la asamblea nacional en la formulación de políticas y normas relativas a la migración laboral y la movilidad humana” con una duración inicial de 18 meses y un presupuesto total de USD 150.000.

El Proyecto se planteó como objetivo apoyar los procesos legislativos vinculados con la migración y fortalecer las políticas de migración laboral en el Ecuador. Así, la iniciativa apuntó a brindar asistencia a la Asamblea Nacional y al Ministerio del Trabajo para responder a los retos mencionados en el contexto de la legislación migratoria y de políticas de migración laboral, tratando los temas migratorios de una manera integral, incluyendo los riesgos de la trata de personas y necesidades particulares de mujeres migrantes. Se buscaba además facilitar la vinculación con otras instituciones del estado como el Instituto Nacional del Ecuador para Estadísticas (INEC) y el Viceministerio de Movilidad Humana para poder brindar el apoyo solicitado de una manera integral.

Fueron dos los efectos (*outcomes*) esperados del proyecto: a) La Asamblea Nacional tiene el conocimiento para incluir principales retos de normativa migratoria en los procesos legislativos sobre migración y puede difundirlos entre la ciudadanía; y b) El Ministerio del Trabajo tiene mayor conocimiento y capacidad para crear políticas de migración laboral. En cuanto a productos (*outputs*) se previeron los siguientes:

- Asamblea asesorada en temas legislativos sobre movilidad humana;
- Asambleaístas capacitados en retos de legislación migratoria;
- La ciudadanía conoce y dialoga sobre los procesos legislativos vinculados con la migración;
- El Ministerio del Trabajo tiene mayor conocimiento sobre la situación de migrantes laborales para crear unos parámetros de riesgos para este grupo de personas;
- El Ministerio del Trabajo está sensibilizado en políticas integrales de migración laboral con enfoque de género y cuenta con insumos para elaborar una propuesta de reestructuración de la UML;
- Sector público y privado tienen mayor conocimiento sobre estándares laborales, de reclutamiento e inclusión productiva de migrantes; y
- Gobiernos de la región suramericana fortalecen su intercambio en migración laboral y servicios públicos de empleo.

El proyecto fue implementado entre el año 2015 y 2018 por la oficina de la OIM en Ecuador. La duración del proyecto se extendió de 18 a 37 meses y finalizó en septiembre de 2018.

Propósito

En atención a la política de evaluación de la OIM (Instrucción 266/18) y los lineamientos de evaluación para proyectos financiados por el IDF, la Oficina de la OIM en Ecuador requiere la realización de una evaluación externa ex post de los resultados del proyecto con el propósito de identificar y sustanciar los valores agregados generados por OIM a partir del proyecto y lecciones aprendidas aplicables a proyectos futuros similares. Los objetivos específicos de la evaluación son:

- Examinar la pertinencia del diseño, la eficacia y el funcionamiento del proyecto, la eficiencia de la gestión y de la implementación, y la incidencia y sostenibilidad del proyecto.
- Conocer el nivel general de desempeño del proyecto y los factores principales que ayudan a explicar el mismo, incluye su grado de incorporación de los enfoques de derechos y de igualdad de género.
- Obtener recomendaciones basadas en evidencia como punto de partida para una respuesta gerencial que contribuya a mejorar el desempeño a lo largo del ciclo de este tipo de proyectos, y la integración de los enfoques de derechos y de igualdad de género.
- Promover aprendizajes en el equipo de la OIM en Ecuador en torno a la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos de incremento de capacidades del estado en la formulación de políticas migratorias y relacionadas con enfoque de género y de derechos.

En cuanto a los usuarios y usos de los resultados de esta evaluación se prevén los siguientes:

- La Oficina de OIM Ecuador, en especial el gerente y equipo del proyecto, la cual formulará y dará seguimiento a una matriz de respuesta gerencial frente a las recomendaciones de la evaluación. Así como, puedan documentar las lecciones aprendidas y las mejores prácticas del proyecto.
- Adicionalmente, compartirá el informe de evaluación con las contrapartes claves de la iniciativa, como son: Asamblea Nacional del Ecuador, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; para que puedan valorar la relevancia y responsabilidad de un proyecto de este tipo.
- El IDF tiene como objetivo promoverla transparencia y la rendición de cuentas, lo que facilitará la toma de decisiones sobre la utilización de sus fondos como capital inicial y sobre la gestión de proyectos, y le permitirá asimismo optimizar la interpretación y la categorización de los criterios de financiación y las estrategias de desembolso regionales en general.

Alcance

La evaluación del proyecto cubrirá todo el ciclo y componentes del proyecto, incluyendo sus etapas de formulación, implementación y monitoreo, y los dos efectos previstos con sus correspondientes productos y actividades. Además, la evaluación deberá tener como referente todo el espectro de beneficiarios y socios del proyecto.

- Efecto 1: La Asamblea Nacional tiene el conocimiento para incluir principales retos de normativa migratoria en los procesos legislativos sobre migración y puede difundirlos entre la ciudadanía.
- Efecto 2: El Ministerio del Trabajo tiene mayor conocimiento y capacidad para crear políticas de migración laboral.

Criterios de Evaluación

En este ejercicio se aplicarán los criterios estándar de evaluación para proyectos de desarrollo de acuerdo con las definiciones y lineamientos del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (*DAC-OECD*), los cuales hacen parte integral del Manual de Proyectos de la OIM y su Política de Evaluación. En concreto, esta evaluación se concentrará en los criterios de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, y en menor medida en el de impacto (hasta el punto en que su diseño no experimental y su duración lo permitan).

Además de los criterios de evaluación antes mencionados, se espera que en el ejercicio se consideren dos temas transversales de acuerdo con los lineamientos de la OIM y de Naciones Unidas⁴ en la materia: Enfoque de Derechos⁵ (*Rights-Based Approach to Programming, RBA*) y el de igualdad de género⁶.

Preguntas de Evaluación

En esta sección se presentan las preguntas de evaluación bajo los criterios priorizados. La selección de preguntas debe entenderse como indicativa y su versión final será definida conjuntamente entre el/la evaluador/a y la OIM en el marco de la elaboración del informe de inicio (*inception report*). Ante la eventual dificultad de abarcar todas las preguntas clave, se ha de elegir aquellas que, sin menoscabar la utilidad y objetivos del ejercicio, permitan generar resultados de evaluación con rigor metodológico y sustento interpretativo de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Relevancia:

¿En qué medida el proyecto apuntó a las necesidades de los actores claves en el Estado ecuatoriano para la formulación de la política migratoria y de migración laboral? ¿Se consideraron entre estas necesidades las relativas a equidad de género y enfoque de derechos en el proceso y los productos de formulación de estas políticas?

Eficacia:

¿En qué grado la asistencia brindada por OIM logró incidir en el contenido y alcance de la Ley de Movilidad Humana? ¿Qué factores dificultaron o favorecieron esa incidencia? ¿Incluyó esta incidencia el enfoque de género y de derechos que impulsa la OIM?

¿En qué medida las herramientas y propuestas de políticas de migración laboral han sido adoptadas e implementadas por el gobierno del Ecuador? ¿Qué factores dificultaron o favorecieron esa adopción?

¿Cuáles es el nivel de calidad técnica de los estudios y actividades de capacitación financiadas por el proyecto como parte de la asistencia técnica brindada? ¿En qué medida transversalizaron el enfoque de género y el de derechos en su diseño, implementación y resultados?

Eficiencia:

¿En qué grado la OIM diseñó e implementó mecanismos de coordinación y consulta con las organizaciones beneficiarias del proyecto que contribuyeran al logro de los resultados del proyecto de acuerdo con los tiempos y el presupuesto definidos?

¿Hasta qué puntos los mecanismos y herramientas de monitoreo aplicados contribuyeran al logro de los resultados del proyecto de acuerdo con los tiempos y el presupuesto definidos?

Impacto:

¿Qué cambios (negativos y positivos) se han producido en los marcos de política migratoria y de migración laboral desde el inicio de la implementación del proyecto y en qué medida este ha contribuido a los mismos?

⁴ <https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/evaluation/iom-gender-and-evaluation-guidance-2018.pdf>

⁵ https://publications.iom.int/system/files/pdf/rba_manual.pdf

⁶ <https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/evaluation/iom-gender-and-evaluation-guidance-2018.pdf>

¿Qué cambios (negativos y positivos) se registran en las capacidades para generar políticas y herramientas de política migratoria y de migración laboral con enfoque de derecho y género y en qué medida el proyecto ha contribuido a los mismos?

Sostenibilidad:

¿En qué medida los enfoques de política migratoria y política laboral migratoria fomentados por la OIM a través del proyecto, coinciden con las actuales prioridades del Estado ecuatoriano y su agenda en materia de equidad de género y de derechos? ¿los productos de conocimientos generados por el proyecto tienen perspectiva de ser aceptados y útiles en las discusiones de política y herramientas venideras?

¿Hasta qué punto el conocimiento compartido a través de las acciones de capacitación está aún presente en las organizaciones receptoras?

Las preguntas más importantes que se deben abordar durante la evaluación del proyecto deberán estructurarse en una Matriz de Evaluación a la luz de los criterios de evaluación anteriormente mencionados. Esta matriz será parte de informe de inicio de la evaluación (*inception report*).

El diseño final deberá contener la metodología de la evaluación que incluye los métodos e instrumentos de recolección y análisis de datos.

Metodología y métodos de evaluación.

La evaluación seguirá un diseño no experimental en el que se aplican métodos cualitativos y cuantitativos (estos últimos en menor medida) de recolección y análisis de datos para dar respuesta a las preguntas de evaluación seleccionadas. En todos los casos debe procurarse triangulación de fuentes y métodos como mecanismo para asegurar la validez y confiabilidad de los hallazgos.

Debido a que interesan tanto los aspectos descriptivos y normativos de las respuestas a las preguntas, como los explicativos, la evaluación privilegiará la identificación y análisis de cambios a nivel de efecto (*outcomes*) en el ámbito del proyecto y sus posibles contribuciones. El/la evaluadora deberá proponer un enfoque metodológico compatible con dicho interés, como por ejemplo mapeo de alcance (*outcome mapping*) o cosecha de alcances (*outcome harvesting*) e integrarlas a través del análisis de contribución (*contribution analysis*) o el rastreo de procesos (*process tracing*).

Los métodos recomendados son:

- Entrevistas a informantes claves (funcionarios/asadores de la Asamblea Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, y Ministerio del Trabajo): Para aquellos aspectos en que los actores involucrados son pocos y es imprescindible obtener su punto de vista.
- Revisión de documentos del proyecto y de su contexto. Documentos del proyecto tales como levantamientos de información, documentos estratégicos tales como diagnóstico y el rediseño del último ciclo del proyecto, planes anuales e informes semestrales y anuales. Adicionalmente, documentos de políticas, normas, decretos entre otros documentos de política.

La base para identificar las fuentes de datos será del archivo de evidencias que conserva el proyecto sobre los beneficiarios en las acciones realizadas y los resultados de monitoreo. OIM Ecuador será responsable por garantizar el acceso del/ de la evaluador/a las fuentes de información en las condiciones y programación acordadas en el informe de inicio.

La evaluación debe seguir los Principios de Protección de Datos de la OIM, las normas y estándares de evaluación del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas⁷ (UNEG, por sus siglas en inglés), particularmente los relativos a la interacción con beneficiarios del proyecto. Los lineamientos de la OIM están contenidos en los documentos: MA/88. Manual de protección de datos de la OIM; y IN/138: Principios de protección de datos de la OIM.

Entregables

Los productos que presentará el/la consultor/a son los siguientes:

- Informe inicial (*inception report*), matriz de evaluación, herramientas de recolección de datos y plan de trabajo acorde a los TdR y en formato provisto por la OIM.
- Presentación de los primeros y principales hallazgos y conclusiones una vez finalizadas las actividades de levantamiento de información de fuentes primarias.
- Borrador de informe de evaluación según formato provisto por la OIM.
- Informe final en formato y estándares de la OIM con retroalimentación incorporada.
- Informe ejecutivo en formato proporcionado por la OIM (*"Evaluation Learning Brief"*).
- Matriz de respuesta general diligenciada en los relacionado con las recomendaciones derivadas de la evaluación.

Para efectos de control de calidad de los productos de esta evaluación se establecerá un grupo de referencia conformado por el coordinador de programas, el asistente de Monitoreo y Evaluación (M&E) y un experto/a temático definido por OIM Ecuador. Este grupo dará retroalimentación sobre los productos de evaluación para su utilización por parte de la gerencia de la evaluación en su interacción con el/la evaluadora. La gerencia de la evaluación será quien en última aprobará o no los productos de evaluación.

⁷ [file:///C:/Users/jrey/Downloads/UNEG%20Norms%20&%20Standards%20for%20Evaluation_Spanish_2017%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/jrey/Downloads/UNEG%20Norms%20&%20Standards%20for%20Evaluation_Spanish_2017%20(2).pdf)

Plan de trabajo

Actividad	Responsable	Lugar	Días	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30		
Reunión de arranque	Gerente del proyecto	OIM Ecuador	1	*																															
Revisión documental	El evaluador o el equipo de evaluación	Sede de evaluador o equipo	5	*	*	*	*	*																											
Reuniones OIM Ecuador / partes interesadas	El evaluador o el equipo de evaluación	Sede de evaluador o equipo	1					*																											
Preparar informe inicial	El evaluador o el equipo de evaluación	OIM Ecuador	3						*	*	*																								
Levantamiento de información	El evaluador o el equipo de evaluación	Sede de evaluador o equipo	5									*	*	*	*	*																			
Análisis de datos	El evaluador o el equipo de evaluación	Sede de evaluador o equipo	4														*	*	*	*															
Presentación de los primeros y principales resultados de la fase de levantamiento de información	El evaluador o el equipo de evaluación	OIM Ecuador	1																			*													
Presentación de los hallazgos preliminares de la evaluación.	El evaluador o el equipo de evaluación	OIM Ecuador	3																			*	*	*											
Preparación de informe final	El evaluador o el equipo de evaluación	Sede de evaluador o equipo	4																					*	*	*	*								
Revisión y aceptación final del reporte	Gerente del proyecto	OIM Ecuador	4																											*	*	*	*		

Elaboró: Manuel Hoff, Andrés Gutiérrez León.

Revisó: Manuel Hoff.

Aprobó: José Iván Dávalos, Jefe de Misión OIM Ecuador

Fecha de aprobación: 19 de septiembre de 2019.