



Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina
Internacional
del Trabajo

Unidad de Evaluación

Políticas de migración laboral sensibles al género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití- República Dominicana - Medio término

Datos rápidos

Países: Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Haití y República Dominicana

Evaluación de medio término: Marzo 2013

Tipo de evaluación: Independiente

Área técnica: MIGRANT

Gestión de la evaluación: Walter Romero

Equipo de evaluación: Javier Varela

Fecha de finalización del proyecto: Febrero 2014

Código OIT: RLA/09/05/EEC

Donante y presupuesto:

Comisión Europea y 2.634.090,00 US\$

Palabras claves: Migración laboral, género, políticas, desarrollo de capacidades, seguridad social, formación profesional

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El proyecto “Políticas de migración laboral sensibles al género en los Corredores de Nicaragua-Costa Rica-Panamá y Haití-República Dominicana” está siendo implementado por el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países (ETD-OP) de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, con financiamiento de la Comisión Europea (CE) a través del Programa Temático de Migración y Asilo con una contribución de € 1,993,777.

Su fecha de inicio fue el 14 de Febrero de 2011 y tiene una duración total de 36 meses. Está siendo implementado en asociación con la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD).

El proyecto plantea el siguiente objetivo general: *Fortalecer la capacidad de los responsables de formular las políticas y de los interlocutores*

sociales para adoptar e implementar políticas, leyes y la administración de la migración laboral sensibles al género.

Este objetivo se materializa a través de tres objetivos inmediatos, que se corresponden con las tres estrategias fundamentales del proyecto:

Objetivo inmediato 1. Promover la adopción e implementación de políticas, leyes y la administración de la migración laboral sensibles al género para mejorar la regulación del flujo de migración laboral en concertación con los interlocutores sociales.

Objetivo inmediato 2. Promover y apoyar estrategias que mejoren la cobertura del seguro social de los trabajadores migrantes y de sus familias.

Objetivo inmediato 3. Apoyar el mejoramiento de la equiparación de destrezas entre los países que envían y reciben y, a la vez, reducir el desaprovechamiento de destrezas promoviendo el reconocimiento de certificados, diplomas y competencias de los trabajadores migrantes.

Situación actual del proyecto

Al momento de realizar la evaluación intermedia el proyecto se encontraba a un año de su finalización. El equipo del proyecto está operando en la Oficina Subregional de OIT en San José. El proyecto está siendo implementado en todos los países y los mecanismos de coordinación y ejecución previstos se encuentran operativos.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La evaluación abarcó el período comprendido entre Febrero de 2011, fecha de comienzo del proyecto, y Febrero de 2013. Incluyó la totalidad de los componentes y los cinco países que abarca el proyecto, con los siguientes objetivos interrelacionados: (1) valoración de la pertinencia de los objetivos y resultados establecidos en el

proyecto, (2) estimación del progreso que el proyecto está logrando en el cumplimiento de sus objetivos, (3) análisis de la eficiencia y eficacia de la ejecución y, (4) valoración de las perspectivas de sostenibilidad en los logros.

Al tratarse de una evaluación de medio período se puso particular atención en extraer las lecciones aprendidas y buenas prácticas para reforzar aquellos aspectos en los que el proyecto está siendo exitoso o ayuden a resolver las debilidades encontradas.

Los clientes internos de la evaluación fueron: ATP y equipo del proyecto, ETD y Oficina de Países para América Central, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, CINTERFOR, MIGRANT y los responsables de otros proyectos de OIT relacionados. Los clientes externos fueron las instituciones de gobierno, las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los países del proyecto, ISCOD, la OEA y la Comisión Europea (DG DEVCO en Bruselas y Delegaciones de la UE en los 5 países).

Metodología de la evaluación

La evaluación abarcó los siguientes seis criterios evaluativos: i) La pertinencia y la aptitud estratégica del proyecto; ii) La validez y coherencia de su diseño; iii) El avance y la eficacia del proyecto en relación con sus objetivos; iv) La eficiencia en el uso de los recursos; v) La eficacia de la estructura de gestión; y vi) La orientación hacia el impacto y la sostenibilidad del proyecto. Se incluyó la perspectiva de género mediante la inclusión de análisis específicos de género en la metodología general, así como variables e indicadores específicos para capturar los efectos diferenciados del proyecto en hombres y mujeres.

La metodología adoptó el enfoque de *evaluación basada en resultados*. Dada la naturaleza altamente cualitativa de los objetivos del proyecto se utilizó un método mixto cualitativo y cuantitativo, si bien con un gran peso de los métodos cualitativos. Los principales instrumentos utilizados para la recogida y análisis de información fueron la revisión documental y las entrevistas a informantes clave, con la triangulación de fuentes documentales e informantes clave.

Las principales limitaciones metodológicas encontradas fueron la restricción de tiempo para

recoger la información primaria en los países, la menor validez externa de los métodos cualitativos.

En algunos casos no fue posible obtener información directamente de los participantes en las actividades, si bien este vacío fue suplido por la revisión documental y no se considera que haya introducido sesgos significativos. En todo el proceso de evaluación se tuvieron en cuenta los Estándares de Evaluación de Naciones Unidas del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas ; la Guía para la Inclusión de las Consideraciones de Género en el Seguimiento y Evaluación de Proyectos y los Lineamientos de Política de la OIT para la Evaluación Basada en Resultados .

Hallazgos y conclusiones principales

El proyecto es altamente pertinente en cuanto a los problemas que aborda relacionados con la migración laboral, su ámbito geográfico, las necesidades de los grupos meta y las prioridades de los socios nacionales, la OIT y la EC.

Los objetivos del proyecto son plenamente pertinentes al enfocarse en tres áreas clave de la migración laboral en Centroamérica, como son la debilidad de las políticas y el marco legal, la insuficiente cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes, y las barreras que obstaculizan el reconocimiento de sus competencias.

El diseño del proyecto presenta algunas debilidades en cuanto a la factibilidad de varios de sus objetivos y resultados, así como en la coherencia de su marco lógico. Fundamentalmente, estas debilidades se pueden asociar a una insuficiente lectura del contexto político y de los intereses y prioridades de los mandantes respecto a la migración laboral, así como de las capacidades de las instituciones laborales, migratorias y de formación profesional. La elaboración de acuerdos binacionales en materia de migración laboral entre países de origen y destino es difícilmente viable pues no cuentan con el necesario respaldo político ni tripartito en los países de destino.

Las debilidades del diseño son consecuencia fundamentalmente de un inadecuado análisis del contexto, en parte debido a que la salida en el último momento de la OIM como socio del

proyecto obligó a la OIT a una acelerada búsqueda de nuevos socios y la consecuente revisión del diseño.

La evaluación ha encontrado que el nivel de avance del proyecto hacia sus objetivos es muy reducido por el momento. Esto se explica por problemas de diseño y por el retraso en la implementación. Los factores que han causado este rezago en la implementación son diversos: el retraso en el comienzo del proyecto, sumado al retraso acumulado por la primera ATP en la implementación del plan de trabajo, sumado al débil apoyo técnico y seguimiento por parte del equipo de especialistas y del departamento MIGRANT en el primer año del proyecto. La reacción de la OIT para corregir estos problemas ha sido oportuna (por ejemplo reemplazando la ATP y designando un punto focal en la Oficina Subregional en San José), si bien no ha podido compensar plenamente el retraso.

No obstante el proyecto tiene –o está iniciando– líneas de trabajo que pueden producir resultados relevantes, aunque el plazo disponible puede no ser suficiente para alcanzarlos. El objetivo 1 es el que muestra mayor grado de avance, si bien debe mantenerse a un ritmo sostenido para lograr resultados significativos en cuanto a la adopción e implementación de políticas y legislación migratorias sensibles al género o producir mejoras en la gestión de la migración laboral. Por su parte los objetivos 2 y 3 se encuentran más rezagados.

En lo que respecta al avance del objetivo 1, las principales oportunidades de incidencia se dan en Costa Rica, donde el proyecto puede contribuir a que la Política Integral de Migración (actualmente en elaboración) incorpore adecuadamente la migración laboral con perspectiva de género. El proyecto también presenta perspectivas razonables en cuanto a lograr influir en la mejora de la legislación nacional sobre migración laboral en República Dominicana, en particular en el Reglamento de la Ley de Migración.

Sin embargo, el proyecto todavía está lejos de conducir a la elaboración de acuerdos bilaterales binacionales. En primer lugar, el estado de las relaciones bilaterales entre los países concernidos en materia migratoria no hace muy viable movilizar a los gobiernos hacia acuerdos bilaterales. El proyecto tal como fue diseñado y

debido a los significativos retrasos en su implementación no cuenta con los medios ni el margen de tiempo necesario para iniciar y sostener un proceso que conduzca a la firma de acuerdos bilaterales. Existe un margen mayor en cuanto al desarrollo de capacidades técnicas para el diseño de políticas y la gestión de la migración laboral, que a medio plazo conduzcan a la realización de acuerdos binacionales cuando las condiciones políticas entre países así lo permitan.

En cuanto a la ratificación de los convenios 97, 143, 181 y 189, el proyecto está logrando incidir en la creación de un ambiente favorable para la ratificación del Convenio 189 en República Dominicana y en Nicaragua.

El avance del proyecto en cuanto al objetivo 2 es bajo. Sin embargo, se están abriendo algunas líneas de trabajo que podrían dar lugar a resultados relevantes. En República Dominicana, el proyecto está trabajando en una estrategia que tiene posibilidades razonables de contribuir a producir reformas en el sistema de seguridad social con el fin de extender la cobertura de la seguridad social a los trabajadores del sector informal y las trabajadoras domésticas.

En términos generales, el nivel de avance del objetivo 3 es bajo. La estrategia de fomentar la adopción de acuerdos bilaterales mediante un abordaje subregional hasta ahora no ha encontrado el apoyo de los institutos nacionales de formación profesional, responsables de la certificación de competencias. Ante esta situación, el proyecto está enfocándose en varias estrategias alternativas. Una es la puesta en marcha de proyectos piloto de certificación de competencias de trabajadores migrantes en el sector formal, con el fin de fomentar que los sistemas nacionales de certificación de competencias sean más inclusivos para los trabajadores migrantes. La otra línea de acción es la formación y asistencia a los niveles técnicos de los institutos de formación profesional (IFPs) con el fin de ir introduciendo el tema en la agenda de los IFPs desde un plano menos sensible políticamente.

El nivel de ejecución presupuestaria del proyecto es bajo lo que evidencia el retraso en el plan de trabajo y refuerza la necesidad de imprimir un ritmo más intenso en la implementación del

proyecto, especialmente en el componente ejecutado por ISCOD.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Principales recomendaciones y seguimiento

1. A la ATP: Concentrar la actuación del proyecto en los niveles de desarrollo de capacidades y mejora del contexto para la generación de políticas y legislación, así como en el desarrollo de la base de conocimientos, con un enfoque de generación y divulgación de buenas prácticas.
2. A la ATP, al especialista de ACTRAV e ISCOD: Reforzar la coordinación con ISCOD. Celebrar una reunión proyecto/ACTRAV/ISCOD-UPF.
3. A la ATP y especialista de ACTEMP: Delinear un programa de acción con el sector empleador en cada país.
4. A la ATP y especialistas de Seguridad Social y Formación Profesional: Reforzar la ejecución de los objetivos 2 y 3, enfocándolos en obtener resultados a nivel nacional con los institutos de seguridad social y los institutos de formación profesional.
5. A la ATP, ETDP-OP y Dirección Subregional: Crear un comité técnico de seguimiento del proyecto
6. A la ATP: elaborar un plan de aceleración de la implementación que identifique las actividades críticas para poner al día el plan de trabajo del proyecto, incluyendo la aplicación de las recomendaciones de la evaluación.
7. A la UE: Conceder una extensión sin costo del proyecto para que los productos puedan ser completados y los grupos meta puedan apropiarse de ellos adecuadamente.
8. A MIGRANT y el ETD-OP: En el diseño de futuros proyectos regionales en materia de migración laboral, asegurar un trabajo en equipo más estrecho y una fase para el análisis en profundidad del contexto y de los riesgos, con la participación de los constituyentes y otros actores clave en cada país.

Lecciones aprendidas importantes

1. En proyectos sobre migración laboral es fundamental el análisis cuidadoso del contexto, sobre todo en los países de destino, para asegurar la viabilidad.

2. Las metas de alto nivel en materia de migración laboral son muy difíciles de abordar para un proyecto de cooperación técnica si las condiciones del contexto no son altamente favorables y sin una movilización tripartita previa de los mandantes. Aún así, en estas condiciones un proyecto de cooperación técnica puede tener un buen margen de impacto en la creación de condiciones y en la provisión de insumos técnicos que doten a los mandantes de capacidad para llevar a cabo este tipo de reformas.
3. En el diseño de un proyecto de cooperación técnica, particularmente cuando se trate de una iniciativa que aborde temas novedosos para la OIT que hagan necesario recurrir a expertos de fuera de la región, debe enfatizarse en el proceso de formulación la etapa del análisis de contexto y de riesgos. Para ello es fundamental la participación de los especialistas de la oficina de OIT concernida y la consulta a los mandantes y otras partes interesadas.
4. Antes de abrir la discusión tripartita a nivel nacional, binacional o regional, es conveniente trabajar separadamente con cada sector. Puede ser problemático lanzar la discusión tripartita a nivel regional cuando los sectores no están preparados internamente para la discusión, carecen de la información completa o no están suficientemente sensibilizados sobre el tema en cuestión.

Buenas prácticas

1. El abordaje de la migración laboral con enfoque de corredor migratorio, trabajando tanto en los países de origen como en los de destino.
2. El enfoque en los sectores donde se concentra mano de obra migrante como un sector desde el que generar modelos de abordaje a la migración laboral que puedan extenderse al resto de sectores.
3. La introducción de temas en los que hay resistencia o falta de consenso entre los mandantes a través de una vía de tipo técnico y neutral como la generación de información e investigación. De esta manera se desarrolla un argumentario basado en evidencias sólidas con las que se puede ir transfiriendo conocimiento y creando conciencia que faciliten posteriormente un trabajo de carácter más político.