



Alianzas en acción para terminar con la Trata de Niñas, Niños y Adolescentes en el Perú – Evaluación Final Independiente

Resumen Ejecutivo

Código de Proyecto: *PER/17/51/USA*

Tipo de la evaluación: *Proyecto*

Momento temporal de la evaluación: *Final*

Naturaleza de la evaluación: *Independiente*

País(es): *Perú*

Resultado(s) de Programa y Presupuesto: *Outcome 1, Output 1.4, Indicator 1.4.2*

ODS: *ODS 5.5, ODS 8.3, ODS 8.7 y ODS 16.2*

Fecha en que el evaluador completó la evaluación: *Diciembre 2024*

Fecha en que EVAL aprobó la evaluación: *Haga clic aquí para ingresar la fecha*

Oficina Administrativa (OIT): *Oficina de la OIT para los Países Andinos*

Oficina Técnica (OIT): *FUNDAMENTALS*

Para las evaluaciones conjuntas: -

Duración del proyecto: *octubre de 2017 a diciembre de 2024*

Donante y presupuesto: *U.S.A – USD 7,940,000 tras cuatro ampliaciones*

Nombre(s) de (los) consultor(es): *Victoria Sánchez Esteban (líder), Emma Rotondo Dall-Orso y Cinthia Belbussi Persini*

Gestión de la evaluación: *Red2Red Consultores, S.L.*

Oficial Oficina Evaluación: *Cybele Burga – Oficial de Evaluación Regional de OIT*

Presupuesto de la evaluación: *USD 49,123.00*

Palabras clave: [Use themes as provided in i-eval Discovery](#)

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de evaluación de la OIT. No ha sido editada profesionalmente, pero ha sido objeto de un control de calidad por parte de la Oficina de Evaluación de la OIT.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El proyecto "Alianzas en Acción para Terminar con la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes en Perú" (Alianzas), desarrollado por la OIT entre 2018 y 2024, respondió a la urgente necesidad de combatir la trata infantil en un país que enfrenta este fenómeno como problema estructural de origen social, cultural y económico. Con un presupuesto final de \$7.94 millones proporcionado por J-TIP del Departamento de Estado de los EE. UU., el proyecto tuvo como meta principal fortalecer la capacidad del gobierno peruano para enfrentar la trata infantil en sus tres dimensiones fundamentales: persecución, protección y prevención. El proyecto operó principalmente en Lima, Cusco y Loreto, regiones seleccionadas por su alta incidencia de casos, y expandió su alcance a Madre de Dios y Puno en respuesta a nuevas necesidades detectadas durante la ejecución.

Desde su inicio, el proyecto abordó las deficiencias estructurales identificadas en diagnósticos previos, como la baja capacidad del sistema de justicia para sancionar casos de trata, la falta de servicios especializados para víctimas y la ausencia de mecanismos preventivos efectivos. La estructura lógica de intervención se centró en crear bases sólidas para el cambio institucional mediante el fortalecimiento normativo y técnico, buscando articular esfuerzos interinstitucionales con un enfoque multisectorial.

Propósito, alcance y metodología de la evaluación

La evaluación final tuvo como objetivo analizar los resultados del proyecto en términos de su alineación con los objetivos propuestos, los factores que influyeron en su ejecución y las perspectivas de sostenibilidad. Además, se buscó identificar lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones aplicables a futuros proyectos.

El alcance temporal de la evaluación incluyó todo el ciclo del proyecto, desde su inicio en octubre de 2017 hasta su conclusión en diciembre de 2024, con un enfoque especial en el periodo de implementación activa entre octubre de 2018 y julio de 2024. Geográficamente, la evaluación se centró sobre todo en las regiones priorizadas, Lima, Cusco y Loreto, aunque se consideraron algunas actividades específicas en Madre de Dios y Puno.

La metodología empleada fue de naturaleza criterial y sumativa, basada en los principios de evaluación de la OCDE. Se diseñaron 23 preguntas organizadas en ocho criterios (pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad, lecciones aprendidas y buenas prácticas). El equipo evaluador aplicó un enfoque orientado por la teoría del cambio, combinando métodos cualitativos y cuantitativos, aunque las limitaciones contextuales llevaron a depender principalmente de información cualitativa. Se realizaron 60 entrevistas y grupos focales, involucrando a 101 participantes de diversas instituciones y organizaciones clave.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Principales hallazgos y conclusiones

Pertinencia

El Proyecto Alianzas se ha destacado por su adecuada alineación con las necesidades identificadas tanto en los diagnósticos iniciales como en los sucesos emergentes durante su ejecución. La flexibilidad para incorporar nuevos territorios, actores y enfoques, como el enfoque centrado en la víctima y la atención informada sobre el trauma, evidencia su pertinencia. Además, su capacidad de respuesta frente a desafíos imprevistos, como la pandemia de COVID-19 y la crisis migratoria venezolana, refuerza su relevancia en el contexto dinámico del Perú.

La pertinencia se vio favorecida por el enfoque participativo mostrado por el proyecto, evidenciado en la incorporación de las contrapartes nacionales, presentes tanto en el diseño adaptado como en la ejecución del Proyecto permitió que las acciones fueran percibidas como legítimas y ajustadas al contexto y facilitó la flexibilidad.

Aunque el diseño del proyecto cuenta con una estructura lógica clara, se observaron limitaciones en la Teoría del Cambio y en la Matriz de Marco Lógico, como la falta de escalones intermedios en algunos encadenamientos causales y una jerarquización inconsistente entre resultados. Sin embargo, la elaboración de una nueva teoría de cambio hacia el final del proyecto logró fortalecer la coherencia estratégica, al integrar un enfoque transversal de fortalecimiento de capacidades. Esto limitó la capacidad del diseño para capturar toda la complejidad y alcance de las acciones desarrolladas y la posterior magnitud de los resultados obtenidos. Estas herramientas, aunque útiles, carecieron de la precisión necesaria para conectar todos los niveles de resultados y vincular productos directamente con los impactos buscados.

Coherencia

El Proyecto Alianzas ha mostrado una alta coherencia con las estrategias nacionales en la lucha contra la trata de personas, particularmente con la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030. No obstante, siguiendo las indicaciones del donante y con el objetivo de evitar duplicidades con otras iniciativas que el donante estaba financiando, la acción en el eje de prevención fue menos priorizada. Su contribución a la implementación de instrumentos normativos y operativos consolida su alineación con los marcos de política nacional.

Eficacia

Los mecanismos de gestión utilizados permitieron la construcción de alianzas estratégicas y la adaptación a contextos cambiantes. La estrategia de coordinación multinivel fue crucial para mitigar los efectos de la alta rotación de personal en las instituciones públicas, manteniendo la continuidad de las acciones.

El Proyecto Alianzas concedió gran importancia y un importante volumen de recursos al seguimiento de las actividades y productos, pero el sistema de seguimiento mostró vulnerabilidades, principalmente relativas a los indicadores de resultados, que no permitían capturar los cambios reales propiciados por el proyecto. Si bien se cuenta con informes trimestrales muy detallados, alguna información se encuentra dispersa y poco estructurada, lo que dificulta la realización de análisis integrados.

Los resultados obtenidos destacan avances significativos en los componentes de persecución, protección y prevención, especialmente de los dos primeros, gracias a la actuación de la OIT, que tuvo un papel de facilitadora, ofreciendo acompañamiento técnico, herramientas y recursos, y dejando que fuesen las entidades estatales quienes adoptasen los cambios.

Se identifican efectos que muestran la utilización de los conocimientos adquiridos en todos los componentes. Entre los factores que han favorecido el logro de los resultados se encuentra la existencia de un compromiso gubernamental claro, aunque no acompañado de un presupuesto público acorde; la duración del Proyecto y su volumen y unos recursos técnicos altamente calificados y reconocidos puestos a disposición del proyecto.

Eficiencia

El uso eficiente de los recursos disponibles fue un elemento distintivo del proyecto, que operó con un equipo reducido, pero altamente capacitado. La gestión del presupuesto estuvo orientada al cumplimiento de actividades y productos, aunque no siempre se reflejó de manera explícita en términos de resultados finales ni de género. A pesar de estas limitaciones, el equipo demostró un alto grado de compromiso y flexibilidad para adaptarse a las demandas del contexto y de las instituciones contraparte.

El presupuesto final del Proyecto Alianzas comparado con el de otros proyectos de la OIT muestra una estructura y distribución similares, si bien en este caso existe una distribución de recursos algo mayor en las actividades que se dirigen directamente a la obtención de los *outputs* y *outcomes* del proyecto.

Orientación hacia el impacto

El Proyecto Alianzas estableció bases sólidas para generar un impacto sostenible en la lucha contra la trata de personas. La transferencia de conocimientos y materiales a instituciones clave como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el MININTER y la institucionalización de enfoques y herramientas, como protocolos normativos y guías operativas, asegura su continuidad en el tiempo.

Algunos de los cambios promovidos por el proyecto, tanto esperados como no esperados, tienen el potencial de seguir incidiendo en el medio y en el largo plazo y de seguir produciendo cambios. Obviamente, eso no significa que todos los problemas se hayan resuelto. Pero el Proyecto Alianzas ha jugado un papel de articulador natural de las instituciones peruanas y de facilitador de actuaciones previamente identificadas por las instituciones que le ha hecho desempeñar un papel de catalizador de cambios a muchos niveles que, de nuevo, pueden articularse entre sí, fortaleciendo el avance.

Sostenibilidad

El enfoque del proyecto hacia la sostenibilidad se centró en promover la apropiación institucional de los productos y herramientas desarrollados y su institucionalización, fortaleciendo la capacitación del personal para replicar conocimientos y transfiriendo herramientas y recursos a plataformas nacionales. Este enfoque demuestra un esfuerzo sostenido por asegurar la continuidad de las intervenciones.

La sostenibilidad enfrenta desafíos importantes, como las limitaciones estructurales en la capacidad de las instituciones beneficiarias y las diferencias en los niveles de apropiación. La alta rotación de personal en las instituciones públicas y la escasez de recursos presupuestarios, son otros factores que pueden poner en riesgo la continuidad de los logros alcanzados y constituyen amenazas importantes. No obstante, en el caso del Ministerio Público, la rotación no ha impedido que continuasen actividades iniciadas.

La pervivencia de estos desafíos tiene como consecuencia que, para la consolidación de algunos avances, sean necesarios esfuerzos adicionales por parte de los agentes con responsabilidades en el tema. Aun así, Alianzas ha sentado un precedente de cómo abordar la trata de Personas en el Perú. La existencia, además, de un amplio y diverso número de personas que han tenido experiencias valiosas, incluso más allá de puro aprendizaje profesional, constituyen una base de difícil reversión.

LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

Lecciones aprendidas

LA1. Reintegración económica

El trabajo en este ámbito debe realizarse desde un enfoque integral y colaborativo entre las instituciones públicas, organizaciones civiles, el sector privado y las propias adolescentes y sus familias, que debe dirigirse a generar opciones para las adolescentes que les ponga en mejores condiciones para iniciar su proyecto de vida atendiendo a sus muchas vertientes.

LA2. Medidas para mitigar la rotación. El caso de la PNP

En colaboración con las agencias del sistema de Naciones Unidas con las que el proyecto

desarrolló una estrecha alianza, UNODC y OIM, propuso a la autoridad competente la necesidad de emitir una resolución que garantizara que los efectivos capacitados permanecieran en sus roles. La coordinación directa con el liderazgo policial y la alianza con las agencias de la ONU demostraron ser un factor clave para avanzar en la emisión de la resolución ministerial. Este enfoque no solo reduce la pérdida de recursos y tiempo invertidos en formación, sino que establece una base para mejorar el desempeño operativo y la lucha contra la trata de personas a largo plazo.

Buenas prácticas

BP1. Trabajo colaborativo

El proyecto desarrolló trabajo colaborativo con las contrapartes nacionales a muy diferentes niveles, lo que contribuyó a incrementar la apropiación de productos y resultados. Implicó que el proyecto prestase asistencia técnica, recursos y experticia, pero actuando como facilitadores. La facilitación fomenta la participación de las partes involucradas y se basa en la idea de que la cooperación es conveniente y necesaria para la apropiación.

BP2. Espacios de trabajo interinstitucional

El proyecto conformó espacios de trabajo interinstitucionales como una solución estratégica para superar dificultades en el diálogo y trabajo conjunto entre los principales organismos dedicados tanto a combatir la trata de personas como a asistir y proteger a sus sobrevivientes. Ello facilitó la creación de mecanismos ágiles de comunicación y coordinación, promoviendo herramientas prácticas y sostenibles que mejoraron la capacidad operativa conjunta. Los espacios tuvieron como consecuencia respuestas más efectivas ante los desafíos detectados a lo largo del proyecto y además consolidaron relaciones de confianza entre las instituciones participantes, fortaleciendo su capacidad de actuar de manera articulada.

BP3. Aprendizaje por la experiencia

El proyecto buscaba promover cambios en la práctica real de los operadores, lo que se ha visto beneficiado por la aplicación de la metodología experiencial. Destaca especialmente la organización de campamentos forenses basados en juegos de rol y simulaciones de escenarios reales, los talleres con sentencias sesgadas en estereotipos de género para evitar los mismos, cursos para jueces centrados en las sentencias o las mentorías individuales para resolver dudas de interpretación jurídica del delito de trata para casos específicos y de manera confidencial.

BP.4 Identificación de champions

Se buscó identificar y empoderar a líderes estratégicos, conocidos como *champions* en el marco del Proyecto, en las instituciones estatales y del sector privado quienes, por su posición jerárquica y/o alto prestigio en sus sectores, tenían una influencia significativa sobre los integrantes de sus organizaciones. A través de capacitaciones técnicas y apoyo estratégico, estos líderes se posicionaron como agentes de cambio capaces de promover los objetivos del proyecto. También se detectaron algunos liderazgos en el sector privado, especialmente para apoyar iniciativas de reintegración.

Recomendaciones

R1. Centrar el diseño del Proyecto en los cambios que se quiere promover y no en las actividades a desarrollar

Para futuros proyectos de la OIT u otras agencias en el ámbito de derechos humanos o protección infantil, se recomienda priorizar diseños que presenten un mayor foco en los resultados o cambios estructurales que se desean promover, de los cuales se deduzcan los outputs a producir y las condiciones y supuestos que deben estar presentes, al tiempo que ayuden a definir las actividades por medio de las cuales se lograrán esos outputs. Todo ello empleando herramientas como Teorías de Cambio sólidas y actualizadas, y sistemas de monitoreo claros que conecten productos, resultados e impacto.

R2. Un sistema de monitoreo más ajustado a los cambios que se desea obtener

La recomendación es para cualquier entidad que ponga en marcha iniciativas que requieran la

definición de un sistema de monitoreo: es necesario diseñarlo de manera que sirva realmente para conocer el avance de las actuaciones hacia el logro de los resultados y para apoyar la toma de decisiones. Además, de cara a futuros proyectos o políticas públicas, las instituciones nacionales responsables de la implementación de políticas de trata (Ministerio Público, MIMP, MININTER) deberían desarrollar sistemas de monitoreo más integrados y orientados al impacto, en los que se garantice una adecuada desagregación y sistematización de los datos. Esto facilitaría medir avances hacia objetivos estratégicos, incluso después de finalizar los proyectos de cooperación internacional.

R3. Mantener la estructura de coordinación multinivel

Esta estructura, que mantenía abierta la interlocución en tres niveles institucionales (el político, el ejecutivo y el técnico) ha sido una estrategia muy hábil de gestión que ha permitido continuar la implementación de las actividades, incluso con los frecuentes cambios existentes en la institucionalidad peruana. Tras su éxito en el Proyecto Alianzas, se recomienda a las instituciones nacionales mantener estructuras de coordinación multinivel, adaptadas a sus necesidades internas, con el objetivo de fortalecer su gobernanza y mejorar la implementación de políticas públicas de trata, minimizando los efectos de la alta rotación de personal y fortaleciendo la articulación interinstitucional. En este sentido, el MTPE se presenta como un potencial facilitador de diálogo y coordinación.

R4. Seguir intentando incrementar los recursos estatales

Se recomienda, por un lado, al MININTER seguir insistiendo para la aprobación de un programa presupuestal por resultados que permita continuar mejorando las actuaciones y garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Por otro lado, se plantea una recomendación para la OIT por su potencial rol activo en este proceso gracias a su capacidad y experiencia técnica y de incidencia internacional. Así, la OIT, en colaboración con sus mandantes, podría facilitar espacios de diálogo técnico y mesas de trabajo para asesorar y acompañar a los ministerios competentes (MININTER y MIMP) en la identificación y diseño de mecanismos presupuestales sostenibles y esquemas de movilización de recursos del sector privado.

R.5. Adaptar las actuaciones de manera periódica a las necesidades y demandas de los operadores

Se recomienda a las contrapartes nacionales que consideren establecer mecanismos periódicos de consulta con operadores de políticas públicas para ajustar sus estrategias de manera continua, acompañadas de asistencia técnica cuando sea necesario.

R.6. Continuar con las acciones del Proyecto Alianzas

Se recomienda a las instituciones nacionales, bajo la coordinación de la Comisión Multisectorial Nacional Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CMNPTPTIM), incorporar las líneas de trabajo exitosas del Proyecto Alianzas, como el fortalecimiento de capacidades, el trabajo interinstitucional y la articulación con el sector privado, dentro de sus agendas regulares. Esto debe realizarse utilizando recursos nacionales y fomentando alianzas estratégicas, con un enfoque de sostenibilidad y alineado con las prioridades definidas en la Política Nacional contra la Trata de Personas.

R7. Adaptación del modelo de los CARE

Los CARE cuentan con un modelo operacional, pero sus resultados han sido muy dispares. El INABIF, con apoyo del MIMP, debería liderar la transferencia y adaptación de las buenas prácticas del CARE en Cusco identificadas en esta evaluación a otras regiones, teniendo en cuenta las diferencias de cada contexto y fortaleciendo estándares de calidad nacionales.

R.8. Extender el conocimiento de los productos del Proyecto y animar a su utilización

Se recomienda a todas las instituciones participantes (incluyendo el Ministerio de Trabajo) realizar un ejercicio de reconocimiento y difusión de los productos del Proyecto Alianzas, promoviendo su uso en capacitaciones y políticas (mención en cursos, presentaciones y eventos, o elaboración de

videos para páginas institucionales e intranet). Esta recomendación se dirige, con especial atención, a los Gobiernos Regionales de Cusco y Loreto que se encuentran ejecutando un PIP que probablemente será continuado por otro.

R.9. Difundir el Proyecto Alianzas

La OIT, en colaboración con las contrapartes institucionales clave (MININTER, MIMP, Ministerio Público, Poder Judicial, entre otros), debería coordinar un plan de difusión integral para dar a conocer los resultados, aprendizajes y buenas prácticas del Proyecto Alianzas. Este plan debe incluir medios institucionales y no institucionales (como el programa radial de IDL ya empleado en las primeras etapas del proyecto), priorizando estrategias de comunicación accesibles y dirigidas a diferentes públicos, como el sector privado, la academia, la sociedad civil y los organismos multilaterales. Entre las acciones específicas se podrían considerar entrevistas en medios de comunicación, publicaciones en redes sociales y plataformas digitales institucionales, y la organización de eventos de socialización de resultados. Además, se recomienda elaborar materiales de comunicación de fácil difusión, como videos cortos, infografías y boletines que resalten los logros y desafíos del proyecto.