



International
Labour
Organization

► Evaluation Office



i-eval Discovery



Project Protecting Agricultural Workers Through the Promotion of Occupational Safety and Health in Peru – Evaluación Final Independiente

Resumen Ejecutivo

Código del Proyecto: **PER/24/01/CAN**

Tipo de evaluación: **Proyecto**

Momento temporal de la evaluación: **Final**

Naturaleza de la evaluación: **Independiente**

País(es): **Perú**

Resultado(s) de Programa y Presupuesto: **6.1. Increased capacity of Member States for the realization of a safe and healthy working environment**

ODS: **8. Trabajo decente y crecimiento económico**

Fecha en que el evaluador completó la evaluación: **25/5/2026**

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

Oficina Administrativa (OIT): **DWT/CO-Lima**

Oficina Técnica (OIT): **OSHE**

Duración del proyecto: **marzo 2024 – marzo 2026**

Donante y presupuesto: **US\$ 443,449.00**

Nombre(s) de (los) consultor(es): **Teodoro Sanz**

Gestión de la evaluación: **Cybele Burga, Oficial Regional de Evaluación; y Carlos Castañeda, Oficial de M&E**

Oficial Oficina Evaluación: **Patricia Vidal, Evaluation Specialist**

Presupuesto de la evaluación: **US\$ 9,672.00**

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	La evaluación combina los enfoques sumativo, formativo y orientado al uso; basado en la Teoría de cambio y la gestión por resultados; y con participación activa de los agentes, que son ampliamente reconocidos a nivel internacional. La evaluación aplica los criterios del CAD de la OCDE: relevancia, coherencia, efectividad, eficiencia, orientación hacia el impacto y orientación hacia la sostenibilidad.
Propósito, alcance y metodología de la evaluación	La evaluación se basa en fuentes secundarias y primarias de información. El análisis documental facilitó una mayor comprensión del contexto donde se ha llevado a cabo el Proyecto, así como un mapeo e identificación general de los aspectos claves para la implementación del Proyecto. En tanto, el recojo de información de fuentes primarias se realizó a través de entrevistas semiestructuradas a 36 personas: 9 de OIT, 9 representantes de gobierno, 2 representantes de organizaciones de empleadores, 4 productores agrícolas, 5 representantes de organizaciones de trabajadores, y 7 docentes o estudiantes de un IEST.

PRINCIPALES HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Principales hallazgos y conclusiones	Pertinencia El Proyecto responde a brechas estructurales del sector agrícola peruano, como la alta informalidad laboral, la limitada capacidad inspectora de la SUNAFIL, la falta de normativa sectorial específica en SST y la escasa cultura de prevención entre trabajadores y empleadores. Su enfoque integral —orientado al fortalecimiento de políticas y normativas, la promoción de una cultura preventiva, el fortalecimiento de la inspección laboral y la adopción de prácticas seguras— es coherente con estas necesidades y con las prioridades formalmente expresadas del MTPE y la SUNAFIL. Asimismo, la implementación a través de instancias de diálogo social tripartito existentes en materia de SST en el ámbito nacional y regional, como el CONSSAT y los CORSSAT, constituye una estrategia adecuada para abordar dichas brechas. La selección de las cadenas de arándano y uva en La Libertad como ámbito prioritario generó ciertas limitaciones. La concentración del arándano en grandes empresas agroindustriales redujo la representatividad del enfoque y afectó la participación del gremio empresarial. Una selección basada en criterios como cobertura laboral, niveles de siniestralidad y diversidad de actores, podría haber fortalecido la pertinencia, eficacia y sostenibilidad de la intervención. El Proyecto se alinea con (y/o contribuye a) los principales marcos nacionales e internacionales en la materia, entre ellos la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo al 2030, la Política Nacional del Empleo Decente del país, el Programa y Presupuesto 2024-2025 de la OIT (productos relacionados al fortalecimiento de las capacidades institucionales para promover entornos de trabajo seguros y saludables), el resultado 8 del MECNUD y la meta 8.8 de los ODS. En cambio, la integración tardía al Programa Emblemático Seguridad + Salud para Todos de la OIT, recién en el segundo año, representa una limitación en su pertinencia estratégica inicial. Coherencia La arquitectura lógica del Proyecto es coherente: sus objetivos, productos y actividades son adecuados para alcanzar los resultados previstos en los plazos establecidos. Sin embargo, esta solidez de diseño contrasta con limitaciones en los indicadores y en el sistema de monitoreo. Aunque los indicadores son específicos, medibles, alcanzables y temporales, su número es elevado (35 en total) y los de productos se centran principalmente en cobertura y cumplimiento, sin incorporar criterios de calidad. Estas limitaciones, sumadas a la ausencia de un oficial de monitoreo y evaluación y a recursos limitados, redujeron la capacidad de generar información útil para la toma de decisiones.
---	---

El Proyecto durante su implementación incorporó transversalmente el enfoque de género previsto en el PRODOC mediante resultados, productos e indicadores sensibles al género, estudios sobre riesgos diferenciados para hombres y mujeres en el trabajo agrícola, acciones formativas con enfoque de género, y reportes desagregados por sexo. No obstante, no se identificó en la implementación del Proyecto una participación activa de instituciones especializadas en temas de mujeres, la adopción de normativa de SST con enfoque de género por SUNAFIL, ni medidas para promover la participación femenina en los Comités de SST. Asimismo, la participación de las mujeres en las capacitaciones (35%-40%) se mantuvo en niveles similares a su presencia en el sector agropecuario, reflejando barreras estructurales que el Proyecto no logró superar, tales como roles reproductivos, acceso a dispositivos digitales, exclusión de estructuras organizativas.

El Proyecto incorporó de manera desigual sus enfoques transversales en su diseño e implementación. En cuanto al cambio climático, incluyó acciones de sensibilización, capacitación y propuestas normativas relacionadas con agroquímicos y exposición a radiación solar. En materia de NIT, alineó sus propuestas con convenios relevantes de la OIT y promovió la ratificación de los Convenios 155 y 187. La principal brecha se observó en los PDFT: aunque el PRODOC planteó vincular la SST con otros PDFT, no existe evidencia de que ello se haya concretado, limitando la integralidad del enfoque de trabajo decente y la articulación con temas como libertad sindical, negociación colectiva y eliminación del trabajo forzoso e infantil en el sector agrícola.

Efectividad

La efectividad del Proyecto es alta en el ámbito normativo, donde se generaron productos con potencial de impacto sistémico, media a nivel de fortalecimiento institucional de la inspección, donde los instrumentos están disponibles pero su adopción es aún incierta, y también a nivel de cambio de comportamiento en trabajadores y productores, donde los logros son reales pero individuales y no verificados sistémicamente. De los 11 productos previstos, 8 fueron completados y 3 presentan avances parciales porque aún no han sido aprobados institucionalmente. A nivel de resultados, no existe evidencia suficiente para determinar el cumplimiento de las metas vinculadas a capacidades, adopción de medidas de SST, acciones inspectivas o reducción de accidentes laborales.

El principal logro del Proyecto fue la aprobación, por consenso tripartito en el CONSSAT, de la propuesta de modificación del Reglamento de la Ley de SST, debido a su aporte a una normativa más clara e integral y por su potencial de impacto más allá del sector agrícola y de La Libertad. En contraste, la propuesta de reglamento sectorial de SST para la agricultura quedó inconclusa, aunque la creación de un Grupo de Trabajo Multisectorial en mayo de 2026 constituye un avance relevante.

En el fortalecimiento de la inspección del trabajo, el Proyecto desarrolló herramientas como el Protocolo de Fiscalización de la SUNAFIL en SST para el sector agrario, un Programa de formación de formadores y un curso virtual sobre SST en el sector agrícola, que amplían la capacidad técnica de la SUNAFIL para actuar en el sector agrícola. Sin embargo, su impacto en la práctica inspectiva aún no puede verificarse: en el caso del Protocolo aún no ha sido aprobado formalmente, mientras que, con relación al Programa de formación, si bien los participantes reportaron mejoras en conocimientos sobre normativa, enfoque de género, inteligencia inspectiva e inteligencia artificial aplicada a la inspección, la transferencia de conocimientos entre inspectores no fue sistemática ni guiada.

Las acciones de capacitación dirigidas a trabajadores y productores agrícolas generaron resultados positivos a nivel individual. El Plan de formación en prevención de riesgos laborales con enfoque de género y la metodología WIND fueron valorados por los participantes, quienes reportan haber incorporado medidas preventivas en sus labores cotidianas. No obstante, no existe evidencia sobre

la transferencia de estos aprendizajes a otros trabajadores, lo que evidencia una brecha entre los cambios individuales y los cambios sistémicos, que su vez refleja una debilidad del sistema de monitoreo ya señalada en el criterio de coherencia.

Dos factores limitaron la efectividad del Proyecto son la alta rotación de funcionarios en el MTPE, SUNAFIL y entidades regionales (la IRE de SUNAFIL y la GRTPE de La Libertad), que afectó la continuidad de los procesos; y la limitada participación de los gremios empresariales, especialmente la AGAP, que redujo el alcance tripartito y las posibilidades de influir en las prácticas empresariales. Ambos riesgos eran previsibles y las medidas de mitigación resultaron insuficientes.

Los principales aliados del Proyecto fueron el MTPE, SUNAFIL y el CONSSAT a nivel nacional, y la GRTPE, la IRE de SUNAFIL y SENASA en La Libertad. Las organizaciones de trabajadores también tuvieron una participación activa en los procesos normativos, estudios y convocatoria a capacitaciones. En contraste, la participación de otras entidades nacionales (como el MINSA y el SENASA), regionales (la Gerencia Regional de Salud y la Gerencia Regional de Agricultura), locales (municipalidades provinciales o distritales) y de la CORSSAT, fue limitada. Asimismo, la participación de las organizaciones de empleadores se concentró en espacios puntuales de consulta y difusión, cuando un mayor involucramiento habría fortalecido los estudios, la actualización del Protocolo de Fiscalización y la difusión de las actividades formativas.

Eficiencia

El alto nivel de ejecución financiera del Proyecto (98,5%) es consistente con el elevado cumplimiento de los productos previstos, y puede explicarse, entre otros factores, por el apoyo técnico de especialistas de la OIT en normas laborales, estándares internacionales y programación, quienes contribuyeron a la ratificación de los Convenios 155 y 187, la revisión de productos, el seguimiento de actividades y la gestión presupuestaria.

La coordinación con ACTEMP y ACTRAV fue limitada y focalizada en actividades específicas, sin mecanismos sistemáticos de retroalimentación. Asimismo, la articulación con el Programa Emblemático Seguridad + Salud para Todos se produjo recién desde el segundo año, cuando se alinearon los principales indicadores del Proyecto al marco de intervención del Programa. Y aunque ello permitió aportar a sus indicadores globales, no hay evidencia de beneficios para la gestión o implementación del Proyecto. Una vinculación más temprana habría facilitado apoyos en monitoreo, evaluación, difusión de buenas prácticas y visibilidad internacional.

Orientación al impacto

Un primer nivel de efectos generados por el Proyecto (los más relevantes para el impacto) son de naturaleza institucional y sistémica, al posicionar la SST en la agenda pública y normativa del sector agrícola, mediante la modificación del Reglamento de la Ley de SST, la promoción de la ratificación de los Convenios 155 y 187 de la OIT y la actualización del Protocolo de Fiscalización en SST para el sector agrario. El Proyecto también contribuyó a generar un cambio de perspectiva en la SUNAFIL: inspectores que reconocen la necesidad de replantear su metodología de fiscalización al sector agrícola para alcanzar a pequeños productores informales, donde la prevención es más urgente y la capacidad de cumplimiento normativo es menor. Este cambio aún no se ha traducido en modificaciones verificables en las prácticas inspectivas, lo que lo sitúa en un nivel de impacto potencial más que realizado.

Un segundo nivel de efectos del Proyecto se refleja en el fortalecimiento de conocimientos y capacidades: del CONSSAT y del MTPE para un mayor entendimiento de los riesgos laborales y necesidades de los productores agrarios y para implementar políticas, planes y estrategias y normas dirigidas a mejorar la SST en el sector agrícola con perspectiva de género; del personal de

la SUNAFIL para desarrollar e implementar estrategias eficaces para la inspección en SST para el sector agrícola; y de las centrales sindicales más representativas del país, para realizar incidencia pública en torno a la ratificación de los Convenios 155 y 187 de la OIT, y para comunicar más efectivamente sus planteamientos, posicionar temas vinculados a la SST y participar en el debate público sobre condiciones laborales.

Y un tercer nivel de efectos del Proyecto se observa en los trabajadores agroindustriales y, especialmente, en los pequeños productores y trabajadores agrícolas, quienes mejoraron sus conocimientos sobre los riesgos y peligros laborales e incorporaron medidas prácticas en sus labores cotidianas para prevenirlos o mitigarlos, algunas de las cuales fueron verificadas durante el trabajo de campo de la evaluación.

Orientación a la sostenibilidad

La sostenibilidad del Proyecto descansa principalmente en la institucionalización de herramientas de formación. El Programa de formación de formadores fue incorporado al Programa Anual de Capacitación del Sistema de Inspección del Trabajo de la SUNAFIL; el curso básico de SST al Plan de Desarrollo de Personas 2026; y la capacitación de docentes y estudiantes vinculados de carreras agropecuarias de un IEST favorece la incorporación de la SST en los procesos educativos y que las nuevas generaciones de productores incorporen la prevención de riesgos en sus prácticas productivas. Además, los materiales, herramientas y metodologías desarrollados por el Proyecto fueron transferidos al MTPE y a la SUNAFIL para facilitar su réplica en otras regiones, y el Plan de Trabajo 2025 de CONSSAT incorporó algunos productos del Proyecto, lo cual permite institucionalizar el trabajo realizado. Todos estos son anclajes institucionales reales, aunque su efectividad depende de que se activen de manera regular y no queden como compromisos formales sin implementación.

La sostenibilidad del Proyecto también se puede sustentar en el desarrollo de marcos normativos y protocolos de SST para el sector agrícola. Así, con el Proyecto se aprobó en el CONSSAT de la modificación del Reglamento de la Ley de SST, se elaboró una propuesta de reglamento sectorial para el sector agrícola; y se actualizó el Protocolo de Fiscalización en SST agraria. No obstante, al cierre de Proyecto aún están pendientes la oficialización de la modificación del Reglamento de la Ley de SST por el MTPE, la culminación de la propuesta de reglamento sectorial por el Grupo de Trabajo Multisectorial, y la aprobación final del Protocolo por parte de la SUNAFIL. Este tipo de sostenibilidad es más estratégica que el mencionado en el párrafo precedente, pero a su vez está condicionada a que estos procesos se concreten, y tomando en cuenta la alta rotación de funcionarios en estas instituciones, existe un riesgo de no concreción oportuna que no se puede soslayar.

La sostenibilidad de los resultados, cambios de comportamiento y prácticas, implica que quienes recibieron formación por parte del Proyecto apliquen y difundan los conocimientos adquiridos entre otros productores, trabajadores y servidores públicos. En este sentido, la ausencia de mecanismos de seguimiento o acompañamiento post capacitaciones y la alta informalidad son los factores más severos que limitan la puesta en práctica y replica de los aprendizajes.

LECCIONES APRENDIDAS, BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

Lecciones aprendidas

LA1. La legitimidad tripartita desde el diseño determina la apropiación de los productos normativos. En el contexto peruano, la inclusión tripartita no es un requisito formal sino una condición operativa para que los productos normativos avancen en los procesos de aprobación institucional.

LA2. La selección del ámbito sectorial y territorial de intervención debe basarse en criterios

	explícitos y consensuados, no solo en disponibilidad de contrapartes. LA3. La formación sin acompañamiento post capacitación tiene un alcance limitado en contextos de alta informalidad y baja institucionalidad local. En sectores como la pequeña agricultura familiar, donde la rotación laboral es alta y los canales institucionales de seguimiento son débiles, la formación necesita ir acompañada de mecanismos de refuerzo periódico-visitas de campo, redes de pares, incentivos de certificación-para consolidar el cambio de comportamiento. LA4. La alineación tardía con los Programas Emblemáticos de la OIT tiene costos concretos de eficiencia y visibilidad. LA5. La ejecución de proyectos en sectores económicamente emblemáticos requiere una gestión temprana de expectativas y confianza con los actores locales. La percepción de posibles riesgos para la imagen o competitividad del sector puede limitar la participación de instituciones y empresas, por lo que resulta esencial comunicar claramente los objetivos y beneficios de la intervención desde sus etapas iniciales.
Buenas prácticas	BP1. La formulación normativa tripartita con asistencia técnica de la OIT como facilitador neutral. BP2. La estrategia comunicacional desarrollada por el Proyecto, basada en mensajes claros y adaptados al contexto agrícola, fortaleció la cultura preventiva y contribuyó a visibilizar la importancia de la SST entre trabajadores, productores y comunidades rurales. BP3. La inclusión de productos del Proyecto en el Plan de Trabajo 2025 del CONSSAT contribuyó a institucionalizar el trabajo realizado por el Proyecto. BP4. El direccionamiento de las acciones de formación y capacitación del Proyecto a la pequeña agricultura favoreció la pertinencia y efectividad de la intervención, porque son quienes más necesitan y pueden aprovechar y poner en práctica lo aprendido, ya que suelen tener (en comparación con las grandes empresas agroindustriales) menos conocimientos sobre lo que se requiere para mejorar las condiciones de los trabajadores en SST y menos recursos para pagar por ello.
Recomendaciones	<u>Referidas al proyecto evaluado</u> R1. Realizar acciones de acompañamiento, monitoreo e incidencia para promover la aprobación oficial de instrumentos normativos elaborados con el Proyecto. <u>Referidas al diseño de futuros proyectos similares</u> R2. Cumplir con el Manual de cooperación de proyectos de desarrollo de la OIT al seleccionar el ámbito sectorial y territorial del proyecto, el cual debe ser consecuencia de un proceso de diálogo social tripartito con base a evidencias. R3. Reducir y priorizar el marco de indicadores, con foco en calidad y resultados, y desarrollar un sistema de seguimiento y mecanismos de recojo de información que prioricen aspectos de medición clave, sean ágiles y eficientes, faciliten el monitoreo del avance durante la implementación del proyecto, y aporten a la gestión y al aprendizaje R4. Utilizar los diversos servicios y/o recursos que brindan los Programas Emblemáticos de la OIT para mejorar la implementación y gestión del proyecto: asistencia técnica de especialistas internacionales y regionales en SST; generación y gestión de conocimiento; posicionamiento y visibilidad de la SST en la agenda pública; y movilización de recursos y alianzas. <u>Referidas a la implementación de futuros proyectos similares</u> R5. Desarrollar una estrategia de generación de capacidades, diferenciada según grupo objetivo (inspectores; productores y trabajadores agrícolas) y que abarque acciones previas, durante y posterior a la capacitación.