

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ  
Escuela de Posgrado**



**Políticas públicas contra la trata de personas**

**Problemas en la operativización del enfoque de género en el Plan  
Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2017-2021**

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Derechos Humanos

Autora

María Alicia Solari Caetano

Asesor

Andrés Alonso Cárdenas Cornejo

Lima, Perú 2025

## INFORME DE SIMILITUD

Yo, Andrés Alonso Cárdenas Cornejo, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Problemas en la operativización del enfoque de género en el Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2017-2021 constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 47%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/10/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

En el caso de la presente tesis, el porcentaje de similitud reportado por el sistema Turnitin (47 %), responde principalmente a la naturaleza técnica, documental y normativa del trabajo desarrollado. La tesis analiza de manera integral el marco jurídico e institucional de la política pública contra la trata de personas en el Perú, lo cual implica el uso de un volumen considerable de documentos oficiales que, por su carácter legal y su redacción estandarizada, generan coincidencias inevitables en los sistemas de detección automática de similitud.

En primer lugar, una parte sustantiva de las coincidencias detectadas corresponde a textos normativos, instrumentos jurídicos y documentos oficiales de política pública, tales como el Protocolo de Palermo, la Ley N.º 28950, y los Decretos Supremos N.º 001-2016-IN, 017-2017-IN, 010-2019-IN y 009-2021-IN, entre otros, además de los lineamientos metodológicos de planificación elaborados por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Ministerio del Interior (MININTER). Estos documentos, de carácter público y redacción única, no pueden ser parafraseados sin afectar su sentido jurídico, su precisión técnica o su validez interpretativa. En el desarrollo del trabajo, dichos fragmentos fueron incorporados dentro de tablas comparativas y matrices analíticas con el propósito de examinar la evolución de la política pública, contrastar los contenidos normativos, y analizar los mecanismos de seguimiento, monitoreo e implementación de distintos elementos y componentes que en su conjunto constituyen el marco Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2017-2021. Por su extensión y literalidad necesaria, estos textos aumentan el porcentaje de coincidencia detectado por Turnitin, pero no representan instancias de reproducción indebida, ya que su inclusión responde a una finalidad analítica explícita y se encuentra debidamente citada.

En segundo lugar, el sistema también identifica coincidencias derivadas de la transcripción literal de nombres de instituciones a saber: ministerios, organismos internacionales y programas estatales, los cuales aparecen en las tablas y descripciones institucionales del documento. Dichas denominaciones, por ejemplo, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) o Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CMNP TP-TIM), constituyen terminología oficial y nomenclatura técnica de uso obligatorio, que no admite reformulación sin distorsionar su validez administrativa. En consecuencia, las coincidencias en estos casos son producto del uso legítimo de denominaciones formales propias del Estado peruano y de organismos internacionales, no de coincidencias de contenido académico o conceptual.


En tercer lugar, existen coincidencias menores en la redacción de definiciones conceptuales y teóricas ampliamente utilizadas en la literatura de políticas públicas y planificación estatal, tales como los conceptos de “ciclo de políticas”, “prospectiva estratégica” o “enfoques transversales”. Estas coincidencias reflejan también una instancia de empleo legítimo de formulaciones consolidadas en la bibliografía especializada.

Cabe destacar que el informe de Turnitin excluye bibliografía, citas textuales entre comillas y coincidencias menores, por lo que el porcentaje restante obedece a los elementos antes descritos. En todos los casos, las fuentes originales han sido citadas y referenciadas conforme a las normas APA, y los fragmentos textuales se presentan como parte de un ejercicio de análisis documental, indispensable para la comprensión del objeto de estudio y en conformidad con la metodología propuesta para la investigación.

Por lo tanto, el nivel de similitud obtenido no refleja una deficiencia de autoría ni una práctica inadecuada de citación, sino una consecuencia esperable del carácter técnico y jurídico de los materiales seleccionados para el análisis en el trabajo. El documento es original en su estructura, en el enfoque analítico aplicado a los instrumentos de política pública y en las conclusiones que derivan del estudio. Por estos motivos, las coincidencias observadas son de tipo formal o documental, inevitables en un trabajo que examina políticas estatales desde un enfoque comparado y normativo, y no comprometen en modo alguno la autenticidad del contenido ni la autoría del texto presentado.

Lugar y fecha:

Lima, 29 de Enero de 2026

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Andrés Alonso Cárdenas Cornejo	
DNI: 06409114	Firma 
ORCID: 0000-0003-2621-9425	



## Resumen

El presente estudio analiza los problemas de operativización del enfoque de género en el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 a través de la revisión de literatura especializada, entrevistas a funcionarios públicos, operadores del sistema de justicia y actores sociales. Los resultados permiten sostener que existe una brecha entre la incorporación del enfoque de género en la construcción del documento (Plan) y su operativización en las acciones, indicadores y metas, la mayoría de carácter managerial o autorreferente. Esto trae como consecuencia la aplicación de una política orientada principalmente a cumplir con lineamientos administrativos y de gestión institucional que no impactan de forma significativa en el problema público que se busca mitigar (persistencia de la trata de personas y sus diversas formas de explotación).

El informe final de evaluación del cumplimiento del Plan Nacional emitido por el Ministerio del Interior (2021) y las entrevistas realizadas a actores clave dan cuenta de un mecanismo de evaluación institucional que no contó con una línea de base o una reformulación de indicadores. Si bien señalan limitaciones presupuestales, logísticas y administrativas, la mayoría de políticas presentan este tipo de problemas. Entre los principales hallazgos señalamos la falta de resultados significativos en la operativización del enfoque de género. Se identificó la necesidad de fortalecer los criterios técnicos y metodológicos con herramientas de medición que arrojen resultados evaluables más allá de las resistencias ideológicas o políticas en la transversalización efectiva del enfoque de género.

**Palabras clave:** trata de personas, Perú, Lima (ciudad), políticas públicas, enfoque de género, indicadores, medición, derechos humanos.

## Abstract

This study analyzes the problems of operationalizing the gender approach in the 2017-2021 National Plan against Human Trafficking through a review of specialized literature, interviews with public officials, justice system operators, and social actors. The results suggest that there is a gap between the incorporation of the gender approach in the drafting of the document (Plan) and its operationalization in actions, indicators, and goals, most of which are managerial or self-referential in nature. This results in the implementation of a policy aimed primarily at complying with administrative and institutional management guidelines that do not have a significant impact on the public problem it seeks to mitigate (the persistence of human trafficking and its various forms of exploitation).

The final report evaluating compliance with the National Plan issued by the Ministry of the Interior (2021) and interviews with key actors reveal an institutional evaluation mechanism that lacked a baseline or reformulation of indicators. Although they point to budgetary, logistical, and administrative constraints, most policies present these types of problems. Among the main findings, we highlight the lack of significant results to implement of the gender approach. The need to strengthen technical and methodological criteria with measurement tools that yield assessable results beyond ideological or political resistance to the effective mainstreaming of the gender approach was identified.

**Keywords:** human trafficking, Peru, Lima (city), public policies, gender approach, indicators, measurement, human rights

# Índice de contenido

<b>Introducción</b> .....	1
<b>1. Marco teórico</b> .....	2
1.1. La trata de personas y las políticas públicas contra el delito .....	2
1.2. Los indicadores y los mecanismos para monitorear las políticas públicas .....	8
1.3. Los enfoques en el diseño de políticas públicas .....	15
<b>2. Método</b> .....	23
2.1. Problema, objetivos y justificación .....	23
2.2. Selección de caso .....	25
2.3. Unidades de estudio y herramienta .....	26
<b>3. Resultados</b> .....	30
3.1. La estructura del Plan Nacional .....	30
3.1.1) <i>El proceso de construcción del plan</i> .....	30
3.1.2) <i>La secuencia lógica del Plan</i> .....	35
3.1.3) <i>La estructura de objetivos y actividades</i> .....	38
3.2. Problemas en la producción de indicadores .....	46
3.2.1) <i>La función de los indicadores de los objetivos estratégicos del Plan</i> .....	46
3.2.2) <i>Los indicadores de los objetivos inmediatos</i> .....	50
3.2.3) <i>Las acciones, metas e indicadores al tamiz del objetivo y los enfoques</i> .....	53
3.3. Los límites operativos del enfoque de género en el Plan.....	79
3.3.1) <i>La función y operativización de los enfoques</i> .....	79
3.3.2) <i>La presencia y forma del enfoque de género en el Plan</i> .....	85
3.3.3) <i>Operativización del enfoque de género en las acciones del Plan</i> .....	93
<b>4. Análisis</b> .....	106
4.1. Estructura del Plan Nacional 2017-2021 .....	106
4.2. Las políticas públicas contra la trata: indicadores autorreferenciales y problemas en el análisis de impacto sobre el delito.....	106
4.3. La desconexión entre el enfoque y la cadena lógica de los indicadores (debido a la secuencia de indicadores autorreferenciales) .....	107
4.4. Los problemas de incorporación del enfoque de género en la secuencia lógica de indicadores del Plan .....	108
4.5. Los problemas de seguimiento y verificación de la incorporación de los enfoques en la secuencia lógica de evaluación de metas del plan.....	108
4.6. Los enfoques corren el riesgo de ser declarativos. ....	109
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	109
Referencias bibliográficas.....	111

## Introducción

La trata de personas es un delito complejo en su naturaleza y tipo penal, representa además un desafío para los operadores de justicia y los tomadores de decisiones en el diseño de las políticas públicas. La investigación se basa en la identificación de los problemas de operativización del enfoque de género en el *Plan de lucha contra la Trata de Personas 2017-2021* mediante un estudio basado en un diseño mixto, de carácter descriptivo y exploratorio que combina el análisis documental, entrevistas semiestructuradas a actores clave en la aplicación del enfoque de género y actores que han tenido vinculación en la formulación, seguimiento y prestación de servicios en el periodo de vigencia del Plan Nacional.

Las limitaciones metodológicas y técnicas impiden vincular el enfoque de género con los resultados esperados debido a la desconexión entre éste y los indicadores de naturaleza autorreferentes, centrados principalmente en la gestión administrativa. Los enfoques vinculados a este tipo de indicadores cumplen una función meramente declarativa que se traducen en la imposibilidad de medir resultados de impacto en el problema público que se busca intervenir y, por ende, nos alejan de la situación futura deseada.

La estructura del documento presenta cinco capítulos. El primero desarrolla el marco teórico, analiza el delito y el problema público en las políticas contra la trata de personas en el Perú, los datos disponibles, los indicadores y el rol de los enfoques en el diseño del Plan. El segundo capítulo, presenta el método, describe el problema, los objetivos las herramientas de análisis y las unidades de estudio. En el tercer apartado, exponemos los resultados obtenidos a partir del análisis de la estructura del Plan, los componentes y conexiones entre los indicadores, el enfoque de género, problemas y limitaciones de su aplicación. El cuarto capítulo establece un análisis de los principales hallazgos y de los datos de las entrevistas realizadas a actores clave. El capítulo cinco, contiene las conclusiones y recomendaciones que permiten establecer la necesidad de establecer una coherencia lógica entre el diseño, la creación de indicadores, la operativización de los enfoques y los sistemas de medición en las políticas públicas contra la trata de personas.

## 1. Marco teórico

### 1.1. La trata de personas y las políticas públicas contra el delito

#### *La situación general de la trata de personas en Perú*

Se cuenta con evidencia clara de la presencia de trata de personas en el Perú en varios contextos y economías. La evidencia etnográfica ofrece una visión significativa sobre la extensión del delito en el territorio nacional, identificando sus nodos y puntos críticos: diversos estudios han mostrado cómo la expansión de actividades relacionadas con el crimen organizado en provincias rurales con economías ilegales (tala ilegal de madera, minería ilegal, el narcotráfico, entre otras), están asociadas a diversas formas de explotación laboral y sexual, que a su vez están asociadas con la trata de personas y delitos conexos (Barrantes & Escalante, 2015; Capital Humano y Social Alternativo [CHS Alternativo], 2012, 2018; Mujica, 2014; Novak & Namihás, 2008; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2018; PROMSEX, 2016; Rodríguez Vásquez & Montoya Vivanco, 2020; Solari, 2016; Terre des Hommes Suisse, 2019; Villalba, 2017). Asimismo, estas formas de explotación se vinculan a factores estructurales de pobreza, precariedad, desigualdades, discriminación, carga familiar, falta de oportunidades, dependencia económica y psicológica, así como otras formas de violencia estructural (Montoya Vivanco, 2016; Defensoría del Pueblo; 2017). Estos factores preexisten al delito de trata y otros delitos conexos, generando una relación de *vulnerabilidad*, término contemplado por el Protocolo de Palermo en su artículo 3 (Naciones Unidas, 2000).

Las aproximaciones sobre las cadenas de valor de las economías ilegales, y los estudios sobre trata de personas en este tipo de contextos han mostrado nodos clave en el Perú: el primer nodo corresponde al contacto inicial con la víctima, que puede darse a través de una oferta de empleo, una relación amorosa, un viaje o la promesa de un salario (CHS Alternativo, 2010). El segundo nodo es el de movilidad, que incluye el transporte y traslado de la víctima utilizando diversos medios y el control ejercido por el tratante durante este proceso (CHS Alternativo, 2010, 2016). Finalmente, al llegar a su destino, las víctimas son explotadas laboral o sexualmente en diversos contextos como campamentos ilegales de minería, bares, hogares familiares o en trabajo doméstico (CHS Alternativo, 2010, 2016).

Así, los datos disponibles muestran que las principales formas de explotación en casos de trata de personas incluyen la explotación sexual y laboral seguido de la explotación doméstica y la mendicidad (Barrantes & Escalante, 2015; CHS Alternativo, 2010; Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018). Las dinámicas de captación y explotación, especialmente en el caso del trabajo doméstico, frecuentemente ocurren dentro de redes familiares o círculos sociales cercanos a la víctima (CHS Alternativo, 2010; Mujica & Cavagnoud, 2011).

Sin embargo, los datos etnográficos, la información proveniente de la sistematización de casos y las denuncias disponibles, muestran solo una pequeña parcela de un fenómeno que podría ser considerablemente amplio y extendido, considerando la extensión de las economías ilegales en el Perú. Así, aunque los registros de denuncias ofrecen una primera aproximación al problema (CHS Alternativo, 2010; Defensoría del Pueblo, 2017; INEI, 2018; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MINJUSDH], 2017; Rodríguez Vásquez & Montoya Vivanco, 2020), la cifra oscura del delito es radicalmente amplia, lo que implica la necesidad de estudiar las cadenas de operaciones que existen tras del delito, para describir su lógica y estructura (Mujica et al., 2018), como establecer una dimensión de su amplitud y tamaño en el país. Más allá de estas limitaciones, es claro que se trata de un fenómeno amplio y prevalente.

#### *La intervención de la trata mediante políticas públicas*

Así, la trata de personas es un fenómeno de larga data histórica que se extiende hasta la actualidad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2014; Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2007). Sin embargo, solo recientemente ha recibido atención formal y sistemática a nivel penal (CHS Alternativo, 2010) como un problema público que requiere intervención del Estado. La definición y estructura actual del delito se establecieron en el año 2000 con el Protocolo de Palermo, adoptado globalmente y adaptado por cada país según sus particularidades legales y socioeconómicas (Cortés Toro, 2007; Naciones Unidas, 2000). Este protocolo (Naciones Unidas, 2000) define la trata de personas, en su artículo 3, inciso A, como:

La captación, transporte, traslado, acogida o recepción de individuos mediante violencia, amenazas, coacción, rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, con fines de explotación como la prostitución, el trabajo forzado, la mendicidad, la servidumbre o la extracción de órganos. (p. 2)

Una de las maneras de combatir el delito es mediante modelos de intervención articulada y coordinada de agencias estatales de promoción del desarrollo, ordenamiento territorial y control delictivo. Los Estados tienen a su disposición instrumentos para ordenar y organizar sus intervenciones de acuerdo con una racionalidad institucional, que busca sostenerse sobre el uso de evidencia para la toma de decisiones, el monitoreo de avances y en la evaluación del cumplimiento de objetivos. Para ello, se emplean las políticas públicas.

Si bien no existe una única definición de política pública (*public policy*), hay cierto consenso en entenderla como un instrumento, “una declaración del gobierno (a cualquier nivel, en cualquier forma) sobre qué pretende hacer respecto de un problema público” (Birkland, 2019, p. 4); y por ende, se trata de aquello que “(...) Los gobiernos deciden

hacer o no hacer, por lo tanto, la política pública se ocupa principalmente de la acción gubernamental e inacción” (Boston, Bradstock., & Eng, 2010, p. 1).

Operativamente, se puede definir a la política pública como el curso de acción intencional y relativamente estable seguido por el gobierno (institución o funcionario público) al abordar (resolver) algún problema o asunto de interés público (Anderson, 2003; Cochran et al., 2009) o como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997, p. 281). A partir de estas definiciones, se pueden señalar elementos relativos a problemas, un público, objetivos, una secuencia de acciones, una intencionalidad, y soluciones.

En primer lugar, “la política pública ocurre como una respuesta a un problema público. [Si bien] los problemas públicos son cuestiones que el gobierno tiene el poder de resolver [...], enfrenta muchos problemas que tiene que resolver aún” (Martin et al., 2021, p. 2). La mera existencia de un problema “inicia cuando un Gobierno o un funcionario público en particular reconoce la existencia de un problema que por su relevancia se considera de interés público y es atendido [...]” (Tamayo, 1997, p. 281). En ese sentido, lo público de la política pública presenta un desafío cuando se abordan problemas sociales. Así, “(...) los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental” (Aguilar, 1993, p. 17).

“El concepto de políticas públicas siempre refiere a las acciones del gobierno y las intenciones que determinan esas acciones” (Cochran et al., 2009, p. 1). “Más que con un comportamiento aleatorio o sucesos fortuitos” (Anderson, 2003, p. 2) del gobierno, hacer políticas [públicas] requiere seguir [una] serie de acciones coordinadas para lograr un objetivo con la participación de “múltiples personas e instituciones [que] están involucradas en el proceso de formulación de políticas” (Martin et al., 2021, p. 4). Pese a tener origen en el marco legal y legitimidad de la autoridad política, “las leyes o regulaciones oficiales no deben confundirse con todo el ámbito de la política [pública]; tampoco la política [pública] siempre cumple los objetivos previstos. Legislar no es suficiente para establecer una política [pública]” (Cochran et al., 2009, pp. 1) [...] “La acción de las políticas públicas debe manifestarse en leyes, declaraciones públicas, regulaciones oficiales o patrones de comportamiento ampliamente aceptados y públicamente visibles” (Cochran et al., 2009, p. 2).

Una política pública suele seguir un proceso o ciclo: i) detección de los problemas, ii) elaboración del diagnóstico: conceptualización y definición de los problemas y necesidades; iii) inclusión de estos en la agenda de la Administración, iv) diseño de un plan de acción, objetivos, instrumentos y acciones; v) ejecución; vi) evaluación de la política (Cirera León & Vélez Méndez, 2000, p. 11). Esta secuencia lógica facilita la

formulación y planificación de la decisión a tomar, a la vez que permite la evaluación del cumplimiento de su propósito original.

Partiendo de que las acciones contenidas en un instrumento de política deben solucionar o mitigar un problema público y generar un cambio social en el caso de las políticas públicas contra el delito (o un delito específico) es determinante establecer que lo que se busca es reducir el delito (o eliminarlo), reducir la victimización o el riesgo de que este delito se produzca, de manera que los elementos de política están estructuralmente orientados a tal finalidad y con esos objetivos.

### *Las políticas públicas contra el delito*

Las políticas públicas contra el delito están diseñadas en función de un objetivo muy claro: que no haya delito o que este sea controlado y en baja intensidad. Así, la lógica de las políticas contra el delito es que este fenómeno no exista o disminuya radicalmente. Por lo tanto, los objetivos intermedios son relevantes solo en la medida que ayudan a cumplir con ese objetivo. A saber, la presencia de agentes de policía o de prisiones es relevante, pero no como fin en sí mismo (puesto que no buscamos una sociedad vigilantista o no es un objetivo social tener *per se* más prisiones), sino como un camino siempre que sea útil a tener menos delito (el único objetivo clave de las políticas contra el delito). Otro ejemplo resulta valioso: el incremento de capacidades y formación es valioso, sin embargo, lo es en la medida que reducen el delito, si no, no están cumpliendo su finalidad.

Ahora, para poder establecer el objetivo de las políticas contra el delito, es necesario establecer una medición sobre el tamaño de estos delitos. Así, la necesidad de contar con información completa para entender el fenómeno delictivo que se pretende abordar, como la trata de personas, surge de la exigencia de monitorear los cambios en la situación delictiva de manera que las organizaciones estatales puedan actuar coordinada y articuladamente. Para diseñar intervenciones de prevención y persecución, es esencial no solo identificar la ubicación y la dinámica de estos delitos, sino también medir el impacto de las intervenciones y los efectos que tienen en la realidad práctica de estos fenómenos. Esto implica, *per se*, algunos problemas que es necesario inventariar.

- i. *El problema de la medición de denuncias.* En Perú, las denuncias policiales se utilizan frecuentemente para desarrollar políticas públicas debido a su accesibilidad y a la continua producción de datos en todo el país. Sin embargo, confiar únicamente en estas estadísticas para medir la trata de personas tiene importantes limitaciones. Las denuncias están orientadas a crear expedientes para la policía y la fiscalía, pero no reflejan completamente la realidad de la trata de personas (Doorewaard, 2014). La eficacia de este sistema se ve comprometida por factores como la ubicación de las comisarías y fiscalías, la disponibilidad de recursos para

realizar operativos de rescate, y el hecho de que muchas víctimas no denuncian. Como resultado, los datos obtenidos pueden no capturar de manera precisa la magnitud y la naturaleza del delito.

El análisis de los datos a partir de las denuncias ofrece una visión de cómo el Estado gestiona estos casos y cómo los ciudadanos acceden a los servicios de denuncia. No obstante, las denuncias solo representan una parte de la realidad del delito. Por lo tanto, aunque las denuncias son útiles para evaluar la capacidad del sistema y la respuesta del Estado, no proporcionan una imagen completa de la trata de personas ni del impacto real de las políticas públicas. Algunas áreas y tipos de delitos pueden estar sobreestimados o subestimados, lo que limita la comprensión completa del fenómeno.

- ii. *Dificultades para medir la victimización.* Es razonable aceptar que existe una parte del problema de la trata de personas que es conocida por las autoridades y otra que, debido al subregistro, permanece fuera del conocimiento de la policía y del sistema de justicia. Este vacío en la información epidemiológica ha llevado a organismos de las Naciones Unidas a desarrollar metodologías que, aunque tienen limitaciones, buscan estimar el tamaño de poblaciones elusivas difíciles de observar, identificar y registrar (Dandurand, 2017). Estos esfuerzos se contrastan con los esfuerzos globales, como el Informe Global sobre la Trata de Personas de la UNODC (2023) y el Informe Anual sobre la Trata de Personas del Departamento de Estado de EE. UU. (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2022, 2023), que se basan principalmente en reportes de datos oficiales como las denuncias.

La OIT (2012a) basándose en el ‘Método de Estimación de Sistemas Múltiples’ (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2016c, 2016b, 2016a, 2017; Van Dijk et al., 2016), que utiliza una estrategia de captura-recaptura para estimar el tamaño de poblaciones elusivas, como peces, animales silvestres, vagabundos, personas que se inyectan drogas y víctimas de conflictos armados. Sin embargo, este método se aplica al universo del ‘trabajo forzoso conocido’, basado en registros de denuncias policiales que no reflejan completamente la magnitud del delito desde una perspectiva epidemiológica.

Por otro lado, la OIT (2012b) sugiere la realización de encuestas a personas víctimas de trata con fines de trabajo forzoso en sus países de origen. Esta propuesta se basa en la premisa de que la densidad poblacional en las áreas de estudio es suficiente para asegurar la representatividad estadística de la muestra. Sin embargo, esta metodología presenta problemas, ya que los delitos elusivos no se distribuyen de manera homogénea en el territorio, ni

antes ni después de la captación, lo que dificulta superar la cifra oculta en el modelo.

Aunque los registros de denuncias han sido útiles como una aproximación para entender el delito, han mostrado resultados imprecisos para medir el delito (Defensoría del Pueblo, 2017; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017; Rodríguez Vásquez & Montoya Vivanco, 2020). Una opción es el análisis de datos sobre victimización delictiva. Estos datos son cruciales para examinar las tendencias de un delito, ya sea en términos porcentuales respecto a una población determinada o en tasas, y son fundamentales para comprender la magnitud epidemiológica de un fenómeno criminal (UNODC, 2010). El análisis de la evolución y la acumulación de delitos se basa en la premisa de que un mayor número de víctimas implica una mayor cantidad de delitos (Ródenas & Doval, 2020). Por lo tanto, para entender la delincuencia, es esencial estudiar y medir la victimización. Sin embargo, en el caso de la trata de personas, no es viable aplicar encuestas de victimización o estudiar otro tipo de fuentes de datos para estimar el tamaño del fenómeno.

- iii. *La medición del riesgo.* La trata de personas es un fenómeno complejo que no puede ser adecuadamente estudiado únicamente a través de registros de denuncias o encuestas de victimización (Defensoría del Pueblo, 2017; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017; Rodríguez Vásquez & Montoya Vivanco, 2020). Para comprender y abordar la trata de personas de manera efectiva, es necesario adoptar enfoques más sofisticados que alineen las acciones, los indicadores y los impactos esperados en la reducción del delito. En otras palabras, si logramos reducir las denuncias, es posible que también estemos reduciendo el delito; sin embargo, es esencial desarrollar indicadores indirectos más avanzados, como los de riesgo, para evaluar de manera más precisa. Respecto a la trata de personas, se han realizado estudios teóricos sobre la medición de riesgos en lugar de análisis epidemiológicos (Mujica, 2022) que muestran avances importantes para una posible medición, pero sin implementación hasta la fecha.

Lo concreto de lo anterior es que si bien las políticas públicas contra el delito tienen como objetivo reducir el delito, la victimización o el riesgo de un delito (lo que no es diferente en el caso de la trata de personas y los planes y políticas existentes), lo concreto es que no existen instrumentos disponibles para calcular la extensión del fenómeno, y por lo tanto no podemos saber ni su tamaño, ni su extensión, ni el impacto que tienen las acciones de política sobre este fenómeno criminal concreto.

*Instrumentos del Estado peruano contra la trata de personas*

La normativa ha experimentado varias modificaciones desde entonces, incluyendo la emisión del primer Reglamento para la Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en 2008 y diversas reformas en el Código Penal y Procesal Penal. Primero, la tipificación de la trata de personas en el Código Penal se formalizó con la Ley N.º 28950 de 2007, que definió el delito de manera integral. Luego, mediante la Ley N.º 30251 del año 2014 se perfeccionó el tipo para un mejor tratamiento por parte de los operadores de justicia (Ministerio del Interior [MININTER], 2017). En el año 2016, mediante el Decreto Supremo 001-2016- IN, se aprueba el nuevo reglamento de la Ley N.º 28950, introduciendo un conjunto de definiciones operativas. Con la Ley N.º 31146 de 2021, se produce la que reorganización y sistematización de los artículos relacionados con la trata de personas y sus formas de explotación, considerándolos delitos contra la dignidad humana (asumidos previamente como delitos contra la libertad personal).

Durante el periodo 2007 y 2016 se crearon un conjunto de instituciones y mecanismos que buscaban enfrentar el delito, lo que se terminó de concretar con la creación de fiscalías especializadas y la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (con la conducción del Ministerio del Interior). La creación de esta Comisión marcó un hito significativo en la lucha contra este delito, pues permitió congregar y coordinar los esfuerzos, tareas y acciones de los Ministerios con responsabilidad en la materia, así como al Ministerio Público, el INEI y en calidad de observadores a la Defensoría del Pueblo y representantes de la sociedad civil. De igual manera, diferentes esfuerzos institucionales han derivado en la aprobación de distintos instrumentos de política específicos.

Tabla 1. Políticas públicas contra la trata de personas en el Perú

Normativa	Año	Título
Decreto Supremo N.º 004 -2011-IN	2011	Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016
Decreto Supremo N.º 001 -2015-JUS	2015	Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación
Decreto Supremo N.º 017 -2017-IN	2017	Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021
Decreto Supremo N.º 009-2021-IN	2021	Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación

Elaboración propia

## 1.2. Los indicadores y los mecanismos para monitorear las políticas públicas

*Monitorear (los indicadores de) las políticas públicas en el Perú*

Las políticas públicas en el Perú están reguladas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, en el marco de su “función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico” (Decreto Legislativo N.º 1088, 2008, art. 5). De acuerdo con la normativa vigente, las políticas públicas con alcance nacional pueden ser de dos tipos:

Tabla 2. Tipos de política pública de alcance nacional en Perú.

Políticas de Estado	Políticas Nacionales
“Lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país” (Art. 6, núm. 6.1).	“Constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo. [...] Definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas” (Art. 8, núm. 8.1; 8.2).

Elaboración propia. Fuente: Decreto Supremo 029-2018-PCM

En el Perú las políticas nacionales se estructuran en torno a objetivos, lineamientos y servicios públicos articulados, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Este instrumento reemplazó a los Planes Nacionales (mediante los cuales se aprobaron dos instrumentos, en el caso de trata de personas), los mismos que se organizaban en la secuencia i) Ejes estratégicos, ii) Objetivos Estratégicos, iii) Objetivos inmediatos, iv) Acciones, v) Metas. En ambos casos, el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, obliga a las entidades públicas a “Desarrollar los procesos y las acciones para el monitoreo de la gestión para resultados de mediano y largo plazo” (Art. 4, núm. 4). Lo anterior refiere a que, más allá de las intenciones declarativas de una política, es necesario monitorear el desarrollo y resultados de las acciones y procesos de los elementos que estructuran uno de estos instrumentos de política (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú [CEPLAN], 2023a).

El monitoreo se realiza a los Objetivos, Lineamientos y Servicios en el caso de las Políticas Nacionales, y a los Objetivos Estratégicos, Objetivos Inmediatos y Metas en el caso de los Planes Nacionales. Los elementos clave para monitorear son los indicadores, y estos son dependientes de las unidades de observación asociados. Por lo tanto, el diseño de indicadores es determinante, para la ejecución de un proceso de medición.

Un indicador se define como “una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Guinart, 2003, p. 8). Esta capacidad de medición es crucial para monitorear el desempeño de políticas públicas, ya que permite a los responsables evaluar el progreso hacia los objetivos establecidos y realizar ajustes necesarios en la implementación de dichas políticas (ONU, 1989).

Los indicadores son herramientas esenciales en la gestión pública, puesto que “proporcionan información tanto cuantitativa como cualitativa derivada de la síntesis de aspectos observables o subjetivos de variables relacionadas con un tema o fenómeno específico” (CEPLAN, 2023b, p. 13). La función de los indicadores en una política pública es “facilitar la cuantificación de los efectos logrados, los recursos empleados y los logros obtenidos en un período de tiempo determinado” (CEPLAN, 2023b, p. 13). Al

contar con mediciones precisas, los sectores del Estado podrían verificar el avance en la implementación de instrumentos de planificación.

Los indicadores deben asignarse cuidadosamente a cada objetivo, acción o servicio, asegurando que las mediciones reflejen el impacto de las políticas. Su calidad depende de la correcta formulación de la política, destacando la importancia de un planeamiento adecuado para lograr un impacto positivo en la ciudadanía (CEPLAN, 2023b).

Al igual que fotografías, los indicadores sociales, económicos y ambientales son imágenes aproximadas de la realidad; son representaciones simplificadas que, cuanto más específicos sean los aspectos de interés y más precisa la información utilizada para calcular las mediciones, mejor reflejarán la realidad. (Jannuzzi, 2022, p. 1)

La elaboración de un indicador depende directamente del objetivo, acción o servicio que se pretenda medir (CEPLAN, 2023b). Asimismo, como señala Jannuzzi “La construcción de un indicador implica una operación metodológica compleja que comienza y está determinada por asociar y objetivar el concepto o la acción pública de interés” (2022, p. 1). Este proceso de objetivación y proposición de un indicador es interactivo: a medida que el fenómeno social o la acción pública se aproximan a través de versiones preliminares de un indicador, su análisis y uso permiten evaluar su validez y avanzar hacia una nueva especificación del concepto o acción, proponiendo otras posibles “medidas aproximadas” o indicadores (Neufville, 1975).

El diseño y la implementación de programas requieren una amplia variedad de indicadores para realizar estudios de diagnóstico, construir sistemas de monitoreo y apoyar la evaluación de resultados. Los indicadores son esenciales en todas las etapas del ciclo de políticas, desde la formulación hasta la evaluación (Jann & Wegrich, 2017). Para colocar un tema público en la agenda de prioridades políticas, se necesitan indicadores que dimensionen y caractericen el fenómeno. Estos indicadores son cruciales para objetivar y dimensionar problemas colectivos en la sociedad que, una vez delimitados adecuadamente, pueden ser priorizados por el gobierno (Jannuzzi, 2022).

#### *Tipo de indicadores y el objeto de monitoreo*

Los indicadores, por lo tanto, se asocian a elementos que deben ser medidos, los que implican varios momentos en el periodo de formulación de programas y políticas (CEPLAN, 2023b).

- Los indicadores de diagnóstico efectivos son aquellos que explican el problema social o discriminan las situaciones típicas en las que se manifiesta en diferentes grupos poblacionales o territorios en un periodo determinado (Jannuzzi, 2022).

- Durante la fase de implementación, se necesitan indicadores de monitoreo organizados bajo la lógica de insumos-productos-resultados para seguir las operaciones del programa y sus posibles efectos. Este sistema permite rastrear el uso de recursos y la rapidez en la entrega de servicios, así como el impacto en la vida de las personas (McDavid et al., 2019).
- En la etapa de evaluación, es crucial usar diversos indicadores para medir la mitigación de problemas colectivos. Estos deben evaluar la efectividad (si el programa ha alcanzado sus objetivos), la eficiencia (si los recursos se usaron bien) y el impacto (los efectos adicionales en beneficiarios y sociedad). Deben ser específicos y sensibles a los componentes del programa para detectar efectos, ausencia de efectos o fallos (Rossi et al., 2003).

En líneas generales, si bien el diseño de políticas puede implicar varios conjuntos de indicadores, estos están dirigidos, sobre todo, a la lógica de monitoreo y evaluación del programa-política. Estos indicadores pueden tener diversas formas, de acuerdo con aquello que buscan medir:

Tabla 3. Tipos y ejemplos de indicadores de políticas públicas

Tipo de indicador	Descripción del indicador	Ejemplos del indicador
<b>Indicadores de Insumo</b>	<p>Referidos a los recursos necesarios para la implementación de una política pública. Estos pueden incluir financiamiento, personal, equipamiento, y conocimientos técnicos. Los insumos proporcionan la base material y humana sobre la cual se construyen las actividades del programa (J. Parsons et al., 2013).</p> <p>Los indicadores de insumo son cruciales para entender si los recursos necesarios están disponibles y se utilizan adecuadamente. Schumann (2016) enfatiza que los indicadores de insumo se deben alinear a los objetivos específicos de la política para ser efectivos. Sin estos insumos, las actividades del proyecto no podrían realizarse y, por lo tanto, no se alcanzarían los productos ni los resultados esperados.</p>	<p>En un programa de construcción de escuelas, los insumos incluirían el financiamiento necesario, la contratación de arquitectos y constructores, y la adquisición de materiales de construcción.</p>
<b>Indicadores de Actividad</b>	<p>Los indicadores de actividad miden las acciones llevadas a cabo para implementar una política pública. Estos indicadores son esenciales para evaluar si las actividades planificadas se están ejecutando según lo previsto y para identificar posibles obstáculos en la implementación. Según Schumann (2016), es importante que los indicadores de actividad capturen elementos esenciales para el éxito del proyecto, pues al monitorear estas actividades, se puede ajustar la implementación para asegurar que se alcancen los objetivos del programa.</p> <p>Parsons et al. (2013) señalan que los indicadores de actividad incluyen elementos como quién realizó la actividad, qué hizo y dónde se llevó a cabo. Estos indicadores permiten conectar actividades específicas con productos y resultados, facilitando una gestión de proyectos más efectiva.</p>	<p>En un programa de capacitación policial, los indicadores de actividad podrían medir el número de sesiones de capacitación realizadas, el contenido de estas sesiones, y la duración de cada una.</p>
<b>Indicadores de Producto</b>	<p>Los indicadores de producto miden los bienes y servicios directos que resultan de las actividades del programa. Estos productos son tangibles e intangibles y representan los entregables inmediatos del proyecto. Parsons et al. (2013) explican que los productos pueden incluir la capacitación y asistencia técnica proporcionada, la creación de normas y documentos legislativos, y la inversión en infraestructura. Schumann (2016) añade que los productos son algo que una política produce directamente con los insumos que proporciona. Los indicadores de producto ayudan a entender la eficiencia y economía del</p>	<p>Por ejemplo, en un programa de construcción de escuelas, los productos serían los edificios escolares construidos. Estos productos son medidos</p>

	proyecto, describiendo la relación entre las inversiones en el proyecto y los productos entregados.	regularmente para evaluar el progreso del proyecto y detectar posibles retrasos.
<b>Indicadores de Resultado</b>	Los indicadores de resultado miden los efectos directos y a corto plazo de los productos del programa. Estos indicadores son cruciales para evaluar si los objetivos inmediatos del programa se están alcanzando. Según Schumann (2016), los resultados representan lo que se espera lograr a través de los productos de una política. Parsons et al. (2013) indican que los resultados incluyen beneficios específicos como el aumento de la confianza en la policía o la disposición de las víctimas a colaborar en investigaciones. Es importante que los indicadores de resultado sean precisos y reflejen los beneficios directos esperados del programa, sin ser influidos por factores externos no relacionados con los objetivos de la política.	En un programa de vigilancia comunitaria, un indicador de resultado podría ser la reducción de la tasa de criminalidad en la comunidad.
<b>Indicadores de Impacto</b>	Los indicadores de impacto miden los efectos a largo plazo y de alto nivel de una política o programa. Estos impactos representan los cambios más amplios y duraderos que se esperan como resultado de la implementación del programa. Parsons et al. (2013) describen los impactos como los objetivos de nivel superior, como un mayor acceso a la justicia para los pobres o mejoras en la seguridad pública. Schumann (2016) señala que los indicadores de impacto deben captar la esencia del objetivo de política, minimizando la influencia de factores de confusión. Por ejemplo, Estos indicadores son cruciales para evaluar el éxito a largo plazo de una política y su capacidad para generar cambios sostenibles en la sociedad.	Un indicador de impacto en un programa de construcción de escuelas podría ser el aumento en la tasa de alfabetización a nivel nacional.

Elaboración propia

### *Limitaciones en el uso de indicadores y objetos de monitoreo.*

Si bien existen diversos criterios y modelos para desarrollar y utilizar indicadores, así como para el diseño de políticas especializadas, estas no siempre resultan siendo lógicas y coherentes. En muchas ocasiones, tanto la estructura de las políticas, así como la secuencia lógica y coherencia, pueden ser discutibles —a veces debido a que se utilizan argumentos que no tienen asidero y se sostienen en presión política, intereses específicos o en el desconocimiento de ciertas realidades—. El asunto es que en la práctica las dificultades se ven plasmadas en varios momentos y partes de las políticas, pero con claridad, los paquetes de indicadores y las acciones están evidencian indefectiblemente estos problemas, pues dan cuenta de medidas, acciones, actividades que pueden resultar poco útiles o declarativas (o simplemente desconectadas) de la lógica del impacto que se busca con estos instrumentos. Así, se identifican, al menos, tres formas de uso impreciso y de problemas en el diseño de acciones e indicadores:

- i. *Información limitada para el diseño de acciones y monitoreo de indicadores, y el uso de proxys no precisos.*

Los indicadores requieren de información para medir las acciones; y las acciones requiere de información para poder ser coherentes con la lógica de los objetivos de política. Sin embargo, no siempre existe información disponible, adecuada, completa, actualizada, oportuna, de calidad para la aplicación de la medición o el diseño de la acción. Ello puede derivar en el

empleo de otras fuentes de información disponibles bajo el argumento de tratarse de un indicador Proxy. Se entiende al Indicador Proxy como un indicador que presenta determinada proximidad conceptual con el indicador original (Quiroga Martínez, 2009) o necesario.

En ese sentido, por ejemplo, no es recomendable que el monitoreo de un fenómeno elusivo como la trata de personas se base en los datos administrativos de la denuncia policial o fiscal (Dandurand, 2017). Este registro se compone de casos que han sido puestos en conocimiento de las autoridades, únicamente. Sin embargo, la ausencia de casos en esta fuente no implica su no existencia, sino, simplemente su no-registro (Doorewaard, 2014). De manera que, si bien puede ser considerada una fuente de información relevante para el análisis de las capacidades estatales para recibir denuncias de este tipo, el registro de denuncias policiales o fiscales no estaría en condiciones de representar la extensión ni epidemiología del fenómeno rigurosamente. Aun así, se ha utilizado para medir el avance de políticas en diversos delitos (lo que genera problemas para la medición de impacto concreto).

Por otro lado, la medición de la victimización por trata de personas (OIT et al., 2022), es decir, el conteo de víctimas también implica problemas de orden fenomenológico. La población víctima de trata no se distribuye homogéneamente en el territorio que le permita tener una representatividad estadística, dado su carácter elusivo. Por ello, los resultados de las encuestas de victimización también subrepresentarían áreas de captación, transporte o explotación por trata de personas, así como las modalidades existentes en el territorio.

ii. *Secuencia (poco) lógica de argumentos que organizan la estructura de la política pública*

Si bien en ocasiones se puede contar con información adecuada y de calidad para monitorear indicadores bien diseñados y precisos, se pueden suscitar problemas en el encadenamiento lógico que sostiene la secuencia de objetivos – resultados – productos – actividad – insumos. Es razonable asumir que, en el marco de un diseño riguroso, el estricto cumplimiento de los indicadores de actividades e insumos permitirán el adecuado cumplimiento de los indicadores de producto, que, a su vez, facilitarán el cumplimiento de los indicadores de resultados y eventualmente el impacto esperado (Gasper, 1997). Sin embargo, el problema más común es la dificultad al demostrar la causalidad en esta secuencia de argumentos de la intervención sobre el delito.

Comprender la causalidad es un objetivo importante para el análisis de políticas. Si se comprende qué factores son causales y cómo afectan el resultado de interés, se puede determinar cómo los cambios en los factores causales, incluso en una situación algo diferente a la presente, afectarán la probabilidad de diversos valores para el resultado de interés. Sin embargo, si simplemente se determina que un factor está asociado con un resultado, puede ser que las circunstancias específicas hayan producido una relación aparente que en realidad fue un subproducto de factores de confusión relacionados con el tratamiento y los resultados. (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2016, p. 90)

De hecho, la tendencia es a que los productos de las intervenciones estén causalmente relacionados con el cumplimiento de las actividades, mediante el uso de los insumos (presupuestos, infraestructura, personal, conocimiento), pero carezcan de una relación de causación con los resultados y mucho menos con el impacto de la intervención (Roduner et al., 2008). En el caso de los proyectos de desarrollo o políticas públicas, las entidades evaluadoras muchas veces priorizan el análisis de la eficiencia (gasto del presupuesto, cumplimiento de las actividades y entrega de los productos), antes que el análisis de la eficacia o impacto de los proyectos en sus objetivos y propósitos finales: “se deja de atender el proyecto desde la lógica del impacto” (Vázquez-De-Francisco et al., 2015, p. 100). Y ello justamente por los problemas para demostrar la causalidad de las intervenciones en el cumplimiento de objetivos e impactos. De manera que, aunque se tengan indicadores bien diseñados y con información, si no miden lo que se espera impacte en el propósito de la política, se rompe la cadena lógica y se generan vacíos.

*iii. Indicadores autorreferentes (managerialismo)*

Existen diversas limitaciones que impiden que un Estado pueda controlar el delito en su totalidad (Garland, 2005; Pratt, 2007). Ello viene aparejado con un especial interés en aumentar las demostraciones de poder para el público (entendidos como clientes que deben ser satisfechos por la oferta) (Pratt, 2007). En ese sentido, la legitimación de mayores demostraciones de poder produce la necesidad incorporar a las estructuras formales de la decisión estatal, una serie de prácticas que buscan, en su mayoría, generar la aceptación por parte del público de que el Estado está siendo más severo con el delito o lo que es el Populismo Penal (Sozzo, 2017): mayor punición, mayor

vigilancia, mayores capacidades operativas y legales policiales para luchar contra el delito.

Los marcos que orientan el control del delito y las prácticas penales han sido alterados, dando origen a nuevas metas y objetivos, nuevas formas de cálculo y nuevas prioridades. Se han desarrollado nuevas formas de conocimiento y de razonamiento que sutilmente alteran nuestra forma de pensar acerca del delito y los delincuentes, nuestra forma de comprender los problemas que plantean y de actuar frente a esos objetos y problemas. (Garland, 2005, p. 286)

Estas prácticas se integran a la estructura de la política criminal de los Estados, lo que implica que demandarán recursos y actividades para hacerse realidad. Es decir, junto con estas prácticas populistas penales surgen indicadores formales integrados a la estructura decisional que priorizan la medición de la gestión para el impacto en el control del delito, antes la medición del control del delito (García, 2016; Garland, 2005; Myhill et al., 2011).

En otras palabras, se monitorean insumos (el tamaño de la burocracia, el gasto de recursos), y actividades (número de participantes, cantidad de reuniones) que resultan en productos que reflejan un impacto en sí mismos (la compra de armamento, la compra de patrullas) pero no impactan en el propósito ulterior (la reducción del crimen). A estos indicadores se les conoce como indicadores autorreferentes, pues su mero cumplimiento reporta el éxito de la gestión que permitió su cumplimiento: no es posible (o es muy difícil) demostrar su vínculo causal con el cumplimiento de los objetivos de la política.

### **1.3. Los enfoques en el diseño de políticas públicas**

#### *Los enfoques en las políticas públicas*

Las políticas públicas se organizan en torno a objetivos (que fundamentan su existencia original asociada a un problema que resolver). En el caso de las políticas públicas contra el delito, como la trata de personas, *el objetivo es la reducción del delito o la victimización*. Para esto, se diseña una estructura ordenada de actividades, acciones, recursos y metas que ayuden a dar cumplimiento a los objetivos. Ahora, durante este proceso se disponen un conjunto de enfoques que permiten concentrar (focalizar) la atención sobre diferentes grupos, áreas o temas.

En el marco de las políticas públicas, los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales, que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p. 7). Así, tanto el diagnóstico, como la formulación y el diseño de los servicios de las políticas deben responder a diferentes enfoques:

La formulación de los servicios deberá considerar el enfoque de género, el enfoque de interculturalidad, la perspectiva de discapacidad, el enfoque territorial, el enfoque basado en derechos humanos, entre otros que se estimen convenientes, y según corresponda, de tal manera que se asegure que los servicios exhiban los atributos necesarios para ser entregados con pertinencia a determinados grupos vulnerables y ubicados en el territorio. (CEPLAN, 2023a)

Así, los enfoques (de derechos humanos, de género, de niñez, entre otros), en las políticas públicas buscan proporcionar el soporte informativo, el cuidado y la atención necesarios para grupos de población y áreas geográficas que, debido a sus condiciones estructurales de origen, género o situaciones históricas de discriminación, vulnerabilidad u otros factores, no están en igualdad de condiciones y se encuentran en una situación de vulnerabilidad particular en comparación con otros actores o contextos. Estos enfoques se plantean y buscan aplicarse para identificar y abordar las disparidades existentes, buscando asegurar que las políticas públicas no solo sean equitativas en su formulación, sino también en su implementación y resultados. Para lograr esto, se requeriría un análisis detallado y profundo de las necesidades específicas de cada grupo priorizado en el enfoque, así como la creación de mecanismos de seguimiento y evaluación que garanticen la efectividad y justicia de las intervenciones políticas.

En el Perú, en el marco del diseño de políticas públicas, dirigido por el CEPLAN, se entienden los enfoques como un criterio conceptual que atraviesa la formulación de una política desde su diagnóstico hasta su diseño y evaluación, de modo que las políticas nacionales deben incorporar enfoques transversales que permitan abordar la complejidad de los problemas y considerar las características propias de la población que pretenden atender (CEPLAN, 2023a). A modo de ejemplo, las políticas públicas como las de trata de personas (MININTER, 2021a) señalan cuatro enfoques y un conjunto de criterios de intervención (que funcionan como enfoques de priorización).

Tabla 4. Enfoques en la “Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030”

Enfoque	Definición
Enfoque de género	“Herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación,

	que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres, y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas entre mujeres y hombres, erradicar toda forma de violencia de género, origen étnico, por la situación socioeconómica, edad, orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, y aseguren el acceso de mujeres y hombres a los recursos y servicios públicos, fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad” (MIMP, 2017, p.6).
Enfoque de interseccionalidad	“El análisis interseccional tiene como objetivo revelar múltiples identidades, exponiendo los diferentes tipos de discriminación y desventaja que se producen como consecuencia de la combinación de identidades”.
Enfoque intercultural	“Establece el reconocimiento de las diferencias culturales como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundamentada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos. El enfoque intercultural en la gestión pública es el proceso de adaptación de las diferentes instituciones, a nivel normativo, administrativo y del servicio civil del Estado para atender de manera pertinente las necesidades culturales y sociales de los diferentes grupos étnico-culturales del país” (MINCUL, 2020, p. 134).
Enfoque de derechos humanos	“Según el Decreto Supremo N.º 010 -2020-JUS, el enfoque basado en derechos humanos comprende un conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos. Se concreta en actitudes que llevan a la práctica el ideal de la igual dignidad de todas las personas, promoviendo cambios en las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. El enfoque basado en derechos humanos incluye los principios rectores sobre empresas y derechos humanos: proteger, respetar y remediar. Este enfoque asume que los derechos son inherentes a todos los seres humanos, se fundan en el respeto de la dignidad de la persona humana y son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. (...) El enfoque basado en derechos humanos pone énfasis en identificar las variables o contenidos de los derechos, su titular y garante, y la ruta de acceso que lo hace efectivo” (MINJUSDH, 2020).
Enfoque de niñez y adolescencia	“Parte por reconocer que los niños, niñas y adolescentes se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad, por lo que ante cualquier circunstancia que requiere salvaguardar su integridad o derechos, se deberá tomar en cuenta qué es mejor para su bienestar, protección y desarrollo” (MININTER, 2017, p. 15).
Enfoque de discapacidad	“Esta perspectiva evalúa las relaciones sociales, considerando las necesidades e intereses de las personas con discapacidad; y considera la discapacidad como el producto de la interacción entre las deficiencias sensoriales, físicas, intelectuales o mentales de las personas y las distintas barreras que le impone la sociedad, abordando la multidimensionalidad de la problemática de exclusión y discriminación que les afecta, y comprometiendo al Estado y la sociedad a tomar medidas para eliminarlas, con el fin de asegurar su participación en la sociedad de forma plena, efectiva, sin discriminación y en igualdad de condiciones”.
Enfoque de ciclo de vida	“Permite entender las vulnerabilidades y oportunidades que existen durante etapas tempranas del desarrollo humano; reconoce que las experiencias se acumulan a lo largo de la vida, que las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes, y que el mayor beneficio de un grupo de edad puede derivarse de intervenciones previas en un grupo de edad anterior. Además, permite mejorar el uso de recursos escasos, facilitando la identificación de riesgos y brechas y la priorización de intervenciones claves” (MININTER, 2017, p. 16).
Enfoque de territorialidad	“Incide en que las propuestas desarrolladas en la política pública no deben concebirse únicamente a partir de la presencia institucional del Estado, sino desde la participación de la sociedad civil, e incluso desde los protagonistas de los fenómenos sociales como es el caso de las víctimas del delito de trata de personas. Ello implica, pues, que el construir propuestas de intervención y prevención debe contener la lectura de múltiples significados como lo étnico, lo cultural, las dinámicas propias del territorio y sus necesidades poblacionales” (MININTER, 2017, p. 17).
Enfoque de seguridad ciudadana	“Se entiende como la acción integrada que promueve y desarrolla el Estado conjuntamente con la población, con la finalidad de no solo asegurar una convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, sino además para prevenir la comisión de diversos delitos y faltas contra la integridad física, vinculando este enfoque con las acciones preventivas de la trata de personas a nivel multisectorial” (MININTER, 2017, p. 17).
Enfoque del trauma	De modo transversal, los servicios en torno a la víctima requieren incorporar el enfoque sobre el trauma (USA, 2018; Feeny et al., 2004; Foa y Rothbaum, 1998, Witkin y Robjant, 2018). Los métodos de trabajo de dicho enfoque “[...] se basan en la comprensión de los efectos nocivos de las experiencias traumáticas junto con los principios fundamentales de la compasión y el respeto” (Witkin et al., 2018, p. 1).

Enfoque centrado en la víctima	“Es un enfoque sistémico de las necesidades y preocupaciones de la víctima para garantizar la provisión de servicios sin prejuicios y en aplicación de procedimientos que prioricen sus intereses. Con ello se evita la revictimización en el proceso penal” (MININTER, 2021a, p. 40).
--------------------------------	--

Fuente: MININTER (2021a, pp. 44-47).

### *Enfoque de derechos humanos y enfoque de género*

Si bien existen diversos enfoques, hay un enfoque transversal que es determinante en el marco de la gestión del diseño y gestión de políticas. “El enfoque de derechos humanos ha sido el pilar central del trabajo de las Naciones Unidas desde su creación en 1945 con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas” (Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible [GNUDS], 2024). Este enfoque “permite empoderar a los titulares de derechos para exigir sus derechos y a los garantes de derechos para dar cumplimiento a sus obligaciones” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUR], 2016, p. 4).

El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. (ACNUR, 2006, p. 15)

El mandato universal de los Derechos Humanos obliga a los Estados a transversalizarlos en sus instituciones y marcos jurídicos. De hecho, El principio de transversalidad constituiría, en sentido estricto, un instrumento de técnica jurídica orientado a la incorporación de los derechos humanos en el conjunto del ordenamiento jurídico interno (Lousada, 2007). Esto dispone a los Estados a “llevar a cabo “determinados cambios organizativos derivados de la necesidad de dar efectividad a la universalidad de los derechos humanos” (Alija Fernández, 2020, p. 653).

Un enfoque basado en los derechos, por un lado, desarrolla la capacidad de los garantes de derechos para cumplir con sus obligaciones; por otro, alienta a los titulares de derechos a reivindicarlos. Los gobiernos tienen tres niveles de obligación: respetar, proteger y hacer cumplir cada derecho. Respetar un derecho significa abstenerse de interferir en el disfrute de ese derecho. Proteger un derecho significa evitar que otras partes interfieran

en el disfrute de ese derecho. Hacer cumplir un derecho significa adoptar medidas activas para poner en práctica leyes, políticas y procedimientos, incluida la asignación de recursos, que permitan a las personas disfrutar de sus derechos. (Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA], 2024)

En el marco del enfoque de derechos humanos, se considera el enfoque de género como uno de los elementos más importantes. Esto no solo se debe a que las mujeres representan a más de la mitad de la población, sino también a la historia de discriminación y opresión que han sufrido las mujeres y las diversidades en diversos contextos y momentos de la historia, incluyendo el presente. Estas experiencias han restringido su acceso a oportunidades y derechos básicos, manteniendo desigualdades en áreas como la educación, el trabajo y la participación política. “El enfoque de los derechos humanos comprende integral y relacionadamente el enfoque de género, el enfoque poblacional, el enfoque diferencial, el enfoque territorial y el enfoque ambiental” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017, p. 9).

A partir de “La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995 [se] defendió la incorporación de una perspectiva de género como un enfoque fundamental y estratégico para alcanzar los compromisos en igualdad de género” (ONU Mujeres, s. f.). De igual forma, el Sistema de Naciones Unidas entiende la incorporación de la perspectiva de género como:

El proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros. (Naciones Unidas, 1997, p. 28)

El estado peruano también lo reconoce con claridad. El numeral 10 del Anexo del Reglamento de las Políticas Nacionales de CEPLAN (Decreto Supremo N.º 028-2018-PCM, 2018), establece que “La política nacional debe ser redactada con enfoque de

género e interculturalidad, según corresponda”. Al respecto, el Ministerio de la Mujer sostiene que:

El enfoque de género es una herramienta analítica y metodológica que posee una dimensión política, en tanto busca la construcción de relaciones de género equitativas y justas y reconoce la existencia de otras discriminaciones y desigualdades derivadas del origen étnico, social, orientación sexual, identidad de género, edad, entre otros. (MIMP, 2017, p. 6)

El enfoque de género, por lo tanto, está presente como elemento clave en el diseño de políticas y, aparece claramente en los enunciados de enfoques de diversos instrumentos de política pública y planificación del Estado peruano.

El enfoque de género refiere a observar, analizar y promover transformaciones respecto de las desigualdades e inequidades en la condición, construcción de los roles y posición de hombres y mujeres en la sociedad. [...] Por un lado, procura controlar los posibles efectos e impactos adversos derivados de las intervenciones y cuidar de no incurrir en discriminación por razón de género y, por otro, a promover la igualdad de oportunidades con especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las mujeres a través de su empoderamiento como titulares de derechos. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017, p. 6)

Un enfoque requiere operativizarse para poder ser monitoreado y, por ende, medido. Así, se busca trasladar elementos abstractos a indicadores operativos observables y medibles, que puedan ser objeto de seguimiento y análisis en función del impacto en cierto grupo poblacional y en el desarrollo e impacto de una política. Sin embargo, es claro que este proceso y sus resultados empíricos implican diversos problemas de método, y muchas veces la forma en que se elaboran los indicadores deja ver poco, o se pierde mucho, de la idea del enfoque y el objetivo que se persigue con este.

Tabla 5. Ejemplos de indicadores asociados al enfoque de género

Tipo de indicadores	Ejemplos
Proceso, vinculados a procedimientos o acciones para generar los bienes y servicios comprometidos en una intervención.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Número de materiales de sensibilización en temas de derechos entregados en la comunidad.</li> <li>● Porcentaje del presupuesto público para actividades de género.</li> <li>● Porcentaje de recursos financieros disponibles en créditos para mujeres jefas de hogar.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de personal capacitado en interculturalidad para desarrollar acciones de prevención del VIH con población indígena.</li> </ul>
Producto, vinculados a los resultados más inmediatos que reciben los destinatarios de una intervención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de familias de zonas en conflicto que reciben capacitación para enfrentar emergencias.</li> <li>• Días promedio de tramitación de actas de nacimiento según sexo y pertenencia étnica del usuario/a.</li> <li>• Porcentaje de personal policial con capacidades y habilidades desarrolladas para prevenir la trata de personas con enfoque de igualdad de género, derechos humanos e interculturalidad.</li> </ul>
Efecto, relacionado con la medición del logro y cambios en el comportamiento, estado, actitud o competencias de la población objetivo de una intervención y que son atribuibles exclusivamente a la propia intervención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población migrante de ambos sexos con acceso a información sobre derechos humanos.</li> <li>• Porcentaje de lideresas que participan en los consejos consultivos locales respecto del total de miembros de consejos (o instancias de toma de decisiones).</li> <li>• Becados egresados empleados en sus áreas de especialización según sexo, edad, etnia y área de estudio.</li> </ul>
Impacto, vinculados a dar cuenta de transformaciones en las relaciones de género en los distintos ámbitos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de alfabetismo de hombres y mujeres según pertenencia étnica y racial.</li> <li>• Tiempo promedio dedicado a las tareas domésticas por sexo y edad.</li> <li>• Brecha de ingresos entre hombres y mujeres según lugar de residencia (rural/urbana).</li> </ul>

Fuente: (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017)

#### *Limitaciones en la operativización de los enfoques*

La implementación de políticas públicas de acuerdo con determinado enfoque obliga a poner en evidencia cómo es que el enfoque se manifiesta empíricamente en el uso de insumos y en el desarrollo de actividades – productos – resultados – impactos. De manera que la adopción de un enfoque (como el enfoque de género), obliga a describir la forma en la que se manifiesta en la secuencia lógica de la intervención.

En el caso de una evaluación del enfoque de género aplicado en un plan contra la trata de personas, el diseño de indicadores debe obedecer a la operacionalización de las variables de interés, pues “del correcto manejo de las variables depende la veracidad a los resultados de la investigación y la validez del instrumento para la recolección de datos” (Coronel-Carvajal, 2023, p. 1).

La operacionalización de variables consiste en un conjunto de técnicas y métodos que permiten medir la variable abstracta (el género) mediante la separación y análisis de la variable en componentes concretos, observables y, por lo tanto, registrables y medibles (Arias González & Covinos Gallardo, 2021). La operacionalización de una variable inicia con el establecimiento de una definición operativa, la misma facilita una descripción precisa y concreta de los elementos de relevancia para la variable. Las definiciones sirven para acotar lo que se busca medir (y lo que queda fuera de esa medición). A partir de estas definiciones se genera un conjunto de dimensiones e indicadores que se enfocan en monitorear empíricamente información clave para interpretar el concepto abstracto original (Arias, 2012).

Para proceder a la operacionalización de una variable, es necesario que i) esta cuente con una definición teórica que limite aquello a lo que la variable apunta (y deje por fuera, aquello que es irrelevante para sí), y ii) se haya planteado un sistema de categorías, que contiene, normalmente, una cantidad finita de categorías. Se entiende a las categorías, de impronta teórica, como el conjunto de posibles formas que una variable puede adquirir. Sin embargo, la medición de variables se ejecuta en el plano empírico de los sistemas de información disponibles en las instituciones con determinadas responsabilidades en la implementación o monitoreo de las políticas públicas (Cohen & Gómez Rojas, 2019).

Estos elementos son colocados en un instrumento de medición que funge de bisagra entre los elementos teóricos de las variables y sus sistemas de categorías, y las propiedades empíricas registrables de las unidades de análisis (en el sistema aplicado concreto). En este punto, se resalta la importancia del diseño de los instrumentos para el proceso de medición (monitoreo y seguimiento de indicadores y el diseño de acciones):

La medición no es un procedimiento cuantitativo cuyo resultado es un número, sino un procedimiento intelectual para determinar cómo voy a realizar una observación con algún tipo de parámetro que me permita comparar mi observación con otras observaciones o con conceptos teóricos abstractos. (Barriga, 2012, p. 15)

El diseño y la medición es un proceso teórico-metodológico-empírico que requiere de claridad conceptual, instrumentos adecuados y elementos empíricos disponibles que permitan su aplicación iterativa a las unidades de análisis. El conjunto de estas aplicaciones resulta en la comparación de las diferentes formas que puede tomar cada una de las dimensiones o indicadores que la definición operativa de la variable determinó (Cohen & Gómez Rojas, 2019). De manera que, un sesgo en la construcción conceptual, metodológica o empírica del hecho que se busca monitorear puede generar una serie de problemas de validez y confiabilidad de los datos producidos, limitando su capacidad de establecer una medición útil para la evaluación del enfoque analizado.

El resultado es un problema operativo y de traductibilidad teórica, pues el enfoque (teóricamente complejo y denso) termina siendo, muchas veces, acotado a unidades de medida que no corresponden a esa complejidad y que no necesariamente abonan en el resultado esperado al utilizarlo. En el caso del enfoque de género, la tendencia es a reducir la complejidad teórica a dos formas en las acciones o indicadores: 1) desagregar las categorías en sexo (varón o mujer); 2) expresión de público objetivo de campañas, material informativo o comunicación dirigido a mujeres y diversidades. Sin embargo, más allá de estas formas operativas, la traducción del enfoque, tanto de acciones como de indicadores, es poco precisa y genera problemas para identificar su función en el análisis, monitoreo y evaluación de las políticas.

## 2. Método

### 2.1. Problema, objetivos y justificación

#### *Problema*

La estructura de las políticas públicas contra el delito, como la trata de personas, implica una secuencia de objetivos, actividades e indicadores que buscan reducir y medir la reducción del delito, la victimización o el riesgo delictivo. Si bien el uso de diversos enfoques en esta estructura lógica está dispuesto normativamente, existen problemas operativos, de diseño y de implementación de estos. Es así que, en esta investigación, al establecer el problema en el marco del Plan Nacional Contra la Trata de personas 2017-2021 (en adelante El Plan), se busca discutir la calidad de la producción de indicadores en función de a) el objetivo de la política contra el delito, b) la composición de la estructura de acciones (y sus indicadores) en relación con ese objetivo y, c) la función y limitaciones de la aplicación del enfoque de género en la estructura del modelo y secuencia lógica del Plan.

#### *Justificación*

Este estudio es relevante en función de tres argumentos complementarios. *Primero, desde una perspectiva de la operacionalización de indicadores*, se trata de una investigación que busca aportar a la discusión de la construcción y composición práctica de los indicadores de una política. Por un lado, (i) debido a que, más allá de la finalidad e intenciones en la producción de políticas públicas, la orientación de las acciones y sus indicadores delimitan la forma concreta de la intervención. El problema de operativización de los indicadores, con relación a los objetivos de la política (reducir el delito, la victimización o el riesgo) como respecto de los enfoques (en este caso el enfoque de género) pueden derivar en la confección de objetivos y enfoques declarativos (que no son operativos ni concretos). Por otro lado, (ii) si bien la traducción de los modelos teóricos a las acciones prácticas obliga a su cumplimiento formal, dicho cumplimiento no es garantía de un impacto objetivo y concreto de acuerdo con el sentido original de la alternativa de solución elegida para abordar el problema público

*Segundo, desde una perspectiva de derechos humanos*, el análisis del diseño y forma de los indicadores y las acciones de las políticas públicas permite establecer si el enfoque de derechos humanos (y, en este caso, el enfoque género) se aplica y se operativiza en la práctica y en la forma de composición del modelo. Tiende a suceder que las políticas tienen múltiples enfoques —que se supone deben ser transversales a las políticas—, pero que, en la práctica y operativización, solo son declarativos. La consecuencia es que la composición formal de los planes y políticas están matizados con narrativas de derechos, pero sus estructuras prácticas, no las consideran transversalmente, o lo hacen con severas

dificultades empíricas. Por lo tanto, es necesario estudiar cómo esta composición se pone en práctica en el diseño y marca la estructura de las acciones e indicadores.

*Tercero*, la investigación sobre la trata de personas y sobre el enfoque de género se ha realizado desde diferentes aristas. Se ha estudiado, por ejemplo, la clasificación y cantidad de víctimas de trata de personas en los archivos de denuncias para mostrar la mayor cantidad de víctimas mujeres, o las dificultades del sistema de justicia o los servicios de atención a las víctimas, para enfrentar el tratamiento con enfoque de género. Además, se ha estudiado la importancia de los enfoques y marcos normativos que consideren el género, a la luz de la producción de políticas públicas, lo que busca generar contextos menos inequitativos y más justos en las intervenciones, pero también considerar las vulnerabilidades propias de las mujeres en estos contextos. Sin embargo, no hay estudios aplicados en Perú en torno al diseño mismo de las acciones e indicadores, y la forma en que estos aportan e incluyen el enfoque de género en el marco de sus propias estructuras.

Se trata de un tema de investigación relevante, puesto que, además, permite estudiar las propias dinámicas de producción de las políticas contra la trata de personas, pero también las políticas contra el delito.

### *Objetivos*

Se ha diseñado el estudio en función de un objetivo general que articula la unidad de observación (el Plan Nacional Contra la Trata de personas 2017-2021), a la unidad de análisis (los problemas de aplicación del enfoque de género en la secuencia de producción de indicadores y acciones). Esto implica entender (a) problemas de aplicación, en (b) la secuencia de producción de indicadores y acciones. Luego, el objetivo general se descompone en tres objetivos específicos que dan cuenta de la secuencia de análisis de 1) la unidad de observación, 2) la unidad de análisis (a), y 3) la unidad de análisis (b).

*Objetivo general:* comprender los problemas de aplicación del enfoque de género en la secuencia de producción de indicadores y acciones del Plan Nacional Contra la Trata de personas 2017-2021.

*Objetivo específico 1.* Determinar la estructura de organización del Plan

*Objetivo específico 2.* Describir los problemas en la producción de indicadores y acciones del Plan

*Objetivo específico 3.* Determinar las limitaciones en la aplicación del enfoque de género en el Plan

Sobre la estructura del objetivo general y la descomposición de los objetivos específicos, componemos la secuencia metodológica del estudio, se seleccionan fuentes, herramientas y cuotas de recolección de información. A su vez, esta estructura mínima, permite, luego,

descomponer las unidades de estudio aplicadas, y permite armar el esquema de resultados del estudio.

## **2.2. Selección de caso**

### *La unidad de observación*

Se ha elegido estudiar el Plan Nacional Contra la Trata de personas 2017-2021. Esto debido a cuatro razones clave que justifican la selección:

1. Es la última política pública culminada y evaluada disponible. A diferencia de los primeros Planes, la versión 2017-2021 tiene la forma que marcan los instrumentos precedentes del Estado peruano y, por lo tanto, la forma y estructura que posteriormente se asentaría con los documentos de diseño de CEPLAN. Por ende, representa el final del periodo de los Planes, y es la bisagra de inicio del periodo de las Políticas bajo una estructura y lineamientos comunes. Asimismo, es un Plan que está en el marco de trabajo del Ministerio del Interior, que es el ente rector de este conjunto de instrumentos (a diferencia de la primera política que estuvo en el marco de trabajo del Ministerio de Justicia).
2. Toda la información del diseño, indicadores y metas existe en los archivos del sistema del Ministerio del Interior. A diferencia de la Política vigente en 2024, que está en ejecución y se ha modificado en varias ocasiones (lo que generaría un problema en el seguimiento formal de la estructura de esta y en el análisis de sus acciones). El Plan 2017-2021 tiene todas las evaluaciones terminadas, las metas están ya evaluadas y se tiene el paquete completo de información (incluyendo los límites de registro y análisis).
3. Los actores que participaron están disponibles. Al haber terminado el proceso en 2021, los actores que participaron del proceso de diseño y ejecución del Plan están, en mayoría, disponibles para poder compartir información (en retrospectiva). Muchos de los actores ya no trabajan en el marco de estos procesos, lo que hace menos difícil acceder a sus testimonios y conocimiento.
4. Se trata de un caso que tiene la estructura de los planes anteriores y que, aún con los cambios en la Política vigente para el siguiente periodo, mantiene la misma estructura de diseño (y, por ende, se asume que los mismos problemas). Es un caso que representa la estructura típica de una política pública contra el delito y la trata en el Perú.

### *Los límites del caso*

Los estudios sobre casos específicos tienen la limitación de representatividad, pues no pueden ser generalizados ni extrapolados. Sin embargo, al tener una estructura similar a los planes precedentes y política posterior, es posible establecer resultados comparables. Asimismo, al concentrarse en el análisis de elementos de diseño y composición formal, es posible establecer un análisis

### 2.3. Unidades de estudio y herramienta

#### *Diseño*

Se trabaja con un diseño mixto, de recolección de información cualitativa, análisis cualitativo y cuantitativo (de indicadores clasificados por tipo), basado en un modelo descriptivo y exploratorio de investigación. Se descompone el diseño en unidades de estudio para aplicar el modelo de investigación, a las que se aplica un conjunto de herramientas e instrumentos de recolección de información y un conjunto de herramientas de análisis de información. De este modo, se establece una secuencia analítica que funciona de manera emergente, con base en la ramificación (descomposición) de unidades que derivan en el objetivo general y objetivos específicos.

#### *Unidades de estudio*

La lógica de diseño está marcada por la estructura de los objetivos específicos. Estos, a su vez, se descomponen en unidades de estudio (unidades de registro o unidades de recolección de información). Se descompone cada objetivo específico en nuevas unidades de estudio, y a cada una se le asigna fuentes de información. La secuencia lógica permite establecer que a cada fuente se le puede asignar herramientas adecuadas a sus características, y las herramientas se descomponen en instrumentos, que son los elementos operativos concretos con los que se va a recolectar la información necesaria. Cada instrumento tiene un criterio de aplicación (procedimiento de aplicación) y tiene cuotas y metas de recolección.

#### *Herramientas de recolección de información*

Se trabajó con dos herramientas y tres instrumentos específicos de recolección de información. Las herramientas fueron la (H1) ficha de registro para la recolección, organización y sistematización de información secundaria de carácter documental, proveniente de las fuentes oficiales del Estado (que representan el total de los documentos disponibles sobre la unidad de observación); y (H2) la entrevista, dirigida a los actores (stakeholders) que participaron en la cadena de diseño, operativización y evaluación del Plan. Las herramientas se descomponen en instrumentos específicos dependiendo de las características de las fuentes disponibles y seleccionadas para el estudio.

Tabla 6. Herramientas e instrumentos

Herramienta	Instrumento	Fuente	Procedimiento
H1. Ficha de registro	i1. Ficha de registro documental	Archivo documental del Ministerio del Interior	Se identifican los documentos oficiales que determinan los marcos para el diseño de plan, se

		Archivo documental de CEPLAN	descomponen las unidades de estudio y se clasifican en un tablero de Excel.
	i2. Tabla de sistematización de secuencia del Plan	Archivo documental del Ministerio del Interior	Se toman los tableros matriz base de objetivos, acciones, metas, indicadores del Plan, y se componen en un solo tablero integrado en Excel.
H2. Entrevista	i3. Guía de entrevista semiestructurada	Conocimiento de los stakeholders del Plan y especialistas en el tema	Se selecciona un conjunto de informantes (3 operadores directos del diseño del plan, 4 expertos en el tema de trata, 2 especialistas en diseño de planes y políticas contra el delito, 3 especialistas en género) a quienes se aplica el instrumento.

Elaboración propia

### *Herramientas de análisis*

La información recolectada se ha estudiado con dos herramientas de análisis. Estas se han clasificado en función de la lógica de resultados esperados. Por un lado, (H3) es un tablero de clasificación cuantitativa de acciones, metas e indicadores, en función de dos criterios: a) si la acción, meta o indicador tiene un impacto directo o no en el objetivo de reducir el delito, la victimización o el riesgo delictivo, la política pública; b) el tipo de indicador (de producto, de proceso, etc.). Por otro lado, (H4) un tablero de clasificación de respuestas de los datos cualitativos de las entrevistas realizadas, que permite determinar si los stakeholders y especialistas consideran que el enfoque de género se aplica a nivel de acciones, metas e indicadores y las causas asociadas a si se aplica o no.

### *Resultados*

Se organizan los resultados en función de la secuencia de objetivos específicos y unidades de estudio, de modo que hay un correlato claro en el índice, el tablero de control de unidades de estudio, y la secuencia de exposición de resultados de la investigación. Esto nos arrojó resultados sobre los siguientes temas clave:

- Las políticas públicas contra la trata: indicadores autorreferenciales y problemas en el análisis de impacto sobre el delito
- La desconexión entre el enfoque y la cadena lógica de los indicadores (debido a la secuencia de indicadores autorreferenciales)
- Los problemas de incorporación de los enfoques (en este caso de género) en la secuencia lógica de indicadores del plan
- Los problemas de seguimiento y verificación de la incorporación de los enfoques en la secuencia lógica de evaluación de metas del plan.

Tabla 7. Estructura del método

Objetivos específicos	Unidades de estudio	Fuente	Herramienta	Muestra
OE1. Determinar la estructura de organización del Plan	<p><i>1.1. El proceso de construcción del plan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La función de una política pública y un plan</li> <li>-La secuencia histórica de construcción de políticas públicas contra la trata de personas en Perú</li> <li>-Responsable del Plan Nacional y los participantes</li> <li>-Secuencia de elaboración (metodología, procedimiento, participantes)</li> <li>-Objetivos de las políticas contra el delito</li> </ul>	<p>Archivo documental del Ministerio del Interior</p> <p>Archivo documental de CEPLAN</p>	H1/i1. Ficha de registro documental	100% de documentos revisados
	<p><i>1.2. La secuencia lógica del plan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Los objetivos y sus indicadores (funciones y lógicas de construcción).</li> <li>-La relación de los objetivos con el fenómeno (política criminal, política de seguridad y estudios criminológicos).</li> <li>-Los principios organizadores del plan: elementos de principios y elementos de forma.</li> <li>-Los elementos de principio: normas y enfoques</li> <li>-Los elementos de forma: sistema de indicadores, metas y acciones.</li> <li>-La relación entre los elementos de principio y los de forma: los límites normativos (marcos) y los enfoques se deben ver reflejados en el sistema de indicadores</li> <li>-La operativización: los indicadores, metas y acciones deberían contener los enfoques.</li> </ul>	<p>Archivo documental del Ministerio del Interior</p> <p>Archivo documental de CEPLAN</p>	H1/i1. Ficha de registro documental	100% de documentos revisados
	<p><i>1.3. La estructura de objetivos y actividades</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Descripción de la estructura de contenido del tablero de control del Plan.</li> <li>-El sistema de objetivos y actividades</li> </ul>	<p>Archivo documental del Ministerio del Interior</p>	H1/i2. Tabla de sistematización de secuencia del Plan	100% de documentos revisados
OE2. Describir los problemas en la producción de indicadores del Plan	<p><i>2.1. La función de los indicadores del Plan</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La función de los indicadores</li> <li>-La función de las metas</li> <li>-La relación esperada entre las metas, los indicadores y los objetivos en la política pública (la importancia de las acciones)</li> </ul>	<p>Archivo documental de CEPLAN</p>	H1/i1. Ficha de registro documental	100% de documentos revisados
	<p><i>2.2. El sistema de indicadores y el análisis de metas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Descripción de la secuencia de análisis de los indicadores.</li> <li>-Descripción de indicadores y metas del plan.</li> </ul>	<p>Archivo documental del Ministerio del Interior</p>	H1/i2. Tabla de sistematización de secuencia del Plan	100% de documentos revisados
	<p><i>2.3. Las metas e indicadores al tamiz del objetivo y los enfoques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Criterios de análisis de los indicadores: a) relación e impacto con el objetivo, b) indicador de gestión, c) formas del indicador</li> </ul>	<p>Archivo documental del Ministerio del Interior</p>	H1/i2. Tabla de sistematización de secuencia del Plan	100% de documentos revisados

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Tipos de acciones e indicadores del plan</li> <li>-Clasificación de las acciones-indicadores del plan (indicadores operativos-autorreferenciales, indicadores objetivos de impacto, etc.).</li> <li>-Análisis de metas: metas autorreferenciales y reporte de resultados finales</li> <li>-distribución de metas por tipo.</li> <li>-Descripción de indicadores y metas que no están asociadas al objetivo (impacto).</li> </ul>		H3. es un tablero de clasificación cuantitativa	
OE3. Determinar las limitaciones en la aplicación del enfoque de género en el Plan	<p><i>3.1. La función y operativización de los enfoques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La función de los enfoques (formalmente)</li> <li>-Contraste: para qué debe servir un enfoque (según los operadores del plan entrevistados)</li> <li>-Cómo se operativizan los enfoques en los indicadores y metas (formalmente)</li> <li>-Cómo se operativizan en la práctica (según los operadores del plan entrevistados)</li> <li>-Limitaciones de la agregación formal y traducción en los indicadores y en las metas realizadas.</li> </ul>	<p>Archivo documental del Ministerio del Interior</p> <p>Archivo documental de CEPLAN</p>	H1/i1. Ficha de registro documental	100% de documentos revisados
	<p><i>3.2. La presencia del enfoque de género en los indicadores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Qué es el enfoque de género y cómo se operativiza</li> <li>-La función del enfoque de género (formalmente)</li> <li>-La función del enfoque de género (según los operadores del plan entrevistados)</li> <li>-Dificultades para operativizar el enfoque</li> <li>-Limitaciones para incorporar formalmente y para analizar y evaluar el enfoque de género en las metas y las acciones (según los operadores del plan entrevistados)</li> <li>-Ejemplos de incorporación eficiente y ejemplos en donde no es posible establecer el análisis.</li> </ul>	<p>Archivo documental del Ministerio del Interior</p> <p>Conocimiento de los stakeholders del Plan y especialistas en el tema</p>	<p>H1/i1. Ficha de registro documental</p> <p>H2/i3. Guía de entrevista semiestructurada</p> <p>H4. Es un tablero de clasificación de respuestas cualitativo</p>	<p>100% de documentos revisados</p> <p>20 sujetos</p>
	<p><i>3.3. El problema de la operativización de los enfoques</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La conexión-desconexión entre el enfoque y la cadena lógica de los indicadores</li> <li>-Análisis de impacto de enfoques</li> <li>-Se puede o no evaluar el impacto, la calidad del indicador y el enfoque</li> </ul>	<p>Conocimiento de los stakeholders del Plan y especialistas en el tema</p>	<p>H2/i3. Guía de entrevista semiestructurada</p> <p>H4. Es un tablero de clasificación de respuestas cualitativo</p>	<p>20 sujetos</p>

Elaboración propia

### 3. Resultados

#### 3.1. La estructura del Plan Nacional

##### 3.1.1) *El proceso de construcción del plan*

Las políticas públicas buscan intervenir un problema social con el objetivo de brindar una serie de servicios a los ciudadanos a través de instituciones del Estado (Lahera, 2002, p. 10). La construcción de una política nacional se debería sostener en “el conocimiento integral de la realidad y el futuro deseado para la elaboración de una apuesta estratégica expresada en objetivos prioritarios, lineamientos y servicios necesarios para abordar un problema público (...)” (CEPLAN, 2023a, p. 43).

Las políticas públicas sobre trata de personas en el Perú son recientes. En el año 2002, el Perú suscribió el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños* —también conocido como el Protocolo de Palermo (del año 2000)—. A partir del 2007, comienza el desarrollo legislativo con la promulgación de la *Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes* (Ley N.º 28950) y, algunos años después, en el 2011 se aprobó el *Plan Nacional de lucha contra la Trata de Personas 2011-2016* (Decreto Supremo N.º 004-2011-IN); y posteriormente, en el 2015, la *Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación* (Decreto Supremo N.º 001-2015-JUS).

La implementación del Plan (2011) y de la Política (2015) llevaron a la necesidad de la actualización del Reglamento de la Ley N.º 28950 del año 2008. En este sentido, en el año 2016, el nuevo reglamento estableció que la propuesta de planes y políticas, su seguimiento y monitoreo formaban parte de las funciones de la *Comisión Multisectorial de naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes* (Decreto Supremo N.º 001-2016-IN, 2016, art. 4, lits. a y b) reafirmando la construcción multisectorial en materia de trata de personas cuyo ente conductor recae en el Ministerio del Interior.

En el año 2017 se elaboró el segundo *Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2017-2021* (Decreto Supremo N.º 010-2017-IN, 2017). En el año 2019, se aprobó la *Política Nacional Multisectorial de lucha contra el Crimen Organizado* (Decreto Supremo N.º 010-2019-IN, 2019) que incluye al delito de trata de personas. En el año 2021, y siguiendo los lineamientos de formulación y actualización de las políticas públicas del Estado establecidas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), se aprobó la *Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030* (Decreto Supremo N.º 009-2021-IN, 2021). En la siguiente tabla se establece una síntesis de las políticas y planes contra la trata de personas en Perú.

Tabla 8. Síntesis de políticas y planes contra la trata de personas en el Perú

<b>Año</b>	<b>Título</b>	<b>Resumen</b>	<b>Responsable</b>
2011	Plan Nacional de Acción contra la trata de Personas (2011-2016)	Este primer Plan contiene la definición y elementos del delito. Define los principios rectores, los enfoques y plantea una matriz con objetivos, indicadores, acciones y metas.	MININTER
2015	Política Nacional frente a la trata de Personas y sus formas de explotación (DS-001-2015-JUS).	La Política Nacional sigue los lineamientos del Plan en cuanto a su contenido en los ejes de prevención, persecución y asistencia. Este documento no contiene una matriz con objetivos indicadores, acciones y metas.	MINJUS
2017	Plan Nacional contra la trata de Personas (2017-2021)	Siguió la línea del anterior Plan en cuanto a la estructura de la Matriz. El proceso de construcción se realizó con la participación de los miembros de la Comisión Multisectorial bajo la rectoría del MININTER.	MININTER
2021	Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030 (DS 009-2021 IN)	Se construyó siguiendo los lineamientos formulados por el CEPLAN que estableció la alineación con todas las políticas públicas nacionales relacionadas con la materia. La construcción implicó un proceso participativo de los miembros de la Comisión Multisectorial bajo la rectoría del MININTER.	MININTER

Elaboración propia

Los primeros años generaron entonces una dinámica sin una línea clara de organización, pues los planes y políticas estuvieron a cargo de diferentes responsables (el MINJUS y el MININTER); y es hasta el Plan del 2017 que la rectoría pasa definitivamente al MININTER. Así, el Ministerio del Interior es el ente rector en materia de trata de personas. El Viceministerio de Seguridad Pública, preside la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (en adelante CMNP TP-TIM) y la Dirección General de Seguridad Democrática a través de su órgano técnico (Dirección de Derechos Fundamentales); impulsa el proceso de formulación y construcción del Plan Nacional a partir del año 2016, fecha de creación de la CMNP TP-TIM mediante el DS 001-2016-IN, decreto que reglamenta a la Ley 28950 (Decreto Supremo N.º 001-2016-IN, 2016).

La CMNP TP-TIM es la encargada del seguimiento y monitoreo del Plan Nacional. Participan en la Comisión instituciones autónomas como el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo, además de organizaciones representantes de la Sociedad Civil, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N.º 001-2016-IN que aprobó el Reglamento de la Ley 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (MININTER, 2017, p. 4). Posteriormente, mediante el DS 010-2022-IN se incorporaron nuevos miembros de la sociedad civil y la OIM, UNODC y la OIT ingresan como organismos internacionales en calidad de invitados. En el siguiente cuadro se presentan las Instituciones que forman parte de la Comisión Multisectorial:

Tabla 9 Instituciones que forman parte de la CMNP TP-TIM DS N.º 001-2016-IN y DS N.º 010-2022-IN

<b>Entidades Públicas Miembros</b>	Presidencia	Ministerio del Interior (Viceministerio de Seguridad Pública)
	Secretaría Técnica	Ministerio del Interior (Dirección General de Seguridad Democrática)
	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	
	Ministerio de Salud (MINSA)	
	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH)	
	Ministerio de Educación (MINEDU)	
	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	
	Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	
	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	
	Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	
	Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	
	Ministerio Público (MP)	
	Poder Judicial (PJ)	
<b>Observador</b>	Defensoría del Pueblo	
<b>Representantes de la Sociedad Civil</b>	CHS Alternativo, Movimiento el Pozo, Tierra de Hombres Suiza, PROMSEX	
<b>Organismos Internacionales invitados</b>	Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).	

Elaboración Propia. Fuente: (Decreto Supremo N.º 001-2016-IN, 2016) y (Decreto Supremo N.º 010-2022-IN, 2022)

La Guía del CEPLAN con lineamientos para la elaboración de planes y políticas públicas se aprobaría recién en el año 2018. En este sentido, el Plan se construyó siguiendo criterios del equipo técnico formulador (sin un protocolo uniforme aprobado por el Estado), quienes plantearon un análisis basado en los documentos anteriores, y otros datos preexistentes, e incorporan un ejercicio de “Prospectiva Estratégica”. Se supone que la prospectiva pretende “construir el futuro (...) anticipa la configuración de un futuro deseable; luego, desde de ese futuro imaginado, reflexiona sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable” (Merello 1973, como se cita en Miklos & Tello, 2007). Así, lo que propone el Plan es la construcción colectiva con la participación de actores clave y parte de “un escenario actual, para proyectar las tendencias posibles hacia un escenario deseado, sobre el cual ha sido factible plantear los Objetivos y el Plan de acción estratégica al 2021” (MININTER, 2017, p. 10). Sin embargo, este documento con proyección futura no establece claramente la función de la prospectiva. Señalan que esta prospectiva es dinámica y de construcción colectiva, lo que implica que pueden introducir ajustes y modificaciones. La prospectiva estratégica se planteó en dos fases y cuatro etapas:

Tabla 11. Etapas del Proceso Prospectivo estratégico de formulación del Plan

Fase	Etapas	Herramientas metodológicas
Fase Prospectiva	1.El modelo conceptual	<i>Planteamiento del Modelo Conceptual.</i> Análisis del Marco Conceptual y definición del Modelo Conceptual, para definir los componentes o ejes estratégicos del Plan Nacional 2017-2021.
	2.El Estado del Presente (Diagnóstico)	<i>Diagnóstico:</i> levantamiento de información secundaria, talleres y entrevistas con involucrados e involucradas. <i>Análisis Estructural:</i> tres sesiones de trabajo con el Equipo Técnico formulador, para realizar el Análisis sistémico de los factores identificados y la selección de Factores Estratégicos, a partir del diagnóstico realizado.
	3. El Estado del Futuro (Hipótesis y escenarios)	<i>Construcción de escenarios:</i> un Taller de Especialistas con el Equipo técnico y los y las integrantes de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas-CMNP-TP-TIM. Formulación de Hipótesis al 2021 y con proyección al 2026 y Probabilidades de ocurrencia. Dos sesiones de trabajo del Equipo Técnico formulador, para definir el Escenario Apuesta (Deseable).
Fase Estratégica	4. La Arquitectura Estratégica	<i>Visión:</i> Planteada en Taller de especialistas involucrados e involucradas. <i>Marco Estratégico:</i> dos sesiones de trabajo con el Equipo Técnico, para definir los objetivos y la Arquitectura Estratégica en función del escenario apuesta y los objetivos estratégicos. <i>Plan de Acción Estratégica:</i> un Taller con la CMNP TP-TIM y tres sesiones de trabajo con el Equipo Técnico, para definir acciones estratégicas, indicadores y metas, mediante las técnicas de Lluvia de acciones-IGO (Importancia y Gobernabilidad).

Elaboración propia basada en (MININTER, 2017, pp. 10-11)

Según lo planteado en el Plan, se establecía una articulación intersectorial, vertical y horizontal necesaria para la construcción de un *Sistema Nacional Contra la Trata de Personas* que abarcara todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local) a través de mesas y comisiones temáticas. Sin embargo, no se explica cuál ha sido la metodología empleada para la recolección de información del taller de especialistas y cuáles han sido los lineamientos del equipo técnico formulador para definir el escenario deseado y cuál es la proyección al 2026 de un Plan cuyo límite temporal es al 2021. Tampoco se explica en qué consiste la técnica de *lluvia de acciones-IGO (importancia y gobernabilidad)*.

El Plan se construyó basado en un *modelo conceptual* —entendiendo este como una representación abstracta en donde se incluye una estructura que abarca los elementos más relevantes de este documento—. La elaboración de este modelo se realizó con el apoyo de una consultoría externa y se realizaron “entrevistas en profundidad con expertos y expertas en materia de trata de personas; talleres de análisis situacional y evaluación del Plan anterior en los que participaron miembros de la Comisión Multisectorial y actores

de la sociedad civil” (Ministerio del Interior, 2017, p. 9). Sobre ese modelo, el Plan se formuló utilizando un diagnóstico situacional, objetivos, indicadores de los objetivos, metas, acciones (para llevar a cabo las metas), actores involucrados, sujetos beneficiarios, estrategias para el cumplimiento de las metas, entidades responsables de su ejecución, monitoreo y evaluación.

Así, su modelo tomó directamente los lineamientos planteados en Plan anterior, que a su vez los tomó (casi literalmente) del Protocolo de Palermo (Naciones Unidas, 2000). Se elaboró un diagnóstico mediante la recolección de información secundaria disponible (que es poca, limitada y de pocos años) y, según lo indicado, se realizó “un análisis sistémico de los factores identificados y la selección de Factores Estratégicos” (Ministerio del Interior, 2017, p. 9). En la planificación, el análisis se realizó de forma integral (sistémica) tomando en cuenta los factores que van a influir en el cumplimiento de los objetivos propuestos. La visión sistémica se basó en: “(i) asumir una comprensión compleja y multicausal del problema, (ii) integrar las explicaciones elaboradas desde distintos enfoques y (iii) aplicar una mayor cantidad y calidad de conocimiento local y regional” (Ministerio del Interior, 2017, p. 9).

Sin embargo, no se explica la selección de estos factores sobre otros para determinar los objetivos y metas diseñados en el Plan, señalan que: “los factores asociados a la ocurrencia y persistencia del problema de la trata de personas son múltiples, variados y complejos. El desafío es realizar intervenciones que posibiliten transformar estos factores para construir condiciones de seguridad a todas las personas” (Ministerio del Interior, 2017, p. 9). A continuación, se presenta una síntesis de acciones realizadas para la elaboración del Plan:

Tabla 12. Síntesis de acciones para la elaboración del Plan

<b>Etapas de la construcción</b>	<b>Síntesis de contenido</b>
Análisis de datos del pasado	Revisión de los datos históricos registrados y sistematizados entre los que se encuentran el desarrollo y cumplimiento de las acciones del Plan anterior (2011-2016); datos de la Política Nacional (2015) y aquellos recopilados por los Ministerios y otros actores (ONG, mesas regionales, otros) Se realizaron talleres y entrevistas en profundidad con expertos y expertas para elaborar el modelo conceptual.
Prospectiva Estratégica	El análisis del presente (diagnóstico) sumado al cruce de información de los datos del pasado permite la discusión participativa entre los funcionarios de los Ministerios, representantes de las mesas regionales, miembros de la sociedad civil y otros con el objetivo de proyectar un escenario futuro deseado al 2021
Elaboración de un modelo conceptual	El modelo teórico es importante en la formulación del Plan y permite crear una estructura. Las etapas del proceso cuentan con una fase prospectiva y una fase estratégica. La fase prospectiva tiene tres etapas: i) el modelo conceptual; ii) el Estado del Presente (diagnóstico); iii) el Estado del futuro (hipótesis y escenarios). En la fase estratégica se plantea la arquitectura estratégica.
Diagnóstico	En el proceso de formulación del Plan, el diagnóstico es la fase inicial que implica revisar los datos del pasado; levantamiento de información secundaria mediante talleres y entrevistas; tomar la

	información del contexto social y definir el problema público o validarlo.
Reuniones de trabajo	Se realizaron tres reuniones de trabajo dirigidas por el equipo técnico formulador para el análisis estructural de los factores identificados y la selección de Factores Estratégicos a partir del diagnóstico realizado (talleres, reuniones, entrevistas).
Redacción del documento	El equipo formulador bajo la conducción del Ministerio del Interior redacta el documento.
Aprobación	El Plan ha sido revisado por la Comisión de Coordinación Viceministerial y posterior aprobación por el Poder Ejecutivo mediante DS N.º 017 -2017-IN

Elaboración propia

Un plan o política pública de lucha contra la trata de personas tiene la función de elaborar un conjunto de estrategias y acciones que permitan prevenir, controlar o reducir el delito, “la inversión en políticas preventivas del delito es que pueden producir reducciones significativas del costo de la justicia penal y otros servicios públicos, y aportar beneficios considerables a la sociedad” (UNODC, 2011, p. 4). El MININTER en calidad de ente conductor de este Plan desarrolla una intervención coordinada con otros actores con responsabilidad en la materia (ministerios, gobiernos regionales y locales, entes autónomos) con el objetivo de reducir el impacto del fenómeno en la sociedad. Así, se entiende que la función de una política pública frente a un delito está dirigida a aquello, y que el desarrollo de un sistema (una administración, una burocracia o un aparato de actividades) no es un fin, sino un medio para lograrlo (reducir el delito o evitar que suceda).

Los formuladores del Plan señalan que los escenarios son *cambiantes* y por ende la elaboración de este se realiza “en función a Tendencias y Escenarios probables al 2021 y en perspectiva al 2026” (MININTER, 2017). Sin embargo, no conocemos cómo este análisis prospectivo, cómo esta secuencia lógica proyectada contribuye a la resolución del problema planteado.

En este sentido, si la finalidad de una política pública es resolver un problema público, es necesario comprender cómo funciona el fenómeno y cómo se construye un modelo siguiendo una secuencia lógica que permita resolverlo. En el Plan, se supone que esto queda sostenido en tendencias y probabilidades atribuidas a la responsabilidad de los entes con responsabilidad en la materia, conduciéndonos a un planteamiento basado en que el Plan es “un proceso de construcción colectiva que no acaba” (MININTER, 2017, p. 11). Sin embargo, con este argumento, no se llega a explicar cómo se operativiza el plan.

### **3.1.2) La secuencia lógica del Plan**

El Plan se basó en el contenido establecido en la Ley de Lucha contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (Ley N.º 28950, 2007) la cual fue diseñada siguiendo los lineamientos del Protocolo de Palermo del año 2000 que dispuso en su artículo 5 lo siguiente: “cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean

necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3 del presente Protocolo” (Naciones Unidas, 2000). Los ejes de acción e intervención recogidos en el Protocolo contemplan *prevención, persecución y asistencia*. Basado en estos elementos, sumado a la tipificación del delito propuesto por el Protocolo, el ordenamiento jurídico peruano construye o reproduce en sus planes un modelo conceptual que responde al mandato de la comunidad internacional.

Esta lógica da un margen pequeño de agencia para el análisis de situación local y genera un modelo preconstruido, sobre este UNODC puede realizar análisis periódicos comparativos a través de informes de Estado. Así, no hay mucho espacio para la producción de otros modelos, enfoques, marcos teóricos o lógicas nuevas. El punto de partida son los ejes del Protocolo, ejes predeterminados que son reproducidos en los documentos de política pública que generan la secuencia de objetivos, metas e indicadores. A continuación, se presenta la comparación de los ejes de intervención en materia de trata de personas planteados por el Protocolo de Palermo y recogidos por los Planes Nacionales:

Tabla 13. Ejes de intervención: Protocolo de Palermo, Ley, Planes Nacionales

<b>Protocolo de Palermo (2000)</b>	<b>Ley 28950 y su primer Decreto Reglamentario 007/2008IN</b>	<b>Plan Nacional (2011-2016)</b>	<b>Plan Nacional (2017-2021)</b>
El Protocolo de Palermo establece tres líneas de acción en materia de prevención, penalización del delito y la asistencia y protección a las víctimas de trata de personas	En el Decreto Reglamentario en el Título III establece las acciones de prevención, persecución, asistencia y protección de las víctimas	Establece 10 Objetivos Específicos que giran en torno a los lineamientos estratégicos o ejes centrales previstos en el Protocolo de Palermo	El Plan se estructura con base en un modelo conceptual, un enfoque sistémico y prospectivo y los ejes del Plan 2011-2016 Agrega el eje de Gobernanza Institucional
Prevención	El art. 6 establece cuáles son las entidades responsables en materia de prevención y sus acciones en materia del delito de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes.	La prevención del delito (OE1 a OE3)	Prevención y sensibilización
Penalización	-Identificación, investigación, derivación y registro de casos a través de la Policía Nacional del Perú. - Registro sobre casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. - Sistematización y derivación de casos por otras vías. - Identificación de casos en el exterior	La persecución de los delincuentes a través de la aplicación efectiva de la Ley 28950 y su Reglamento (OE4 a OE6)	Fiscalización y persecución del delito

	- Reforzamiento de los controles Migratorios - Colaboración eficaz		
Asistencia y protección a las víctimas de la trata de personas	-Protección y asistencia - Repatriación segura - Alojamiento transitorio - Asistencia integral de salud, social y legal -Mecanismos de inserción social -Protección	Protección y asistencia a las víctimas (OE7 a OE9).	Atención, protección y reintegración

Elaboración propia

Sin embargo, no debemos perder de vista que una política pública contra un delito concreto (como la trata de personas) debería implicar un objetivo general compartido: la reducción del delito, entendido como la reducción de las víctimas y la reducción de la posibilidad (riesgo) de que estos delitos se cometan. Una política pública contra el delito es exitosa en la medida en la que hay menos delito.

Sin embargo, estas políticas e instrumentos de acción tienen un límite que está marcado por la estructura de las normas nacionales y el marco de las normas internacionales que determinan el límite práctico de la acción penal, pero también de la prevención de un delito. El eje clave de este límite normativo, son los instrumentos de derechos humanos que parten de la Declaración de Derechos Humanos y van consolidando en los años posteriores una serie de Convenciones, Protocolos y Pactos que desarrollan un marco normativo internacional de protección de poblaciones específicas o de derechos específicos tales como: La Convención de los Derechos del Niño; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, el Plan se formula con base en una serie de *elementos de principio*. En este caso, los elementos de principio se fundamentan en el marco del derecho internacional. Los Estados que forman parte de los tratados internacionales asumen una serie de obligaciones. Así, por ejemplo, la obligación de proteger y promover los derechos humanos abarca tanto abstenerse de aplicar medidas restrictivas como las de garantizar el cumplimiento de estos,

La ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos, los gobiernos se comprometen a poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones inherentes a esos tratados. En consecuencia, el sistema jurídico interno proporciona la principal protección jurídica de los derechos humanos garantizados por el derecho internacional. (ONU, 2023)

Así, la Convención contra el Crimen Organizado y sus Protocolos están regidos por un acuerdo celebrado por la comunidad internacional. Los Estados que los suscriben aceptan estos lineamientos y asumen su progresiva incorporación al derecho interno. La mirada de las políticas públicas debe asumir que

La persona es el centro del desarrollo, considerando los enfoques basados en derechos humanos, género, interculturalidad y territorialidad. Desde este punto de vista, los problemas públicos deben ser tratados desde una mirada sistémica, prospectiva y de visión de futuro, que utilice la cadena de valor de manera lógica y coherente. (CEPLAN, 2023a, p. 218)

Los elementos de principio limitan la aplicación de la norma, pero su aplicación práctica puede tener un *foco* en grupos específicos de la población o en ciertas zonas de un territorio. El enfoque es: “una herramienta de análisis y ejecución de políticas que permite observar y entender un impacto diferenciado para proteger los derechos de las personas” (MININTER, 2021b).

Así, estos elementos de principio se articulan en el Plan Nacional a través del marco normativo, y se operan a través de los enfoques. El Plan señala “la necesidad de los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad, niñez, discapacidad, y otros, para enfrentar el problema de la trata de personas” (MININTER, 2017, p. 12). Sin embargo, si bien el Plan establece una serie de enfoques, estos no necesariamente están operativizados en la secuencia de organización del plan y sus acciones, indicadores y metas; y, por ende, no necesariamente sabemos cómo impactan en los objetivos propuestos.

### **3.1.3) La estructura de objetivos y actividades**

La secuencia de objetivos y actividades del Plan se organizaron en un tablero que sintetiza la lógica de composición de esa política pública. En este caso se establecen una secuencia dividida en dos partes. La primera (que es analizada en este capítulo) determinar la estructura de los objetivos estratégicos hasta las acciones. La segunda (analizada en el siguiente capítulo) determina la secuencia desde las acciones hasta las metas (que incluye el reporte de cumplimiento de esas metas).

Así, la primera parte o “*marco estratégico*” se compone de cuatro “*objetivos estratégicos*” (en adelante, OE): 1) Gobernanza Institucional; 2) Prevención y Sensibilización; 3) Atención, Protección y Reintegración; y 4) Fiscalización y Persecución del delito. Estos objetivos estratégicos se asocian a 13 “*indicadores verificables objetivamente*” (en adelante, IVO). A su vez, los objetivos estratégicos se

descomponen en objetivos a través de 17 “objetivos inmediatos”. Esto implica un conjunto de 33 “*indicadores verificables objetivamente de los objetivos inmediatos*”, luego 50 acciones y 143 metas asociadas a cada una de las secuencias lógicas derivadas de los objetivos estratégicos (el OE1 con 13 acciones, el OE2 con 12 acciones, el OE3 con 14 acciones, y el OE4 con 11 acciones).

Sin embargo, el Plan no define qué se entiende por *indicadores verificables objetivamente (IVO) de los objetivos estratégicos* y cuál es la diferencia entre estos y los *indicadores del objetivo inmediato*. Tampoco se señala qué se entiende por *objetivo inmediato* y cuál es el procedimiento que la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente de lucha contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes debió emplear para el monitoreo, seguimiento y cumplimiento de los sectores responsables del cumplimiento de las acciones de cada eje.

Lo relevante, sin embargo, es comprender la estructura del diseño del Plan, así como secuencia y las formas de los indicadores. Para ello se ha tomado el tablero de control del Plan (MININTER, 2017, pp. 129-168) y se ha organizado para establecer una matriz secuencial.

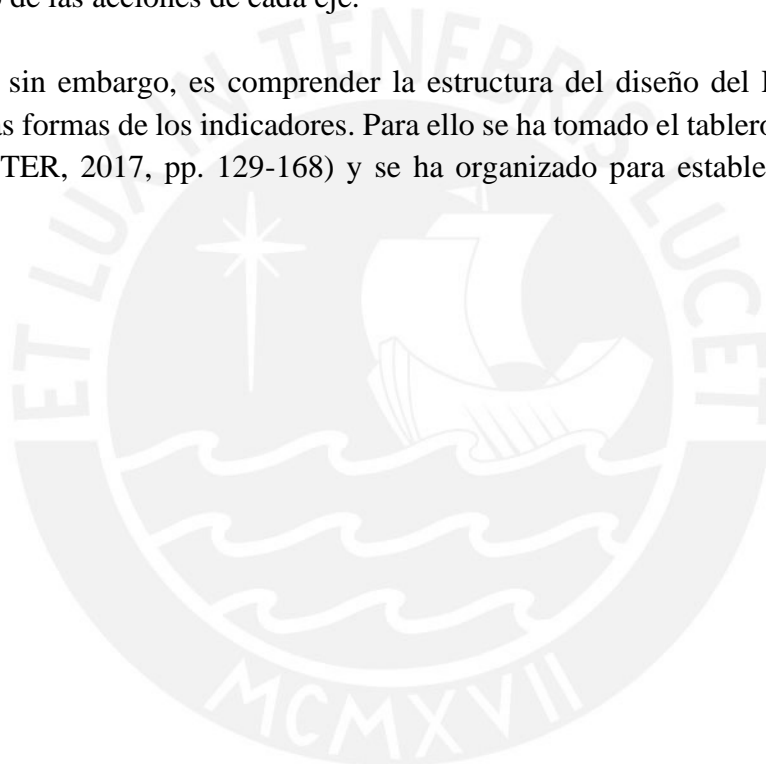


Tabla 14. Estructura del PNAT 2017-2021 según Objetivos Estratégicos

Objetivo Estratégico (OE)	Indicadores verificables (IVO del OE)	Objetivo Inmediato	Indicadores verificables objetivamente del objetivo inmediato (IVO del OI)	Acciones
<p><i>I. Gobernanza Institucional.</i> Se garantiza la gestión y capacidad institucional articulada en el funcionamiento del Estado, y la adopción e implementación de políticas públicas a través de estrategias integrales orientadas a enfrentar el problema de la trata de personas y sus formas de explotación, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.</p>	<p>1.1 Una CMNP-TP TIM redes, comisiones y mesas regionales y locales institucionalizadas que funcionen como un sistema; coordinando, planificando, ejecutando, monitoreando y evaluando políticas y acciones para una mejor acción del Estado contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>1.1.1 Se fortalece la articulación en los tres niveles de gobierno, con la participación de actores del sector público y de la sociedad civil.</p>	<p>- % de mesas, comisiones, redes Regionales y Locales, funcionando activamente con la CMNP, TP-TIM y entre ellas. - % de mesas, comisiones, redes Regionales y Locales que implementan, ejecutan y dan seguimiento a Planes regionales y locales como instrumentos de políticas, alineados al PNAT 2017-2021.</p>	<p>-Fortalecer las capacidades e institucionalizar las instancias de gestión y articulación, en los tres niveles de gobierno, para luchar contra la trata de personas y sus formas de explotación y sus formas de explotación. -Aprobar e implementar los planes regionales y locales de acción contra la trata y sus formas de explotación, que aborden las características particulares del fenómeno en cada zona del país, considerando temas como sexo, edad, orientación sexual, identidad cultural, discapacidad y otros factores de discriminación. -Promover espacios de articulación interregional.</p>
	<p>1.2 N.º de Instituciones que implementan los enfoques en su normativa, procesos organizacionales, documentos de gestión y acciones contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>1.1.2. Se cuenta con una Línea de Base y se establece un sistema de monitoreo del Plan.</p>	<p>-Una Línea de Base elaborada conteniendo número y tipo de indicadores seleccionados para el seguimiento y evaluación sistemática del PNAT 2017-2021. - % de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del PNAT 2017-2021.</p>	<p>-Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo del Plan Nacional, que incluye la metodología y los indicadores. -Elaborar una Línea de Base Nacional</p>
		<p>1.1.3. Se promueve la gestión del conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas.</p>	<p>-Número de entidades públicas que cuentan con sistemas de información interconectados que incorporan data para la construcción estratégica y desarrollo de las políticas públicas contra la trata y sus formas de explotación. -Un sistema de registro único de víctimas que centralice la información, para la acción articulada</p>	<p>-Promover y elaborar estudios e investigaciones sobre enfoques, experiencias, lecciones, prevención, protección y reintegración en materia de Trata de personas y sus formas de explotación. -Optimizar la gestión de la información sobre casos de trata de personas y sus formas de explotación a nivel local, regional y nacional, a través del uso de la interconexión de los sistemas de información.</p>

	1.3 Incremento sostenible del % de entidades públicas que asignan presupuesto y monitorean cumplimiento del PNAT.		de protección de víctimas, considerando su sexo, edad, orientación sexual, situación de discapacidad, identidad étnica y/o por raza, situación migrante, viviendo con VIH; así como las diferentes formas de violencia. -N.º de documentos técnicos y de formulación de políticas, que incorporan los resultados de investigaciones, así como las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de Trata y sus formas de explotación.	-Implementar y posicionar herramientas de información que difundan y articulen las acciones e incidencias que se generan en el marco de la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación a nivel nacional, considerando el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación.
		1.1.4. El Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas es ejecutado con presupuesto específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y gobiernos locales.	-N.º de Instituciones de la CMNP TP-TIM que incorporan acciones programadas en el PNAT en sus instrumentos operativos y metas presupuestales. -N.º de Gobiernos regionales y locales que incorporan acciones programadas en el PNAT en sus documentos operativos y metas presupuestales. -Una propuesta para la implementación del Plan Nacional	-Promover la asignación, incremento y la ejecución adecuada de los recursos en los sectores involucrados y los tres niveles de gobierno. -Incidir políticamente para el financiamiento del Plan Nacional.
		1.1.5. Se mejora la intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza, mediante la cooperación con la Comunidad internacional.	-Número de instrumentos de cooperación para la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación.	-Promover la cooperación con la Comunidad Internacional en el marco de los ejes estratégicos y objetivos del Plan Nacional.
		1.1.6. Se incorporan los enfoques en la política pública contra la Trata de	-N.º de instituciones que incorporan los enfoques en su normativa, procesos organizacionales, documentos de gestión y acciones	-Promover la implementación de acciones y actividades que incorporen los enfoques en los documentos de gestión de los diversos sectores,

		personas y sus formas de explotación.	contra la trata de personas y sus formas de explotación.	instituciones y los tres niveles de gobierno en la ejecución del PNAT 2017-2021.
		1.1.7. Se incorpora el delito de trata de personas y sus formas de explotación como un problema de seguridad ciudadana.	-N.º de gobiernos municipales que incorporan el delito de Trata de personas en sus planes de seguridad ciudadana.	-Realizar incidencia política para incorporar el delito de trata de personas y sus formas de explotación, en los planes de seguridad ciudadana.
2. <i>Prevención y Sensibilización.</i> Se reducen los factores de riesgo frente a la trata de personas y sus formas de explotación, garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, especialmente en las zonas de mayor prevalencia, considerando los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.	2.1. Índice de tolerancia social de las personas, en relación con la trata de personas y sus formas de explotación.  2.2. Porcentaje de población en situación de vulnerabilidad con conocimiento y sensibilización sobre la trata de personas y sus formas de explotación y los derechos vinculados al delito.  2.3. Porcentaje de población que conocen y acuden a los servicios públicos destinados a enfrentar la trata de personas y sus formas de	2.1.1 Los grupos en situación de riesgo frente a la trata de personas y sus formas de explotación, conocen sus derechos (especialmente aquellos relacionados con el ámbito laboral, migratorio, identificación, educativo y de salud, y los servicios sociales a los que pueden tener acceso) con espacios y servicios de prevención fortalecidos.	-% de personas, en los grupos vulnerables, informada y empoderada sobre sus derechos frente a la trata de personas y sus formas de explotación. -N.º de personas, en los grupos en situación de riesgo, que acceden a los servicios y canales de información para la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación.	-Fortalecer los servicios y canales de información y prevención relacionados con la trata de personas y sus formas de explotación, dirigidos a grupos en situación de riesgo. -Promover el conocimiento y empoderamiento de derechos y de los servicios del Estado en los grupos en situación de riesgo, frente a la trata.
		2.1.2 Se incrementan los niveles de información y sensibilización de la población respecto a la trata de personas y sus formas de explotación.	-%) de incremento de la cantidad de personas que conocen la problemática de la trata de personas y sus formas de explotación y los servicios que brinda el estado. -% de las y los funcionarios y servidoras y servidores públicos capacitados para la prevención e identificación de casos de trata de personas y sus formas de explotación. -% de medios de comunicación que luchan contra la trata de personas y sus formas de explotación.	-Realizar una encuesta nacional para medir el conocimiento de la población sobre los servicios que brinda el estado y la percepción del delito de trata de personas y sus formas de explotación. -Implementar estrategias de información y sensibilización diferenciada frente a la trata de personas y sus formas de explotación. -Implementar estrategias de capacitación dirigidas a las y los funcionarios y servidores y servidoras públicos que desempeñan labores de prevención. -Diseñar e implementar estrategias de información y sensibilización, con enfoques reconocidos en el PNAT, comprometiendo a los medios de comunicación en la lucha contra la trata y sus formas de explotación.

	<p>explotación y los derechos vinculados al delito.</p> <p>2.4. N.º de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación, en zonas focalizadas, incluidos en los programas sociales del MIDIS, y a las estrategias del MINEDU, MINSA, MTPE, MIMP, dirigidas a la población en situación de riesgo para el acceso a los servicios.</p>	<p>2.1.3 Se fomenta una cultura de denuncia</p>	<p>-Incremento de porcentaje de denuncias contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Fortalecer y difundir los canales de denuncia especializada en trata de personas y sus formas de explotación a nivel nacional, ampliando su alcance mediante el uso de las tecnologías de la información y herramientas comunicacionales.</p> <p>-Fortalecer redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado para fomentar una cultura de denuncia contra la Trata de personas y sus formas de explotación para la reducción de la tolerancia frente al delito.</p>
		<p>2.1.4 Los sectores del estado enfrentan articuladamente los factores estructurales de riesgo de la trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia del delito.</p>	<p>-% de la población vulnerable en zonas focalizadas que han accedido a Programas sociales (MIDIS), de salud (MINSA), educación (MINEDU) y laborales, (MINTRA).</p>	<p>-Promover condiciones laborales para la población en situación de riesgo asociada a la trata de personas y sus formas de explotación, para fomentar el desarrollo personal, la capacitación técnica y productiva, la empleabilidad y el emprendimiento.</p> <p>-Fortalecer el acceso a la educación básica y superior para la población en situación de riesgo de trata en zonas de alta incidencia, adaptados a las necesidades locales.</p> <p>-Incorporación de indicadores de prevención en los programas del MIMP y MIDIS.</p> <p>-Fortalecer el acceso a los servicios de salud a la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, en zonas de alta incidencia.</p>
<p>3. Atención, protección y reintegración. Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y</p>	<p>3.1. Número de instituciones que brindan servicios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, trabajan articuladamente sin</p>	<p>3.1.1. El Estado desarrolla acciones articuladas e integrales en los tres niveles de gobierno para la integración o reintegración de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>- % de incremento de los niveles de articulación entre los sectores e instituciones que realizan acciones de integración y reintegración de las víctimas de trata.</p> <p>-Incremento del N.º de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que cuentan con planes</p>	<p>-Elaborar e implementar un instrumento general de articulación interinstitucional para la integración y reintegración de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-Elaborar e implementar planes de integración y reintegración individuales considerando los aspectos de salud, educación, trabajo, ámbito social, repatriación, desde las necesidades</p>

reintegración de calidad, según las necesidades de las víctimas y su entorno familiar y comunitario transversalizando los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y adolescencia, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad.	discriminación por sexo, edad, orientación sexual, origen étnico, nacionalidad o cualquier otra condición		de reintegración individual implementados.	especiales de la víctima y con su participación protagónica. -Seguimiento y monitoreo de la implementación de los planes individuales de integración y reintegración para víctimas de trata y sus formas de explotación.
		3.2.1 Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, acceso a la justicia, salud integral, seguridad, repatriación, entre otros, teniendo, como eje central, a la víctima.	- Incremento del número de regiones que cuentan con espacios de acogida temporal para víctimas, funcionando adecuada y sostenidamente. - Incremento del N.º de víctimas que han sido atendidas por los servicios de atención y protección.	-Otorgar los documentos de identidad a víctimas nacionales y extranjeras de manera gratuita. -Crear, implementar y fortalecer los ambientes de protección transitoria para víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que permitan su adecuada recuperación. -Asegurar la defensa legal de las víctimas en todos los procesos y procedimientos judiciales, administrativos, y otros. -Asegurar la protección de las víctimas de trata de personas durante la persecución del delito. -Fortalecer las capacidades de las oficinas consulares del Perú para la atención a víctimas de trata en el extranjero. -Brindar atención integral de salud a las víctimas y familiares directos o cuidadores, desde un enfoque de derechos humanos, interculturalidad, género y curso de vida.
	3.2. Incremento del % de víctimas de trata que acuden a una entidad pública a solicitar atención, protección integral, integración y reintegración de calidad.			
	3.3. Grado (%) de satisfacción de las víctimas sobre los servicios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad.			

<p>4. <i>Fiscalización y persecución del delito</i> Se fortalecen los mecanismos de fiscalización y persecución para la detección, intervención oportuna y sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, garantizando los derechos y reparación integral de las víctimas, la transparencia y el debido proceso.</p>	<p>4.1. N.º de instituciones encargadas de implementar estrategias de detección, persecución, intervención oportuna, sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación, funcionando articuladamente.</p> <p>4.2. Incremento del N.º de denuncias recibidas, debidamente investigadas y monitoreadas.</p> <p>4.3. Incremento del N.º de casos condenados y sancionados.</p>	<p>4.1.1 Las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación.</p>	<p>-% de entidades públicas que implementan acciones coordinadas y articuladas para detectar, perseguir y sancionar el delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-% de incremento de operativos multisectoriales</p>	<p>-Fortalecer la articulación entre las instituciones fiscalizadoras y los actores del sistema de persecución de la trata de personas.</p> <p>-Implementar el Protocolo Intersectorial para la protección de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación durante los operativos.</p> <p>-Fortalecer acciones para la desarticulación de las organizaciones delictivas vinculadas a la trata y delitos asociados: corrupción, lavado de activos, narcotráfico y medio ambiente.</p> <p>-Mejorar la persecución transfronteriza del delito.</p> <p>-Revisión y mejora de la normativa para la fiscalización, persecución y sanción de la trata.</p>
		<p>4.2.1 Se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito, mejorando la transparencia, investigación, juzgamiento y sanción eficaz.</p>	<p>- Incremento del porcentaje (%) de unidades especializadas de persecución fortalecidas en sus capacidades y con recursos asignados a nivel nacional</p> <p>- (%) de disminución de casos de corrupción o conducta funcional vinculados al delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-% de incremento de la efectividad de las normas, respecto a la situación actual.</p>	<p>-Fortalecer e institucionalizar los programas de lucha contra la corrupción o conducta funcional, especialmente en las instancias encargadas de la fiscalización y persecución del delito de Trata.</p> <p>-Fortalecer las unidades y órganos especializados de las instituciones responsables de la investigación, juzgamiento, sanción y reparación de la trata de personas y sus formas de explotación</p> <p>-Implementar los sistemas de registro de denuncia e investigación de las instituciones encargadas de la fiscalización, investigación, juzgamiento y sanción de la trata de personas.</p> <p>-Incorporar los enfoques en la investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>
		<p>4.3.1 Se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Incremento del N.º de regiones que cuentan con oficinas de entidades de fiscalización de trata de personas.</p> <p>- Incremento del N.º de sanciones a empresas, locales o espacios relacionados con casos de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Implementar los mecanismos de control sobre las actividades, servicios, insumos, recursos y productos, vinculados a la trata.</p> <p>-Fortalecer los mecanismos de fiscalización administrativos asociados a la persecución del delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>

Elaboración propia con base en la información del PNAT 2017-2021

## 3.2. Problemas en la producción de indicadores

### 3.2.1) *La función de los indicadores de los objetivos estratégicos del Plan*

Los indicadores son “herramientas que proporcionan información tanto cuantitativa como cualitativa derivada de la síntesis de aspectos observables o subjetivos de variables relacionadas con un tema o fenómeno específico” (CEPLAN, 2023b, p. 13). La función de un indicador es medir algo. El Plan señala que: “el PNAT 2011-2016 contó con algunos indicadores en materia de monitoreo y evaluación, estos fueron mínimos, pues dicho plan no contó con un sistema de monitoreo y evaluación” (MININTER, 2016, p. 93). En otro acápite señala que preocupa que: “se carezca de indicadores que permitan conocer y evaluar las mejoras logradas en la lucha contra la trata de personas gracias a las capacitaciones hasta la fecha realizadas” (MININTER, 2017, p. 106). Si bien luego se señala que se generaron indicadores que permiten medir los avances del PNAT conforme a una línea de base, esta nunca ha sido construida y, por ende, no se ha podido promover *la gestión de conocimiento de manera progresiva* (como lo tenían establecido).

Lo explicado en el párrafo anterior sobre la principal función de los indicadores, es asumido como un intento fallido en el anterior Plan que no arrojó resultados y, por ende, se buscaba corregir esto en el PNAT 2016-2021, mediante su incorporación en los objetivos y mediante la elaboración de una línea de base. Lo que se pierde de vista en este proceso de corrección es que el indicador es aquel componente que (en concreto) se busca modificar para impactar en el problema público. Sin embargo, para el desarrollo de esta afirmación necesitamos conocer cómo ha sido concebido el indicador en el Plan y si los mismos han impactado en los objetivos establecidos y por ende en el problema público presentado. Esto obliga, a su vez, a reconstruir la lógica conceptual de los objetivos y su relación con el problema público pensado.

El Plan Nacional tiene una estructura que debe ser descompuesta para comprender cómo se insertan los indicadores en el sistema. El modelo conceptual dispone de tres orientaciones que organizan los objetivos del modelo: i) prevención y sensibilización; ii) atención, protección y reintegración; iii) fiscalización y persecución del delito. Estas orientaciones se convierten en tres ejes interdependientes, a los que se les suma un eje de gobernanza, que se justifica por la necesidad de contar con una línea de orientación y articulación de las acciones del Estado. A cada eje le corresponde un objetivo estratégico, del cual se desprenden una serie de objetivos inmediatos (entre 3 y 7). Hay dos niveles de indicadores. El primero se asocia a los objetivos estratégicos, el segundo se asocia a los objetivos inmediatos. Sin embargo, los indicadores y los criterios de producción no aparecen en la formulación del modelo teórico, y se insertan directamente en la matriz del Plan (MININTER, 2017, p. 129).

Al estudiar la matriz, identificamos *indicadores verificables objetivamente* que responden al objetivo estratégico. Sin embargo, no se explica cómo se construyen y como se relacionan estos indicadores dentro de la matriz. En el cuerpo del documento registran

que los indicadores surgen de un taller realizado por el equipo técnico (MININTER, 2017, p. 11) y basado en un Modelo Ecológico o Sistémico, propuesto por Bronfenbrenner (MININTER, 2017, p. 62). En este sentido, tampoco se explica cuál es la conexión de los indicadores de los objetivos estratégicos con los objetivos inmediatos y a su vez como se asocian los indicadores de los objetivos inmediatos dentro del Sistema. Esto nos permite sostener que no hay secuencia en la estructura y nos conduce a la identificación de dos grandes troncos, uno compuesto por los objetivos estratégicos con sus indicadores y otro compuesto por los objetivos inmediatos con sus indicadores. Estos troncos no se relacionan y por ende no hay correlación en sus subsecuencias.

A vía de ejemplo, en el Objetivo Estratégico 1, el indicador 01.2 (ver Tabla 14) plantea la inclusión de los enfoques en la normativa y el siguiente indicador 01.3, señala el incremento de entidades públicas que asignan presupuesto (...) (MININTER, 2017, p. 129). Sin embargo, en la matriz colocan primero el objetivo inmediato y los indicadores relacionados con el presupuesto (OI 1.4) en el siguiente objetivo colocan la intervención y articulación transfronteriza (OI 1.5) y en el OI 1.6 la incorporación de los enfoques en la normativa y los procesos (MININTER, 2017, pp. 135-137).

Sin embargo, los indicadores son un elemento determinado por la secuencia lógica y la estructura conceptual sobre la que se ha diseñado los objetivos. Estos son el punto de partida de análisis y requieren ser sometidos a dos tamices. El primero: si los objetivos generales están diseñados en correlación al objetivo de una política contra el delito. El segundo: si los objetivos secundarios (objetivos específicos, llamados en el Plan “objetivos intermedios”) están diseñados para generar impacto en la lógica de un modelo de política contra el delito (reducir el delito, reducir la victimización o reducir los riesgos de que el delito exista).

*Primero.* El objetivo clave de un instrumento de política pública contra el delito es la reducción del delito, la reducción de la victimización, o en su defecto, la reducción del riesgo de que se cometa un delito. Este asunto es clave, pues la expansión, mejora, y fortalecimiento del sistema institucional (infraestructura, personal, capacitación, etc.) son relevantes solo en la medida que se logre los objetivos señalados. Sin embargo, muchas políticas son diseñadas sin considerar estos elementos, lo que impide que se pueda evaluar el impacto concreto en el control del delito y más bien, se concentren en el elemento secundario instrumental (el fortalecimiento institucional sin saber si impacta o no).

Tabla 15. Análisis de los objetivos estratégicos del Plan

Objetivos estratégicos del Plan	Tema del objetivo	Análisis
OE01 Se garantiza la gestión y capacidad institucional articulada en el funcionamiento del Estado, y la adopción e implementación de políticas públicas a través de estrategias integrales orientadas a enfrentar el problema de la trata de personas y sus formas de explotación, desde los	Fortalecimiento institucional	El objetivo es generar mejores capacidades, políticas e instrumentos institucionales. Sin embargo, el modo de construcción del objetivo no señala si tendrá un impacto directo o no en la reducción del delito, la reducción de la

enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.		victimización o del riesgo del delito.
<b>OE 02:</b> Se reducen los factores de riesgo frente al delito de trata de personas y sus formas de explotación, garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, especialmente en las zonas de mayor prevalencia, considerando los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.	Mitigación de riesgos	Este objetivo señala explícitamente que busca reducir “factores de riesgo”. Sin embargo, la forma de producción del objetivo se concentra en a) “entornos seguros”, b) “disminución de la tolerancia social”, lo que no se asocia a riesgos situacionales, sino a diseño de espacios o sistemas de comunicación. Por lo que el modelo no garantiza, per se, estar diseñado para impactar en la reducción de riesgos situacionales (lo que se evidencia luego en los objetivos intermedios).
<b>OE03:</b> Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, según las necesidades de las víctimas y su entorno familiar y comunitario transversalizando los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y adolescencia, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad.	Reducción de daños	El objetivo se ha diseñado sobre un modelo de reducción de daños estándar. La atención y reintegración de las víctimas después de que el delito existe (y no se ha logrado controlar). El modelo es necesario y clave, sobre todo cuando se integra en una lógica de reducción de riesgos, reducción del delito y de la victimización. Se convierte en el mecanismo de acción cuando todos los anteriores no son suficientes para controlar el delito y la victimización.
<b>OE 04:</b> Se fortalecen los mecanismos de fiscalización y persecución para la detección, intervención oportuna y sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, garantizando los derechos y reparación integral de las víctimas, la transparencia y el debido proceso.	Fortalecimiento institucional	El objetivo se ha diseñado sobre un modelo de mejora de capacidades institucionales: conocimiento, instrumentos, etc. Pero no sobre un modelo de reducción de riesgos o de reducción del delito.

Elaboración propia

*Segundo.* Los indicadores asociados a los objetivos estratégicos van a tratar de ser un reflejo medible de lo que se busca. Por ende, un objetivo que esté diseñado para generar impacto deberá tener un indicador análogo. Pero un objetivo que tenga un diseño sostenido en fortalecimiento institucional, del que no se determina un impacto directo, arrastrará un reflejo análogo en el cuerpo de indicadores. Este es el punto de partida de la secuencia de problemas de diseño del modelo del Plan, en donde en el primer nivel de la estructura no se puede ver con claridad cómo y de qué forma específica se busca el impacto en el control del delito.

Tabla 16. Análisis de los indicadores de los objetivos estratégicos del Plan

Objetivo estratégico del Plan	Indicadores de los Objetivos Estratégicos del Plan	Estructura del indicador
<b>OE01</b> Se garantiza la gestión y capacidad institucional articulada en el funcionamiento del Estado, y la adopción e implementación de políticas públicas a través de estrategias integrales orientadas a enfrentar el problema de la trata de personas y sus formas de explotación, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.	<b>IVO 01.1.</b> Una CMNP TP-TIM y redes, comisiones o mesas Regionales y Locales institucionales que funcionen como un sistema; coordinando, planificando, ejecutando, monitoreando y evaluando políticas y acciones para una mejor acción del Estado contra la trata de personas y sus formas de explotación.	Fortalecimiento institucional
	<b>IVO 01.2.</b> N.º de Instituciones que implementan los enfoques en su normativa, procesos organizacionales, documentos de gestión y acciones contra la trata de personas y sus formas de explotación.	Desarrollo de normativa
	<b>IVO 01.3.</b> Incremento sostenible del % de entidades públicas en los tres niveles de gobierno que asignan presupuesto y monitorean cumplimiento del PNAT 2017-2021.	Fortalecimiento institucional
<b>OE 02:</b> Se reducen los factores de riesgo frente al delito de trata de personas y sus formas de explotación, garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, especialmente en las zonas de mayor prevalencia, considerando los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.	<b>IVO 02.1.</b> Índice de tolerancia social de las personas, en relación con la trata de personas y sus formas de explotación.	Campaña de comunicaciones
	<b>IVO 02.2.</b> % de población en situación de vulnerabilidad con conocimiento y sensibilización sobre la trata de personas y sus formas de explotación y los derechos.	Campaña de comunicaciones
	<b>IVO 02.3.</b> Porcentaje (%) de población que conocen y acuden a los servicios públicos destinados a enfrentar la trata de personas y sus formas de explotación.	Campaña de comunicaciones
	<b>IVO 02.4.</b> N.º de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación, en zonas focalizadas, incluidos en los programas sociales del MIDIS, y a las estrategias del MINEDU, MINSAs, MTPE, MIMP, dirigidas a la población en situación de riesgo para el acceso a los servicios.	Atención de población general
<b>OE03:</b> Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, según las necesidades de las víctimas y su entorno familiar y comunitario transversalizando los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y adolescencia, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad.	<b>IVO 03.1</b> Número de instituciones que brindan Servicios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, trabajan articuladamente sin discriminación por sexo, edad, orientación sexual, origen étnico, nacionalidad o cualquier otra condición.	Fortalecimiento institucional
	<b>IVO 03.2.</b> Incremento del % de víctimas de trata que acuden a una entidad pública a solicitar atención, protección integral, integración y reintegración de calidad.	Fortalecimiento institucional
	<b>IVO 03.3.</b> Grado (%) de satisfacción de las víctimas sobre los servicios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, brindados por el Estado.	Fortalecimiento institucional
<b>OE 04:</b> Se fortalecen los mecanismos de fiscalización y persecución para la detección, intervención oportuna y sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, garantizando los derechos y reparación integral de las víctimas, la transparencia y el debido proceso.	<b>IVO 04.1.</b> N.º de instituciones encargadas de implementar estrategias de detección, persecución, intervención oportuna, sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación, funcionando articuladamente.	Fortalecimiento institucional
	<b>IVO 04.2.</b> Incremento del N.º de denuncias recibidas, debidamente investigadas y monitoreadas.	Fortalecimiento institucional
	<b>IVO 04.3.</b> Incremento del N.º de casos condenados y sancionados.	Fortalecimiento institucional

Elaboración propia

El modo en que se han orientado los indicadores señala claramente una tendencia a buscar el fortalecimiento institucional, entendido como la mejora de capacidades materiales y técnicas para hacer frente a un problema. Sin embargo, este fortalecimiento y estas mejoras tienden a pensarse desde un enfoque *managerial*: más cursos, más instrumentos, más presupuesto, más personal, etc. Esto es un tema importante, pero cuyo impacto no se puede conocer sin saber: i) qué en concreto se quiere controlar y cuál es su tamaño, por lo tanto, qué se quiere reducir o mitigar; ii) dónde focalizar esta intervención, iii) cuál es la brecha de cobertura (lo que requiere responder el primer ítem). Lo mismo sucede con las campañas de comunicaciones, que son fundamentales para lograr el acercamiento a la población, informar a la población o mejorar un proceso o servicio. Pero si no se aplican en torno a un impacto directo o indirecto (las mismas variables descritas antes), es poco probable que se pueda medir o determinar su impacto y utilidad.

### **3.2.2) Los indicadores de los objetivos inmediatos**

La misma secuencia y problemas se identifica en el sistema de objetivos inmediatos y sus indicadores. Los 17 objetivos inmediatos se derivan de los cuatro objetivos estratégicos y, por ende, es coherente que, al desprenderse de estos, tengan características similares. Así, de los 17 objetivos inmediatos 6 grupos de indicadores son sobre fortalecimiento institucional, 2 sobre gestión de información, 2 sobre desarrollo de normativa, 3 sobre campañas de comunicación, y solamente 3 de los 17 tienen algo que ver directamente con la lógica de control del delito (en este caso con la última etapa de la cadena, la atención de víctimas).

El problema de inicio se puede entender en dos lógicas complementarias. Por un lado, es claro que el modelo de diseño no se dirige a controlar el delito, tanto que este tema está prácticamente ausente del modo de formular esta política pública. La consecuencia es que se establece un tronco de formulación dirigido a fortalecer la burocracia institucional y a diseñar indicadores que tienen forma *managerial*: cantidad de normas, cantidad de reuniones, cantidad de acuerdos, cantidad de documentos aprobados; cuyo impacto en el ciclo de control de delito es solo tangencial. Esto genera un grupo de indicadores de comunicaciones que, si bien pueden ser relevantes en la medida que ayudan a generar conciencia social, información y conocimiento, no podemos estudiar ni evaluar en tanto mejoran el ciclo, previenen el delito, mejoran las condiciones de producción del delito o mejoran el ciclo de persecución.

Por otro lado, resulta clave el punto de partida del modelo: la existencia de una línea de base y un sistema de información que permita establecer el tamaño del delito y determine, a partir de ello, el impacto o no, de las medidas tomadas. Este conjunto de indicadores no se realizó (como veremos en la sección sobre metas y acciones) y la información disponible sobre el fenómeno es, cuando menos, precaria. El resultado, es un sistema de indicadores de objetivos inmediatos que genera sobre todo indicadores de producto, sin posibilidad de medir el impacto en el problema público.

Tabla 17. Análisis de los indicadores de los objetivos inmediatos del Plan

Objetivo Inmediato	Indicadores del objetivo inmediato	Estructura del indicador
1.1.1 Se fortalece la articulación en los tres niveles de gobierno, con la participación de actores del sector público y de la sociedad civil.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- % de mesas, comisiones, redes Regionales y Locales, funcionando activamente con la CMNP TP-TIM y entre ellas.</li> <li>- % de mesas, comisiones, redes Regionales y Locales que implementan, ejecutan y dan seguimiento a Planes regionales y locales como instrumentos de políticas, alineados al PNAT 2017-2021.</li> </ul>	Fortalecimiento institucional
1.1.2. Se cuenta con una Línea de Base y se establece un sistema de monitoreo del Plan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Una Línea de Base elaborada conteniendo número y tipo de indicadores seleccionados para el seguimiento y evaluación sistemática del PNAT 2017-2021.</li> <li>- % de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del PNAT 2017-2021.</li> </ul>	Gestión de información
1.1.3. Se promueve la gestión del conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-N.º de entidades que cuentan con sistemas de información interconectados que incorporan data para la construcción estratégica y desarrollo de las políticas públicas contra la trata.</li> <li>-Un sistema de registro único de víctimas que centralice la información, para la acción articulada de protección de víctimas, considerando su sexo, edad, orientación sexual, situación de discapacidad, identidad étnica y/o por raza, situación migrante, viviendo con VIH; así como las diferentes formas de violencia.</li> <li>-N.º de documentos técnicos y de formulación de políticas, que incorporan los resultados de investigaciones, así como las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de Trata y sus formas de explotación.</li> </ul>	Gestión de información
1.1.4. El Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas es ejecutado con presupuesto específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y gobiernos locales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-N.º de Instituciones de la CMNP TP-TIM que incorporan acciones programadas en el PNAT en sus instrumentos operativos y metas presupuestales.</li> <li>-N.º de Gobiernos regionales y locales que incorporan acciones programadas en el PNAT en sus documentos operativos y metas presupuestales.</li> <li>-Una propuesta para la implementación del Plan Nacional</li> </ul>	Fortalecimiento institucional
1.1.5. Se mejora la intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza, mediante la cooperación con la Comunidad internacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Número de instrumentos de cooperación para la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación.</li> </ul>	Fortalecimiento institucional
1.1.6. Se incorporan los enfoques en la política pública contra la Trata de personas y sus formas de explotación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-N.º de instituciones que incorporan los enfoques en su normativa, procesos organizacionales, documentos de gestión y acciones contra la trata de personas y sus formas de explotación.</li> </ul>	Desarrollo de normativa
1.1.7. Se incorpora el delito de trata como un problema de seguridad ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-N.º de gobiernos municipales que incorporan el delito de Trata de personas en sus planes de seguridad ciudadana.</li> </ul>	Desarrollo de normativa
2.1.1 Los grupos en situación de riesgo frente a la trata de personas y sus formas de explotación,	<ul style="list-style-type: none"> <li>-% de personas, en los grupos vulnerables, informada y empoderada sobre sus derechos frente a la trata de personas y sus formas de explotación.</li> </ul>	Campaña de comunicaciones

conocen sus derechos (especialmente aquellos relacionados al ámbito laboral, migratorio, identificación, educativo y de salud, y los servicios sociales a los que pueden tener acceso) con espacios y servicios de prevención fortalecidos.	-N.º de personas, en los grupos en situación de riesgo, que acceden a los servicios y canales de información para la lucha contra la trata de personas y sus formas de explotación.	
2.1.2 Se incrementan los niveles de información y sensibilización de la población respecto a la trata de personas y sus formas de explotación.	-% de incremento de la cantidad de personas que conocen la problemática de la trata de personas y sus formas de explotación y los servicios que brinda el estado. -% de las y los funcionarios y servidoras y servidores públicos capacitados para la prevención e identificación de casos de trata de personas y sus formas de explotación. -% de medios de comunicación que luchan contra la trata.	Campaña de comunicaciones
2.1.3 Se fomenta una cultura de denuncia	-Incremento de porcentaje de denuncias contra el delito de trata y sus formas de explotación.	Campaña de comunicaciones
2.1.4 Los sectores del estado enfrentan articuladamente los factores estructurales de riesgo de la trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia del delito.	-% de la población vulnerable en zonas focalizadas que han accedido a Programas sociales (MIDIS), de salud (MINSA), educación (MINEDU) y laborales, (MINTRA).	Atención de víctimas
3.1.1. El Estado desarrolla acciones articuladas e integrales en los tres niveles de gobierno para la integración o reintegración de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	- % de incremento de los niveles de articulación entre los sectores e instituciones que realizan acciones de integración y reintegración de las víctimas de trata. -Incremento del N.º de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que cuentan con planes de reintegración individual implementados.	Atención de víctimas
3.2.1 Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, acceso a la justicia, salud integral, seguridad, repatriación, entre otros, teniendo, como eje central, a la víctima.	- Incremento del número de regiones que cuentan con espacios de acogida temporal para víctimas, funcionando adecuada y sostenidamente. - Incremento del N.º de víctimas que han sido atendidas por los servicios de atención y protección.	Atención de víctimas
4.1.1 Las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación.	-% de entidades públicas que implementan acciones coordinadas y articuladas para detectar, perseguir y sancionar el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -% de incremento de operativos multisectoriales	Fortalecimiento institucional
4.2.1 Se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito, mejorando la transparencia, investigación, juzgamiento y sanción eficaz.	- Incremento del porcentaje (%) de unidades especializadas de persecución fortalecidas en sus capacidades y con recursos asignados a nivel nacional - (%) de disminución de casos de corrupción o inconducta funcional vinculados al delito de trata de personas y sus formas de explotación. -% de incremento de la efectividad de las normas, respecto a la situación actual.	Fortalecimiento institucional
4.3.1 Se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas y sus formas de explotación.	-Incremento del N.º de regiones que cuentan con oficinas de entidades de fiscalización de trata. - Incremento del N.º de sanciones a empresas, locales o espacios relacionados a casos de trata de personas y sus formas de explotación.	Fortalecimiento institucional

Elaboración propia

### 3.2.3) Las acciones, metas e indicadores al tamiz del objetivo y los enfoques

La situación de la forma de los objetivos y la estructura de los indicadores genera una infraestructura para la descripción y análisis de la parte final del modelo: las acciones y las metas. En síntesis, se tiene 50 acciones asociadas a los objetivos inmediatos, de las cuales se desprenden alrededor 47 metas bianuales (2017-2018 y 2019-2020) y anuales (2021) (aunque en algunos años hay menos o más metas) y un total de 144 metas durante todos los años del plan.

Tabla 17. Número de objetivos, indicadores, acciones y metas de la Matriz del Plan

Tema del Objetivo estratégico	Indicadores del objetivo estratégico	Objetivos inmediatos	Indicadores del objetivo inmediato	Acciones	Metas (total entre 2017 y 2021)
Gobernanza Institucional	03	07	13	13	34
Prevención y Sensibilización	04	04	07	12	41
Atención, Protección y Reintegración	03	03	07	14	41
Fiscalización y Persecución del delito	03	03	07	11	28
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>34</b>	<b>50</b>	<b>144</b>

Elaboración propia

Las metas se asocian a los objetivos inmediatos y estos a los objetivos generales. Estas metas son progresivas y se distribuyen en los siguientes periodos: 2017-2018; 2019-2020 y 2021. Su formulación se establece a través de número de acciones o porcentaje de avance, por ejemplo: al menos 20% de mesas, redes o comisiones locales cuentan con integrantes capacitados (...); al menos 1 encuentro interregional realizado. En otros ejes estratégicos, estas metas presentan la misma formulación y los indicadores se diseñan siguiendo la misma lógica: “incremento de (...)”, “número de (...)”; “porcentaje de (...)”

Las acciones están directamente asociadas a los objetivos inmediatos y, por lo tanto, arrastran la estructura de sus indicadores y buscan asumir su forma para lograr cumplirlos. Las características de los indicadores de los objetivos inmediatos y de estos mismos, y su marcada forma *managerial*, generan también un conjunto de acciones que tienen esa forma, y de metas que son solo la continuidad isomórfica de ese diseño. De manera que tenemos, una lista de metas que —asumiendo la lógica del modelo de diseño de una política pública— resuelven o al menos ayudan a resolver un problema, pero que, en forma y práctica en este caso, solo actúan para generar una mejor burocracia formal y estructura de interacción formal (con muy poco directamente concentrado en la gestión del delito concreto o en las víctimas del delito). La tabla siguiente organiza el amplio conjunto de indicadores y metas según se han reportado oficialmente.

Tabla 18. Acciones y metas del Plan 2017-2021 por periodo

<b>Objetivo Inmediato</b>	<b>Acciones del Objetivo Inmediato</b>	<b>Metas 2017-2018</b>	<b>Metas 2019-2020/</b>	<b>Metas 2021</b>
<b>OI 1.1.</b> Se fortalece la articulación en los tres niveles de gobierno, con la participación de actores del sector público y de la sociedad civil.	<b>1.1.1.</b> Fortalecer las capacidades e institucionalizar las instancias de gestión y articulación, en los tres niveles de gobierno, para luchar contra la trata de personas y sus formas de explotación y sus formas de explotación.	-Al menos 2 nuevos actores (...) se integran a la CMNP TP-TIM. -Funcionamiento de 2 grupos especializados de la CMNP TP-TIM -Al menos una sesión anual descentralizada de la CMNP TP-TIM. -Al menos 30% de mesas, comisiones o redes regionales cuentan con reglamentos internos. -Al menos 10 gobiernos locales con mesas, comisiones o redes. -Al menos 20% de mesas, comisiones o redes (...) sesionan 4 veces por año. -Al menos 30% de mesas, redes o comisiones regionales cuentan con integrantes capacitados para formular e implementar políticas públicas. - Al menos 20% de mesas, redes o comisiones locales cuentan con integrantes capacitados (...).	-3 grupos especializados de la CMNP TP-TIM, funcionando -Al menos una sesión anual descentralizada de la CMNP TP-TIM. -Al menos 50% de mesas, comisiones o redes regionales cuentan con reglamentos internos. -Al menos 15 gobiernos locales con mesas, comisiones o redes. -Al menos 35% de mesas, comisiones o redes Regionales y Locales sesionan 4 veces por año. -Al menos un encuentro anual de secretarías técnicas (...) con CMNP. -Al menos 50% de mesas, redes o comisiones regionales cuentan con integrantes capacitados (...). - Al menos 50% de mesas, redes o comisiones locales (...) cuentan con integrantes capacitados (...).	- 3 grupos especializados de la CMNP TP-TIM, funcionando -Al menos una sesión anual descentralizada de la CMNP TP-TIM. -Al menos 70% de las mesas, comisiones o redes regionales cuentan con reglamentos internos. -Al menos 20 gobiernos locales con mesas, comisiones o redes. -Al menos 50% de mesas, comisiones o redes Regionales y Locales sesionan 4 veces por año. -Al menos un encuentro anual de secretarías técnicas (...) con CMNP. -Al menos 70% de mesas, redes o comisiones regionales cuentan con integrantes capacitados (...). -Al menos 75% de mesas, redes o comisiones locales cuentan con integrantes capacitados (...).
	<b>1.1.2.</b> Aprobar e implementar los planes regionales y locales de acción contra la trata (...), que aborden las características (...) en cada zona del país, considerando temas como sexo, edad, orientación sexual, [y otros].	-Al menos 30% de comisiones, meses o redes regionales, cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -20% de comisiones, meses o redes locales cuentan con planes aprobados alineados con el Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -40% de los planes regionales y locales implementados.	-Al menos 50% de comisiones, meses o redes regionales, cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación (...) -50% de comisiones, meses o redes locales cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -50% de los planes regionales y locales implementados.	Al menos 70% de comisiones, meses o redes regionales, cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -75% de comisiones, meses o redes locales cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -75% de los planes regionales y locales implementados.
	<b>1.1.3.</b> Promover espacios de articulación interregional.	-Al menos 1 encuentro interregional realizado.	-Al menos 3 encuentros interregionales realizados.	-Al menos 4 encuentros interregionales realizados.
<b>OI 1.2.</b> Se cuenta con una línea de base y se establece	<b>1.2.1.</b> Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo del Plan Nacional,	-Un comité de monitoreo y evaluación del PNAT funcionando -Un sistema de monitoreo desarrollado.	-Un comité de monitoreo y evaluación del PNAT funcionando	-Un comité de monitoreo y evaluación del PNAT funcionando. -Un sistema de monitoreo implementado.

un sistema de monitoreo del Plan	que incluye la metodología y los indicadores.	-25% de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del PNAT	-Un sistema de monitoreo implementado - 50% de entidades públicas que reportan información periódica (...)	-80% de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación (...)
	<b>1.2.2</b> Elaborar 1 Línea de Base Nacional.	-1 línea de base elaborada		
<b>OI 1.3.</b> Se promueve la gestión del conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas.	<b>1.3.1.</b> Promover y elaborar estudios e investigaciones sobre enfoques, experiencias, lecciones aprendidas, y buenas prácticas de prevención, persecución, protección y reintegración en materia de Trata de personas y sus formas de explotación.	- Al menos 2 documentos de sistematización de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de trata de personas y sus formas de explotación, en áreas urbanas y rurales. - Al menos 2 investigaciones académicas en trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 4 documentos de sistematización de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas (...) -Al menos 5 investigaciones académicas en trata de personas y sus formas de explotación.	- Al menos 5 documentos de sistematización de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas (...) - Al menos 8 investigaciones académicas en trata de personas y sus formas de explotación.
	<b>1.3.2.</b> Optimizar la gestión de la información sobre casos de trata de personas y sus formas de explotación a nivel local, regional y nacional, a través del uso de interconexión de los sistemas de información.	-Al menos 4 entidades públicas cuentan con sistemas de información que incorporan data en materia de trata de personas y sus formas de explotación.	- Al menos 6 entidades públicas cuentan con sistemas de información que incorporan data en materia de (...)	- Al menos 8 entidades públicas cuentan con sistemas de información que incorporan data en materia de (...)
	<b>1.3.3.</b> Implementar y posicionar herramientas de información que difundan y articulen las acciones e incidencias que se generan en el marco de la lucha contra la trata de personas (...) a nivel nacional, considerando el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.	- 1 sistema de registro único de víctimas, que incluya información sobre la atención, protección y reintegración, diseñado y elaborado. -1 plataforma digital en funcionamiento y actualizada.	- Un sistema de registro único de víctimas, que incluya información sobre las víctimas e indicadores de atención, protección y reintegración, implementado -El sistema SISTRA del MP- Fiscalía de la Nación, interconectado con el sistema RETA de la Policía Nacional. -1 plataforma digital en funcionamiento y actualizada. -1 aplicación móvil funcionando.	-1 sistema de registro único de víctimas, que incluya información sobre las víctimas e indicadores de (...) -El sistema SISTRA del MP- Fiscalía de la Nación, interconectado con el sistema RETA de la Policía Nacional. -01 plataforma digital en funcionamiento y actualizada. -01 aplicación móvil funcionando.
<b>OI 1.4</b> El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas es ejecutado con presupuesto	<b>1.4.1.</b> Promover la asignación, incremento y la ejecución adecuada de los recursos en los sectores involucrados y los tres niveles de gobierno.	-6 Instituciones de la CMNP TP-TIM incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y asignan presupuesto específico.	-10 Instituciones de la CMNP TP-TIM incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos (...) -Al menos 5 Gobiernos regionales y locales incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos (...)	-10 Instituciones de la CMNP TP-TIM incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos (...) -Al menos 8 Gobiernos regionales y locales incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos (...)

específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y gobiernos locales.	<b>1.4.2.</b> Incidir políticamente para el financiamiento del Plan Nacional	-1 propuesta para ejecución del Plan Nacional.	-1 propuesta para ejecución del Plan Nacional aprobada.	-No se contemplan acciones
<b>OI 1.5.</b> Se mejora la intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza, mediante la cooperación con la Comunidad Internacional	<b>1.5.1.</b> Promover la cooperación con la Comunidad Internacional en el marco de los ejes estratégicos y objetivos del Plan Nacional.	-Coordinar y diseñar al menos 2 instrumentos de cooperación con otros Estados. -Se aprueban 3 Hojas de ruta de instrumentos binacionales.	-Coordinar y diseñar al menos 3 instrumentos de cooperación con otros Estados. -Se aprueban 3 Hojas de ruta de instrumentos binacionales.	-Coordinar y diseñar al menos 4 instrumentos de cooperación con otros Estados. -Se aprueban 4 Hojas de ruta de instrumentos binacionales -Gestionar la conformación de una Coalición Regional Sudamericana.
<b>OI 1.6.</b> Se incorporan los enfoques en la política pública contra la Trata de personas y sus formas de explotación.	<b>1.6.1.</b> Promover la implementación de acciones y actividades que incorporen los enfoques en los documentos de gestión de los diversos sectores, instituciones y los tres niveles de gobierno en la ejecución del PNAT 2017-2021.	-El 50% de documentos de gestión de la CMNP TP-TIM y las mesas, redes y comisiones regionales y locales, incorporan los enfoques en la política pública contra la trata. -20% de entidades que incorporan acciones relacionadas a los enfoques en sus planes de trabajo.	-El 85% de documentos de gestión de la CMNP TP-TIM y las mesas, redes y comisiones regionales (...) -40% de entidades que incorporan acciones relacionadas a los enfoques en sus planes de trabajo.	-El 100% de documentos de gestión de la CMNP TP-TIM y las mesas, redes y comisiones regionales (...) -60% de entidades que incorporan acciones relacionadas a los enfoques en sus planes de trabajo.
<b>OI 1.7.</b> Se incorpora el delito de trata de personas y sus formas de explotación como un problema de seguridad ciudadana.	<b>1.7.1.</b> Realizar incidencia política para incorporar el delito explotación, en los planes de seguridad ciudadana de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos el 30 % de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 20 % de Planes Regionales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos el 50 % de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de (...) -Al menos el 40 % de Planes Regionales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de (...) -01 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas (...)	-Al menos el 70 % de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de (...) -Al menos el 60 % de Planes Regionales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de (...)
<b>OI 2.1.</b> Los grupos en situación de riesgo frente a la trata de personas y	<b>2.1.1.</b> Fortalecer los servicios y canales de información y prevención relacionados con la trata de personas y sus formas	-Al menos 4 instituciones de la CMNP TP-TIM cuentan con servicios y canales de información relacionados con la trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 6 instituciones de la CMNP TP-TIM cuentan con servicios y canales de información relacionados (...)	- Al menos 8 instituciones de la CMNP TP-TIM cuentan con servicios y canales de información (...)

sus formas de explotación conocen sus derechos (...) con espacios y servicios de prevención fortalecidos.	de explotación, dirigidos a grupos en situación de riesgo.	-Al menos 4 gobiernos regionales y gobiernos locales cuentan con servicios y canales de información relacionados con la trata de personas y sus formas de explotación. -30% de las/os funcionarias/os y servidores/as de los canales y servicios de información son capacitados.	-Al menos 8 gobiernos regionales y locales cuentan con servicios y canales de información relacionados (...) -60% de las/os funcionarias/os y servidores/as de los canales y servicios de información son capacitados.	- Al menos 10 gobiernos regionales y locales cuentan con servicios y canales de información (...) - 80% de las/os funcionarias/os y servidoras/os de los canales y servicios de información son capacitados.
	<b>2.1.2.</b> Promover el conocimiento y empoderamiento de derechos y de los servicios del Estado, en los grupos en situación de riesgo, frente a la trata.	-30 % de sectores e instituciones implementan actividades de empoderamiento de derechos dirigido a grupos en situación de riesgo.	-50% de sectores e instituciones implementan actividades de empoderamiento de derechos dirigido a grupos (...)	-Se duplica la cantidad de población en situación de riesgo que conocen los servicios que brinda el Estado sobre la trata de personas y sus formas de explotación. -60% de sectores e instituciones implementan actividades de empoderamiento de derechos dirigido a grupos
<b>OI 2.2.</b> Se incrementan los niveles de información y sensibilización de la población respecto a la trata de personas y sus formas de explotación.	<b>2.2.1.</b> Realizar una encuesta nacional para medir el conocimiento de la población sobre los servicios que brinda el Estado y la percepción del delito de trata de personas y sus formas (...)	-1 encuesta nacional de apertura realizada	-No se proyectan acciones	-1 encuesta nacional de cierre realizada.
	<b>2.2.2.</b> Implementar estrategias de información y sensibilización diferenciada frente a la trata de personas y sus formas de explotación.	-2 campanas nacionales de información y sensibilización ejecutadas anualmente. -1 estrategia de información para la prevención de la trata de personas en situaciones de emergencia y/o desastres naturales. -10% de la población general del país es informada sobre el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -2 estrategias que utilizan Tecnologías de Información y Comunicación para la prevención de la trata de personas y sus formas de explotación, desarrolladas.	-2 campanas nacionales de información y sensibilización ejecutadas anualmente. -1 estrategia de información para la prevención de la trata de personas en situaciones de emergencia y/o (...) -20% de la población general del país es informada sobre el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -4 estrategias que utilizan Tecnologías de Información y Comunicación para la prevención de la trata de (...)	-2 campanas nacionales de información y sensibilización ejecutadas anualmente. - 1 estrategia de información para la prevención de la trata de personas en situaciones de emergencia y/o (...) -30% de la población general del país es informada sobre el delito de trata de personas (...) -4 estrategias que utilizan Tecnologías de Información y Comunicación para la prevención de la trata de (...)

	<p><b>2.2.3.</b> Implementar estrategias de capacitación dirigidas a las y los funcionarias y funcionarios y servidores y servidoras públicos que desempeñan labores de prevención.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 10% de personal de atención al público del sistema de salud son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>-Al menos 30% de las y los docentes del sistema educativo nacional es capacitado en materia de trata de personas y sus formas de explotación para replicar conocimientos en los programas de educación básica regular, priorizando las zonas de mayor incidencia del delito.</li> <li>-Al menos 30% de las y los funcionarias/os y servidoras/es de los programas de prevención del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, son capacitados en materia de trata de personas y sus formas de explotación</li> <li>-Al menos 30% de personal de atención al público de RENIEC y MIGRACIONES son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>-Al menos 30% de personal de atención al público de MTC - SUTRAN son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>-Al menos 30% de los/las funcionarios/as y servidores/as que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para brindar información sobre trata de personas y sus formas de explotación.</li> <li>-Al menos una acción de capacitación en materia de trata de personas dirigida a personal de atención en situaciones de emergencia y/o desastres naturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Al menos 15% de personal de atención al público del sistema de salud son capacitados para la identificación (...)</li> <li>-Al menos 60% de las y los docentes del sistema educativo nacional es capacitado en materia de trata de (...)</li> <li>- Al menos 60% de las/os los funcionarias/os y servidoras/os de los programas de prevención del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, son capacitados en materia de trata de personas (...)</li> <li>-Al menos 60% de personal de atención al público de RENIEC y MIGRACIONES son capacitados (...)</li> <li>-Al menos 30% de personal de atención al público de MTC - SUTRAN son capacitados para la identificación (...)</li> <li>-Al menos 60% de los/as funcionarios/as y servidores/as que laboran en consulados y misiones diplomáticas (...)</li> <li>- Al menos una acción de capacitación en materia de trata de personas dirigida a personal de atención en (...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al menos 20% de personal de atención al público del sistema de salud son capacitados para la identificación de (...)</li> <li>-Al menos 80% de las y los docentes del sistema educativo nacional es capacitado en materia de trata de (...)</li> <li>-Al menos 80% de las/os funcionarias/os y servidoras/es de los programas de prevención del MIMP (...)</li> <li>-Al menos 90% de personal de atención al público de RENIEC y MIGRACIONES son capacitados (...)</li> <li>-Al menos 30% de personal de atención al público de MTC - SUTRAN son capacitados para la (...)</li> <li>-Al menos 100% de los/as funcionarios/as y servidoras/es que laboran en consulados y misiones diplomáticas (...)</li> <li>- Al menos una acción de capacitación en materia de trata de personas dirigida a personal de atención en (...)</li> </ul>
--	---	--	--	--

	<b>2.2.4.</b> Diseñar e implementar estrategias de información y sensibilización, con enfoques reconocidos en el PNAT, comprometiendo a los medios de comunicación en la lucha contra la trata de personas y sus (...)	-1 Estrategia comunicacional nacional diseñada, que incorpora los enfoques reconocidos en el PNAT	-Al menos 70% de la Estrategia comunicacional nacional multianual implementada.	-El 100% de la Estrategia comunicacional nacional multianual implementada.
<b>OI 2.3.</b> Se fomenta una cultura de denuncia.	<b>2.3.1.</b> Fortalecer y difundir los canales de denuncia especializados en trata de personas y sus formas de explotación a nivel nacional, ampliando su alcance mediante el uso de las tecnologías de la información y herramientas comunicacionales.	-Los recursos humanos y logísticos de la Línea 1818 opción 1, incrementados. -Al menos 60% de los/as operadores/as de canales de denuncia especializados en trata de personas y sus formas de explotación y canales afines, capacitados. -Las denuncias y consultas recibidas por la Línea 1818, opción 1, se incrementa al menos en 20% respecto a la situación actual. -Un instrumento de coordinación entre el canal de denuncia especializado y las y los agentes de persecución del delito y protección a las víctimas, elaborado -Una estrategia de control de calidad de la atención del canal de denuncia especializado en trata de personas y sus formas de explotación, creada e implementada. -Al menos 6 entidades de la CMNP TP-TIM difunden la Línea 1818 Opción 1 y otros canales de denuncia.	-Los recursos humanos y logísticos de la Línea 1818 opción 1, incrementados. -Al menos 80% de los/as operadores/as de canales de denuncia especializados en trata de personas (...) -Las denuncias y consultas recibidas por la Línea 1818, opción 1, se incrementa al menos en 40% (...) -Un instrumento de coordinación entre el canal de denuncia especializado y las y los agentes de persecución (...) -Una estrategia de control de calidad de la atención del canal de denuncia especializado en (...) -Al menos 10 entidades de la CMNP TP-TIM difunden la Línea 1818 Opción 1 y otros (...)	-Los recursos humanos y logísticos de la Línea 1818 opción 1, incrementados. -Al menos 100% de los operadores y las operadoras de canales de denuncia especializado en trata de personas (...) -Las denuncias y consultas recibidas por la Línea 1818, opción 1, se incrementa al menos en 50% respecto (...) -Un instrumento de coordinación entre el canal de denuncia especializado y las y los agentes de persecución (...) -Una estrategia de control de calidad de la atención del canal de denuncia especializado en trata de personas (...) -Al menos 12 entidades de la CMNP TP-TIM difunden la Línea 1818 Opción 1 y otros canales de denuncia.
	<b>2.3.2.</b> Fortalecer redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado para fomentar una cultura de denuncia contra la Trata de personas y exportación para la reducción de la tolerancia frente al delito.	-Al menos 20% de integrantes de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado capacitados para identificar y denunciar el delito de Trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 10% de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado participan en acciones	-Al menos 40% de integrantes de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil (...) -Al menos el 30% de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil (...) -Al menos 10 instituciones de educación superior incorporan el tema de trata de personas (...)	-Al menos 50% de integrantes de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil (...) -Al menos 10 instituciones de educación superior incorporan el tema de trata de personas (...) -Un grupo de agentes de prevención funcionando.

		<p>preventivas contra la trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-Al menos 5 instituciones de educación superior incorporan el tema de trata de personas y sus formas de explotación en sus programas de voluntariado.</p> <p>-Un grupo de agentes de prevención constituido.</p>	<p>-Un grupo de agentes de prevención funcionando.</p>	
<p><b>OI 2.4.</b> Los sectores del Estado enfrentan articuladamente los factores estructurales de riesgo de la trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia del delito.</p>	<p><b>2.4.1.</b> Promover condiciones laborales para la población en situación de riesgo asociada a la trata de personas y sus formas de explotación, para fomentar el desarrollo personal, la capacitación técnica y productiva, la empleabilidad y el emprendimiento.</p>	<p>-Un programa piloto de capacitación laboral en una región, dirigido a población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, en asociación con las entidades estatales y privadas, creado.</p> <p>-25 % de regiones con alta incidencia que cuentan con programas generales de capacitación laboral.</p>	<p>-Un programa de capacitación laboral en una región, dirigido a población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, en asociación con las entidades estatales y privadas, funcionando.</p> <p>-50 % de regiones con alta incidencia que cuentan con programas generales de capacitación laboral.</p> <p>-2 convenios suscritos con entidades privadas para la inserción laboral de la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en zonas focalizadas.</p> <p>-2 convenios y actas de compromisos suscritos entre las entidades públicas y los actores privados, para el desarrollo de proyectos económicos productivos en zona de alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Un programa de capacitación laboral en una región, dirigido a población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en asociación con las entidades (...)</p> <p>-70% de regiones con alta incidencia que cuentan con programas generales de capacitación laboral.</p> <p>-3 convenios suscritos con entidades privadas para la inserción laboral de la población en situación (...)</p> <p>-2 convenios y actas de compromiso entre las entidades públicas y los actores privados, para el desarrollo de proyectos económicos productivos en zona de alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación, implementados.</p>
	<p><b>2.4.2.</b> Fortalecer el acceso a la educación básica y superior para la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia, adaptados a las necesidades locales.</p>	<p>-1 convenio suscrito con instituciones de educación superior privadas, para promover la implementación de la educación politécnica en una región de alta incidencia.</p> <p>-2 zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación cuentan con programas fortalecidos de educación básica regular.</p> <p>-2 programas educativos regionales adaptados a las necesidades locales para evitar la deserción escolar de población en</p>	<p>-1 convenio con instituciones de educación superior privadas, para promover la implementación (...)</p> <p>-6 zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación cuentan con (...)</p> <p>-2 programas educativos regionales adaptados a las necesidades locales para evitar la deserción (...)</p>	<p>-1 convenio con instituciones de educación superior privadas, para promover la implementación (...)</p> <p>-10 zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación cuentan con (...)</p> <p>-2 programas educativos regionales adaptados a las necesidades locales para evitar la deserción (...)</p>

		situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, creados.		
	<b>2.4.3.</b> Incorporación de indicadores de prevención en los programas del MIMP y MIDIS.	-Una propuesta normativa elaborada para la inclusión de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación en los programas del MIMP y MIDIS.	-Ni de indicadores de prevención de trata de personas (...) incluidos en los programas del MIMP y MIDIS	- N.º de indicadores de prevención de trata de personas y (...) incluidos y monitoreados en los programas del MIMP y MIDIS
	<b>2.4.4.</b> Fortalecer el acceso a los servicios de salud a la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, en zonas de alta incidencia.	-La población beneficiada por el SIS en zonas con alta incidencia de trata de personas (...) se incrementa en un 5% respecto a la situación actual. -6 zonas con alta incidencia cuentan con Centros de Salud Mental Comunitaria CSMC, donde se brinda atención especializada a víctimas de trata de personas.	-La población beneficiada por el SIS en zonas con alta incidencia de trata de personas (...) se incrementa en un 10% respecto a la situación actual. -10 zonas con alta incidencia cuentan con Centros de Salud Mental Comunitaria CSMC (...) -Adopción de una buena práctica o estrategia de prevención de trata de personas y sus formas de explotación en el ámbito de salud.	-La población beneficiada por el SIS en zonas con alta incidencia de trata de personas (...), se incrementa en un 15% respecto a la situación actual. -Adopción de dos buenas prácticas o estrategias de prevención de trata de personas y sus formas de explotación en el ámbito de salud. -Doce zonas con alta incidencia cuentan con Centros de Salud Mental Comunitaria CSMC, donde se brinda atención especializada (...)
<b>O.I. 3.1</b> El Estado desarrolla acciones articuladas e integrales en los tres niveles de gobierno para la integración o reintegración de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	<b>3.1.1.</b> Elaborar e implementar un instrumento general de articulación interinstitucional para la integración y reintegración de víctimas de trata de personas y (...)	-1 instrumento general que establece los lineamientos generales para las acciones articuladas de integración y reintegración de las víctimas, aprobado.	-1 instrumento general que establece los lineamientos generales para las acciones articuladas de integración y reintegración de las (...) -5 instrumentos operativos sectoriales para las acciones articuladas de integración y reintegración de víctimas, aprobados y ejecutados.	-5 instrumentos operativos sectoriales para las acciones articuladas de integración y reintegración (...)
	<b>3.1.2.</b> Elaborar e implementar planes de integración y reintegración individuales considerando los aspectos de salud, educación, trabajo, ámbito social, repatriación, desde las necesidades especiales de la víctima y con su participación protagónica.	-Al menos el 60% de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que se acojan a los servicios especializados cuentan con planes de integración y reintegración individual elaborados. -100% de planes de integración y reintegración individuales elaborados son implementados.	-Al menos 80% de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que se acojan a (...) -100% de planes de integración y reintegración individuales elaborados son implementados.	-100% de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que se acojan (...). -100% de planes de integración y reintegración individuales elaborados son implementados.

	<b>3.1.3.</b> Seguimiento y monitoreo de la implementación de los planes individuales de integración y reintegración para víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	-100% de planes individuales de integración y reintegración implementados cuentan con 4 informes al año de seguimiento. -Al menos 4 acciones anuales de seguimiento del plan general de integración y reintegración por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	-100% de planes individuales de integración y reintegración implementados cuentan con 4 informes (...) -Al menos 4 acciones anuales de seguimiento del plan general de integración y reintegración, por el (...)	-100% de planes individuales de integración y reintegración implementados cuentan con 4 informes (...) -Al menos 4 acciones anuales de seguimiento del plan general de integración y reintegración, por el (...)
<b>O.I 3.2.</b> Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, acceso a la justicia, salud integral, seguridad, repatriación, entre otros, teniendo, como eje central a la víctima.	<b>3.2.1.</b> Otorgar los documentos de identidad a víctimas nacionales y extranjeras de manera gratuita.	-100% de víctimas rescatadas cuentan con un documento de identidad válido y vigente, de manera gratuita. -Asistir al 100% de víctimas extranjeras para resolver su situación migratoria en el Perú conforme a la competencia del sector.	-100% de víctimas rescatadas cuentan con un documento de identidad válido y vigente, de manera gratuita. -Asistir al 100% de víctimas extranjeras para resolver su situación migratoria en el Perú conforme (...)	-100% de víctimas rescatadas cuentan con un documento de identidad válido y vigente, de manera gratuita. -Asistir al 100% de víctimas extranjeras para resolver su situación migratoria en el Perú conforme (...)
	<b>3.2.2.</b> Crear, implementar y fortalecer los ambientes de protección transitoria para víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que permitan su adecuada recuperación.	-Al menos 5 ambientes de protección transitoria debidamente equipadas para atender las necesidades básicas de salud, alimentación y otras, son implementadas en zonas de alta incidencia del delito y cuentan con un equipo de la UDAVIT asignado. -100% de víctimas son atendidas, desde su rescate hasta su ingreso a los espacios de acogida. -Al menos 1 acción de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	-Al menos 8 ambientes de protección transitoria debidamente equipadas para atender las necesidades (...) -100% de víctimas son atendidas, desde su rescate hasta su ingreso a los espacios de acogida. -Al menos 2 acciones de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida (...)	-Al menos 10 ambientes de protección transitoria debidamente equipadas para atender las necesidades (...) -100% de víctimas son atendidas, desde su rescate hasta su ingreso a los espacios de acogida. -Al menos 2 acciones de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida (...)
	<b>3.2.3.</b> Asegurar la defensa legal de las víctimas en todos los procesos y procedimientos judiciales, administrativos, y otros.	-Al menos 60% de las y los Defensores Públicos de Víctimas están capacitados en trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 5 Direcciones Distritales cuentan con Defensores Públicos Especializados en Trata de Personas -Al menos 70% de víctimas cuentan con una o un defensor público asignado. -Al menos 50% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil,	-Al menos 80% de las y los Defensores Públicos de Víctimas están capacitados en trata de personas (...) -Al menos 10 Direcciones Distritales cuentan con Defensores Públicos Especializados en (...) -Al menos 80% de víctimas cuentan con una o un defensor público asignado. -Al menos 70% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con (...)	-100% de las y los Defensores Públicos de Víctimas están capacitados en trata de personas (...) -Al menos 15 Direcciones Distritales cuentan con Defensores Públicos Especializados en trata de (...) - Al menos 90% de víctimas cuentan con una o un defensor público asignado. -Al menos 80% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con (...)

		<p>cuentan con requerimientos de reparación integral presentados.</p> <p>-Al menos 70% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimiento de medidas cautelares presentadas para garantizar la reparación integral.</p> <p>-100% de medidas de protección otorgadas y ejecutadas a favor de las víctimas o testigos de trata de persona.</p>	<p>-Al menos 90% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, (...)</p> <p>- 100% de medidas de protección otorgadas y ejecutadas a favor de las víctimas o testigos de (...)</p>	<p>-Al menos 100% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con (...)</p> <p>-100% de medidas de protección otorgadas y ejecutadas a favor de las víctimas o testigos de trata de (...)</p>
	<p><b>3.2.4.</b> Asegurar la protección de las víctimas de trata de personas durante la persecución del delito.</p>	<p>-Al menos 5 regiones cuentan con Cámaras Gesell o Salas de Entrevista Única nuevas funcionando.</p> <p>-Al menos 10 % de los equipos multidisciplinarios del instituto de medicina legal del MP, son capacitados.</p> <p>-Al menos 10 % de incremento en la asignación de recursos humanos y logísticos de las unidades de protección de víctimas y testigos de trata de personas.</p> <p>-Al menos 30% de los equipos multidisciplinarios de las unidades de protección de víctimas y testigos del MP, son capacitados.</p>	<p>-Al menos 12 regiones cuentan con Cámaras Gesell o Salas de Entrevista Única nuevas funcionando.</p> <p>-Al menos 20% de los equipos multidisciplinarios del instituto de medicina legal del MP, son capacitados.</p> <p>- Al menos 15% de incremento en la asignación de recursos humanos y logísticos de las unidades de protección de víctimas y testigos de trata de personas.</p> <p>-Al menos 50% de los equipos multidisciplinarios de las unidades de protección de víctimas y testigos (...)</p>	<p>-Al menos 15 regiones cuentan con Cámaras Gesell o Salas de Entrevista Única nuevas funcionando.</p> <p>-Al menos 25% de los equipos multidisciplinarios del instituto de medicina legal del MP, son capacitados.</p> <p>-Al menos 20% de incremento de recursos humanos y logísticos de las unidades de protección de víctimas y testigos de trata de personas, se incrementan.</p> <p>-Al menos 70% de los equipos multidisciplinarios de las unidades de protección de víctimas y testigos (...)</p>
	<p><b>3.2.5.</b> Fortalecer las capacidades de las oficinas consulares del Perú para la atención a víctimas de trata en el extranjero.</p>	<p>-Al menos 30% de los/as funcionarios/as y servidores/as que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para atender a víctimas de trata de personas y sus formas (...)</p> <p>-1 Protocolo de Repatriación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación aprobado.</p> <p>-El 100% de casos de víctimas nacionales que se conozcan en el extranjero serán asistidos por los consulados peruanos, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno del Estado receptor.</p>	<p>-Al menos 60% de los/as funcionarios/as y servidores/as que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para atender a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-01 Protocolo de Repatriación de víctimas de trata de personas y (...) implementado.</p> <p>-Asistir al 100% de víctimas extranjeras para coordinar su repatriación al país de origen o de su residencia habitual, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno peruano.</p> <p>-El 100% de casos de víctimas nacionales que se conozcan en el extranjero serán</p>	<p>-100% de los/ funcionarios/as y servidores/as que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para atender a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.</p> <p>-1 Protocolo de Repatriación de víctimas de trata de personas (...) aprobado e implementado.</p> <p>-Asistir al 100% de víctimas extranjeras para coordinar su repatriación al país de origen o de su residencia habitual, de conformidad con la convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno peruano.</p>

		-100% de víctimas nacionales en el extranjero que deciden regresar al Perú, son repatriadas por los consulados en función a la disponibilidad de recursos.	asistidos por los consulados peruanos, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno del Estado receptor. -100% de víctimas nacionales en el extranjero que deciden regresar al Perú, son repatriadas por los consulados en función a la disponibilidad de recursos.	-El 100% de casos de víctimas nacionales que se conozcan en el extranjero serán asistidos por los consulados peruanos, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno del Estado receptor. -100% de víctimas nacionales en el extranjero que deciden regresar al Perú, son repatriadas por los consulados en función a la disponibilidad de recursos.
	<b>3.2.6</b> Brindar atención integral de salud a las víctimas y familiares directos o cuidadores, desde un enfoque de derechos humanos, interculturalidad, género y curso de vida.	-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al Seguro Integral de Salud (SIS).	-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al SIS	-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al SIS
<b>OI 3.3.</b> Se implementan servicios de integración y reintegración desde las necesidades y expectativas de la víctima tomando en cuenta el fin de explotación.	<b>3.3.1</b> Asegurar el acceso de las víctimas de trata de personas y sus (...) a los programas sociales del Estado.	-Al menos 20% de víctimas que cumplen con los requisitos acceden a los programas sociales del Estado.	-Al menos 40% de víctimas que cumplen con los requisitos acceden a los programas sociales del Estado.	-Al menos 60% de víctimas que cumplen con los requisitos acceden a los programas sociales del Estado.
	<b>3.3.2.</b> Implementar acciones y/o programas o proyectos para la integración y reintegración en la educación básica regular, alternativa y superior, y capacitación técnica para el trabajo de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 60% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica regular, alternativa y superior. -Al menos 01 programa o proyecto de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata	-Al menos 60% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica regular, alternativa y superior. -Al menos 01 programa o proyecto de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollado o, creado e implementado. -Al menos 5% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.	-Al menos 70% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica, alternativa y superior. -Al menos 02 programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollados o, creados e implementados. -Al menos 20% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.	-Al menos 80% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica, alternativa y superior. -Al menos 03 programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollados o, creados e implementados. -Al menos 40% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.

	de personas y sus formas de explotación, desarrollado o, creado e implementado. -Al menos 5% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.			
	<b>3.3.4.</b> Implementar y monitorear el modelo de protección de reintegración familiar para víctimas de trata de personas.	-Al menos 40% de víctimas rescatadas de trata de personas y sus formas de explotación son incorporadas al programa de familia sustituta. -Al menos 40% de víctimas rescatadas de trata de personas son reintegradas a su unidad familiar.	-Al menos 70% de víctimas rescatadas de trata de personas y sus formas de explotación son incorporadas (...) -Al menos 70% de víctimas rescatadas de trata de personas son reintegradas a su unidad familiar.	-Al menos 80% de víctimas rescatadas de trata de personas y sus formas de explotación son incorporadas (...) -Al menos 80% de víctimas rescatadas de trata de personas son reintegradas a su unidad familiar.
	<b>3.3.5.</b> Desarrollar e implementar programas o proyectos para el fomento del empleo o autoempleo, inserción y reinserción laboral para las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 01 programa o proyecto de fomento del empleo o autoempleo de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollado o, creado e implementado. -Al menos 5% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración reciben capacitación para autoempleo, o para inserción laboral, y son insertadas o reinsertadas laboralmente.	-Al menos 02 programas o proyectos de fomento del empleo o autoempleo de las víctimas de trata de (...) -Al menos 20% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración reciben capacitación (...)	-Al menos 03 programas o proyectos de fomento del empleo o autoempleo de las víctimas de trata de (...) -Al menos 40% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración reciben capacitación (...)
<b>O I 4.1.</b> Las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación	<b>4.1.1.</b> Fortalecer la articulación entre las instituciones fiscalizadoras y los actores del sistema de persecución de la trata de personas y sus formas de explotación.	-Un mecanismo de comunicación y alerta entre las instituciones fiscalizadoras y de persecución, creado. -Al menos 20% de acciones de fiscalización con participación de la policía o fiscalía especializada en trata de persona, realizadas. -100% de presuntos casos de trata de personas y sus formas de explotación identificados por instituciones de fiscalización derivados a la policía o fiscalía especializada.	-Un mecanismo de comunicación y alerta entre las instituciones fiscalizadoras y de persecución, funcionando. -Al menos 40% de acciones de fiscalización con participación de la policía o fiscalía especializada (...) -100% de presuntos casos de trata de personas y sus formas de explotación identificados por Instituciones (...)	Un mecanismo de comunicación y alerta entre las instituciones fiscalizadoras y de persecución, funcionando. -Al menos 50% de acciones de fiscalización con participación de la policía o fiscalía especializada (...) -100% de presuntos casos de trata de personas y sus formas de explotación identificados por Instituciones (...)

	<b>4.1.2.</b> Implementar el Protocolo Intersectorial para la protección de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación durante los operativos.	-Al menos 30% de los operativos realizados anualmente cuentan con la participación de los sectores que tienen competencia en atención y protección de víctimas.	-Al menos 50% de los operativos realizados anualmente cuentan con la participación de los sectores que (...)	-Al menos 80% de los operativos realizados anualmente cuentan con la participación de los sectores (...)
	<b>4.1.3.</b> Fortalecer acciones para la desarticulación de las organizaciones delictivas vinculadas a la trata de personas y sus formas de explotación y delitos asociados: corrupción, lavado de activos, narcotráfico y medio ambiente.	-Al menos 2 de acciones de capacitación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y los delitos asociados, por año. -1 acción de articulación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y aquellos de delitos asociados, realizada.	Al menos 2 de acciones de capacitación entre los equipos especializados de trata de personas y (...) -2 acciones de articulación entre los equipos especializados de trata de personas y sus (...)	-Al menos 2 de acciones de capacitación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas (...) - 3 acciones de articulación entre los equipos especializados de trata de personas y sus (...)
	<b>4.1.4</b> Mejorar la persecución transfronteriza del delito.	-Al menos 4 operativos transfronterizos de trata de personas y sus formas de explotación, coordinados y ejecutados.	- Al menos 4 operativos transfronterizos de trata de personas y sus formas de explotación, coordinados y (...)	-Al menos 4 operativos transfronterizos de trata de personas y sus formas de (...)
	<b>4.1.5.</b> Revisión y mejora de la normativa para la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación	-Al menos 1 propuesta normativa elaborada para mejorar la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos.	-Al menos 2 propuestas normativas elaboradas y aprobadas para mejorar la fiscalización, persecución y (...)	Al menos 3 propuestas normativas elaboradas y aprobadas para mejorar la fiscalización, persecución y (...)
<b>OE 4.2.</b> Se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito mejorando la	<b>4.2.1.</b> Fortalecer e institucionalizar los programas de lucha contra la corrupción o conducta funcional, especialmente en las instancias encargadas de la fiscalización y persecución del delito de Trata de Personas.	-Al menos un canal de denuncia contra la corrupción o conducta funcional, fortalecido. -Al menos una estrategia de difusión de los canales de denuncia de corrupción o conducta funcional, creada. -Al menos 10% de personal de las unidades especializadas de trata de personas y sus formas de explotación de fiscalización y persecución, sensibilizadas en materia de corrupción.	-Al menos un canal de denuncia contra la corrupción o conducta funcional, fortalecido. -Al menos una estrategia de difusión de los canales de denuncia de corrupción o conducta funcional, implementada. -Al menos 30% de personal de las unidades especializadas de trata de personas y sus formas de (...)	-Al menos un canal de denuncia contra la corrupción o conducta funcional, fortalecido. -Al menos una estrategia de difusión de los canales de denuncia de corrupción o conducta funcional, implementada. -Al menos 40% de personal de las unidades especializadas de trata de personas y sus formas de (...)

	<p><b>4.2.2.</b> Fortalecer las unidades y órganos especializados de las instituciones responsables de la investigación, juzgamiento, sanción y reparación de la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Un módulo básico de atención accesible donde puedan ubicarse las unidades y órganos especializados de persecución de trata de personas y sus formas de explotación, diseñado. -Al menos 50% de personal policial y fiscal de unidades y órganos especializados capacitado. -20% de las y los jueces con competencias en trata de personas y sus formas de explotación, capacitados. -Al menos 5 unidades especializadas de la Policía Nacional, equipadas y con personal especializado asignado. -Al menos 10 fiscalías especializadas creadas, equipadas y con personal especializado asignado. -Al menos 2 juzgados ven preferentemente casos de trata de personas.</p>	<p>- Un módulo básico de atención accesible donde puedan ubicarse las unidades y órganos especializados de persecución de trata de personas y sus formas de explotación, implementado. -Al menos 80% de personal policial y fiscal de unidades y órganos especializados capacitado. -50% de las y los jueces con competencias en trata de personas y sus formas de explotación, capacitados. -Al menos 15 unidades especializadas de la PNP, equipadas y con personal especializado asignado. -Al menos 14 fiscalías especializadas creadas, equipadas y con personal especializado asignado. -Al menos 4 juzgados ven preferentemente casos de trata de personas.</p>	<p>- Un módulo básico de atención accesible donde puedan ubicarse las unidades y órganos especializados de persecución (...) -Al menos 90% de personal policial y fiscal perteneciente a unidades y órganos (...). -60% de las y los jueces con competencias en trata de personas y sus formas (...) -Al menos 20 unidades especializadas de la PNP (...) -Al menos 15 fiscalías especializadas creadas, (...) -Al menos 5 juzgados ven preferentemente casos de trata de personas.</p>
	<p><b>4.2.3.</b> Implementar los sistemas de registro de denuncia e investigación de las instituciones encargadas de la fiscalización, investigación, juzgamiento y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Policía Nacional del Perú (PNP) y Ministerio Público (MP) cuentan con sistemas de registro de denuncia e investigación de casos de trata de personas y sus formas de explotación con variables estandarizadas y mecanismos de alerta. -Poder Judicial diseña un sistema de registro de casos de trata de personas y sus formas de explotación con variables estandarizadas. -Al menos 60% de personal policial y fiscal de unidades especializadas capacitado en el uso de los sistemas de registro e investigación.</p>	<p>-PNP y el MP cuentan con sistemas de registro de denuncia e investigación de casos de trata de personas y sus formas de explotación interconectados. -Poder Judicial implementa un sistema de registro de casos de trata de personas (...) -Al menos 70% de personal policial y fiscal de unidades especializadas capacitado (...)</p>	<p>-PNP y MP y Poder Judicial cuentan con sistemas de registro de denuncia, investigación y sanción de casos de trata de personas y sus formas de explotación interconectados. -Al menos 80% de personal policial y fiscal de unidades especializadas capacitado (...)</p>
	<p><b>4.2.4.</b> Incorporar los enfoques en la investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Al menos 4 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado en el uso de lenguas originarias. -Al menos 2 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado en lengua de señas.</p>	<p>-Al menos 10 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado (...) -Al menos 4 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado (...)</p>	<p>-Al menos 12 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado (...) -Al menos 5 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado (...)</p>

<p><b>OE 4.3.</b> Se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p><b>4.3.1.</b> Implementar los mecanismos de control sobre las actividades, servicios, insumos, recursos y productos, vinculados a la trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Aumenta en un 10%, en relación con la situación actual, el número de sanciones impuestas a empresas identificadas utilizando mano de obra bajo trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 20% de locales o espacios de explotación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación son clausurados. -Al menos 20% de procesos de pérdida de dominio iniciados a partir de investigaciones de casos de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Un mecanismo de control de procesos productivos libres de trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, diseñado y aprobado. -Aumenta en un 30%, en relación con la situación actual, el Ni de sanciones impuestas a empresas identificadas utilizando mano de obra bajo trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 40% de locales o espacios de explotación de víctimas de trata (...) -Al menos 40% de procesos de pérdida de dominio iniciados a partir de (...)</p>	<p>-Un mecanismo de control de procesos productivos libres de trata de personas (...) -Aumenta en un 50%, en relación con la situación actual, el Ni de sanciones impuestas a empresas identificadas utilizando mano de obra bajo trata de personas (...) -Al menos 50% de locales o espacios de explotación de víctimas de trata de (...) -Al menos 50% de procesos de pérdida de dominio iniciados (...)</p>
	<p><b>4.3.2.</b> Fortalecer los mecanismos de fiscalización administrativos asociados a la persecución del delito de trata de personas y sus formas de explotación.</p>	<p>-Al menos 30% de personal de las entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación, capacitado. -La cobertura de los mecanismos de fiscalización se amplía en al menos 2 regiones.</p>	<p>-Al menos 70% de personal de las entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación, capacitado. -La cobertura de los mecanismos de fiscalización se amplía en al menos 5 regiones</p>	<p>Al menos 80% de personal de las entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación capacitado -La cobertura de los mecanismos de fiscalización se amplía en al menos 7 regiones.</p>

Fuente: elaboración propia con base en MININTER 2017.

La lógica del sistema de indicadores y metas se organiza en función de los objetivos (en la forma de diseño del Plan en torno a los objetivos estratégicos). Estos, a su vez, se desprende y articulan en función de los objetivos generales del Plan. Estos delimitan la lógica de intervención. En el caso del Plan 2017-2021 están definidos de la siguiente manera:

Diagrama 1. Objetivos del Plan Nacional contra la trata de personas 2017-2021



Fuente: (MININTER, 2017, p. 124)

La lógica entonces, en función de la “estrategia programática” colocada en el Plan, busca efectividad de las intervenciones. Se interpreta estas, en el marco de la gestión de las políticas contra un delito, como efectividad para i) reducir el riesgo de un fenómeno, ii) efectividad para reducir el tamaño de un fenómeno, iii) efectividad para identificar, perseguir y sancionar el delito ocurrido, iv) efectividad para atender y reintegrar a las víctimas del delito. Esto es fundamental para poder analizar la lógica de los indicadores y metas, y se asume que esos elementos aparecen en la secuencia lógica de los objetivos estratégicos, los objetivos inmediatos y las acciones.

Sin embargo, del análisis precedente es claro que ni los indicadores de los objetivos estratégicos ni los indicadores de los objetivos inmediatos están orientados a la efectividad de las intervenciones según el criterio considerado, de modo que se concentran en formas de *managerialismo* institucional, organizadas en función del incremento de capacidades burocráticas, reuniones técnico-políticas y campañas de comunicación. Esto es relevante, pues si es que estas se orientan —como un medio para otro fin- la lógica podría ser interpretada como secuencia de pasos; sin embargo, tanto la estructura del tablero de indicadores, como el reporte final— “Informe de implementación de acciones del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021”

(Ministerio del Interior, 2021c)— ratifica una lógica autorreferencial de los indicadores y del modelo (como si el medio constituyera por sí mismo el fin de las acciones).

De este modo, el 85% de los indicadores de los objetivos estratégicos se concentran en medir avances en el fortalecimiento institucional y comunicaciones. Y no hay indicadores explícitos a ese nivel para medir el impacto en la reducción del delito, la atención directa a las víctimas o la mejora directa de la persecución penal.

Tabla 19. Tipos de indicadores de los objetivos estratégicos del Plan (%)

<b>Tipo de indicadores</b>	<b>Cantidad de indicadores</b>	<b>Porcentaje</b>
Fortalecimiento institucional	8	61.5%
Campaña de comunicaciones	3	23.5%
Desarrollo de normativa	1	7.5%
Atención a la población general	1	7.5%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

Lo mismo se repite en el siguiente nivel de desagregación. De tal modo que el 58.5% de los indicadores de objetivos inmediatos son para el fortalecimiento institucional y campañas de comunicación. A este nivel solo el 20.5% de indicadores está asociado directamente a la atención a víctimas.

Tabla 20. Tipos de indicadores de los objetivos inmediatos del Plan (%)

<b>Tipo de indicadores</b>	<b>Cantidad de indicadores</b>	<b>Porcentaje</b>
Fortalecimiento institucional	13	38%
Campaña de comunicaciones	7	20.5%
Gestión de información	5	15%
Atención a víctimas	7	20.5%
Desarrollo de normativa	2	6%
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

Elaboración propia

Para analizar con más precisión la estructura del diseño se requiere un siguiente nivel de desagregación. Analizamos y clasificamos las Acciones del Plan con base en las Metas. Estas constituyen la medición concreta de avances objetivos de las acciones, de modo que es la unidad de análisis y observación clave para analizar la orientación de las acciones. Para establecer un análisis más preciso tomamos las metas del primer periodo del Plan (2017-2018) pues estas no solo son más en cantidad, sino que también articulan la base para los siguientes periodos de metas. La tabla siguiente organiza las acciones, metas

según tipo y número, y según representan un impacto directo a la reducción de riesgos, victimización, tamaño del delito, atención a víctimas o mejora de la persecución.



Tabla 21. Tipos de acciones y metas del Plan

Objetivo estratégico	Objetivos inmediatos	Tipo de acciones	Clasificación de metas (2017-2018)	N.º de metas	Reporta impacto directo sobre la reducción de riesgo, reducción del delito, victimización, aumento de sanciones o atención de víctimas
OE01 Se garantiza la gestión y capacidad institucional articulada en el funcionamiento del Estado, y la adopción e implementación de políticas públicas a través de estrategias integrales orientadas a enfrentar el problema de la trata de personas y sus formas de explotación, desde los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, genero, niño, niña y adolescente, discapacidad, entre otros.	OI 1.1. Se fortalece la articulación en los tres niveles de gobierno, con la participación de actores del sector público y de la sociedad civil.	Fortalecimiento institucional	Instalación de grupos, sesiones, encuentros o reuniones de funcionarios	7	No
			Capacitaciones, cursos, charlas a funcionarios	2	No
			Elaboración de documentos normativos, planes o estrategias	3	No
			Total	12	
	OI 1.2. Se cuenta con una línea de base y se establece un sistema de monitoreo del Plan	Gestión de información	Desarrollo o instalación de sistema de gestión de indicadores o datos	3	No
		Fortalecimiento institucional	Instalación de grupos, sesiones, encuentros o reuniones de funcionarios	1	No
			Total	4	
	OI 1.3. Se promueve la gestión del conocimiento para la formulación e implementación de políticas públicas.	Gestión de información	Publicación o elaboración de documentos, informes, estudios	2	No
			Desarrollo o instalación de sistema de gestión de indicadores o datos	3	No
			Total	5	
	OI 1.4 El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas es ejecutado con presupuesto específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y gobiernos locales.	Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	1	No
			Elaboración de documentos normativos, planes o estrategias	1	No
			Total	2	

	<b>OI 1.5.</b> Se mejora la intervención y articulación en la lucha contra la trata transfronteriza, mediante la cooperación con la Comunidad Internacional	Desarrollo de normativa	Elaboración de documentos normativos, planes o estrategias	2	No
			Total	2	
	<b>OI 1.6.</b> Se incorporan los enfoques en la política pública contra la Trata de personas y sus formas de explotación.	Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	2	No
			Total	2	
	<b>OI 1.7.</b> Se incorpora el delito de trata de personas y sus formas de explotación como un problema de seguridad ciudadana.	Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	2	No
			Total	2	
<b>OE 02:</b> Se reducen los factores de riesgo frente al delito de trata de personas y sus formas de explotación, garantizando entornos seguros y disminuyendo la tolerancia social hacia el delito, especialmente en las zonas de mayor prevalencia, considerando los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, género, niño, niña y	<b>OI 2.1.</b> Los grupos en situación de riesgo frente a la trata de personas y sus formas de explotación conocen sus derechos (...) con espacios y servicios de prevención fortalecidos.	Campaña de comunicaciones	Campañas, canales y materiales de comunicación, sensibilización y difusión	3	No
		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	1	No
			Total	4	
	<b>OI 2.2.</b> Se incrementan los niveles de información y sensibilización de la población respecto a la trata de personas y sus formas de explotación.	Campaña de comunicaciones	Campañas, canales y materiales de comunicación, sensibilización y difusión	5	No
		Gestión de información	Desarrollo o instalación de sistema de gestión de indicadores o datos	1	No
		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	7	No
			Total	13	
	<b>OI 2.3.</b> Se fomenta una cultura de denuncia.	Fortalecimiento institucional	Mejora de logística, control de calidad, abastecimiento	2	No
		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	2	No

adolescente, discapacidad, entre otros.		Identificación de víctimas	Aumento de denuncias e identificación de potenciales casos	1	Sí
		Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	1	No
		Campaña de comunicaciones	Campañas, canales y materiales de comunicación, sensibilización y difusión	1	No
		Participación ciudadana	Participación de la ciudadanía a través de actividades locales	2	No
			Total	9	
<b>OI 2.4.</b> Los sectores del Estado enfrentan articuladamente los factores estructurales de riesgo de la trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia del delito.		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	3	No
		Desarrollo de normativa	Elaboración de documentos normativos, planes o estrategias	1	No
		Servicios básicos	Mejora de programas sociales, servicios básicos	2	No
			Total	6	
<b>OE03:</b> Se garantizan los servicios y espacios de atención, protección integral, integración y reintegración de calidad, según las necesidades de las víctimas y su entorno familiar y comunitario transversalizando los enfoques de derechos humanos, género, niño, niña y adolescente y	<b>O.I. 3.1</b> El Estado desarrolla acciones articuladas e integrales en los tres niveles de gobierno para la integración o reintegración de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	2	No
		Atención a víctimas	Mejora de los servicios de atención de víctimas	2	Sí
		Gestión de información	Desarrollo o instalación de sistema de gestión de indicadores o datos	1	No
			Total	5	
	<b>O.I 3.2.</b> Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, acceso a la justicia, salud integral, seguridad, repatriación, entre otros, teniendo, como eje central a la víctima.	Atención a víctimas	Mejora de los servicios de atención de víctimas	9	Sí
		Atención a víctimas	Mejora de infraestructura para atención de víctimas	1	Sí
		Gestión de información	Desarrollo o instalación de sistema de gestión de indicadores o datos	1	No

adolescencia, discapacidad, interculturalidad e interseccionalidad.		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	5	No
		Fortalecimiento institucional	Mejora de logística, control de calidad, abastecimiento	2	No
		Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	1	No
		Fortalecimiento institucional	Mejora de programas sociales, servicios básicos	1	No
		Total		20	
<b>OI 3.3.</b> Se implementan servicios de integración y reintegración desde las necesidades y expectativas de la víctima, tomando en cuenta el fin de explotación.	Fortalecimiento institucional	Mejora de programas sociales, servicios básicos	1	No	
	Atención a víctimas	Mejora de los servicios de atención de víctimas	7	Sí	
	Total		8		
<b>OE 04:</b> Se fortalecen los mecanismos de fiscalización y persecución para la detección, intervención oportuna y sanción del delito de Trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos, garantizando los derechos y reparación integral de las víctimas, la	<b>O I 4.1.</b> Las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación	Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	1	No
		Mejora de la persecución y sanción	Acciones de fiscalización general	1	No
		Fortalecimiento institucional	Coordinación o articulación interinstitucional	3	No
		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	1	No
		Mejora de la persecución y sanción	Realización de operativos	1	Sí
		Desarrollo de normativa	Elaboración de documentos normativos, planes o estrategias	1	No
		Total		8	

transparencia y el debido proceso.	<b>OE 4.2.</b> Se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito	Desarrollo de normativa	Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	1	No
		Campaña de comunicaciones	Campañas, canales y materiales de comunicación, sensibilización y difusión	1	No
		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	3	No
		Fortalecimiento institucional	Mejora de logística, control de calidad, abastecimiento	3	No
		Fortalecimiento institucional	Aumento de capacidad del sistema especializado de justicia	1	Sí
		Gestión de información	Desarrollo o instalación de sistema de gestión de indicadores o datos	2	No
		Fortalecimiento institucional	Mejora de servicios para la inclusión y la diversidad	2	No
			Total	13	
	<b>OE 4.3.</b> Se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas y sus formas de explotación.	Mejora de la persecución y sanción	Aumento de sanciones	2	Sí
		Mejora de la persecución y sanción	Control de espacios de riesgo	1	Sí
		Fortalecimiento institucional	Aumento de capacidad del sistema especializado de justicia	1	Sí
		Capacitación	Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	1	No
			Total	5	

Elaboración propia

*La relación entre los indicadores y las metas.* Salvo por una cuestión de orden de presentación en la matriz, tanto el Plan anterior como el 2017-2021, siguen una línea similar de formulación (número de acciones o porcentajes). Ambos planes construyen sus acciones y metas basadas en las disposiciones de la Ley 28950 y su reglamento, los cuales toman los lineamientos establecidos en el Protocolo de Palermo concentrados en tres ejes: prevención; atención y persecución. Debido a desarrollos legislativos en el marco jurídico internacional, el nuevo Plan incluye el eje de Gobernanza y en el eje de atención incorpora la reintegración de las víctimas. Hay cierto *isomorfismo* sistémico o institucional “el concepto más general (...) está referido a la distinción entre leyes analógicas y leyes homológicas, entre similitudes superficiales que no aportan nuevo conocimiento y leyes que son equivalentes con independencia de su relación con los factores superficiales” (De la Reza & Lara, 2012, p. 231).

*Ausencia de una línea de base.* El marco estratégico del Plan Nacional señala que se diseñaron *metas e indicadores cuantitativos y cualitativos* y que estos “se deben precisar a partir de una *Línea de Base*, con el fin de identificar con mayor claridad los alcances de los indicadores y así establecer una valoración precisa para medir los avances, una evaluación intermedia y una evaluación final” (MININTER, 2017, p. 181). Por ende, la forma de metas progresivas que se presentan en avances numéricos o porcentuales de forma geométrica bajo esta estructura isomórfica no parece asentarse en ningún dato precedente. Tampoco se construyó una línea de base en los periodos posteriores. Las metas se plantearon con cierta arbitrariedad, sin un criterio basado en evidencia. La actual Política Nacional que data del año 2020, a la fecha no cuenta con una línea de base.

*La composición de la estructura de metas.* El resultado del análisis y clasificación por tipo es también claro. El 77% de las metas del Plan están orientadas al fortalecimiento institucional, campañas de comunicaciones, creación de documentos de trabajo y otro tipo de acciones (que luego se deben operacionalizar en metas). Solo el 23% restante tiene alguna relación directa o no directa con la gestión del riesgo de victimización, la identificación de víctimas, la atención de víctimas o la mejora de la persecución y sanción penal. Esto significa que solamente 28 de las 120 metas del Plan tienen algún tipo de impacto posible en la médula del objetivo del instrumento.

*Concentración.* Sin embargo, la prevención situacional no es un tema, para nada, central. Pues solo presenta 1 acción y meta concreta. Lo mismo sucede con la identificación de víctimas con 1 sola meta. Este es un tema particularmente importante, pues la lógica de acción genera que la reducción de elementos situacionales reduce la posibilidad de victimización, pero la lógica del Plan no considera esto. Las ya pocas acciones y metas que tiene algún posible impacto directo en el control del delito se concentran en la fase de atención a las víctimas (21 de las 120 metas están concentradas en ello). De estas, 2 de las 21 metas son mejoras en servicios de traducción (en un enfoque intercultural), y solo 1 para la mejora de infraestructura.

Tabla 22. Clasificación de metas del Plan (2017-2018)

Grupo	Metas (total)		Clase	Metas (Objetivo inmediato)						
	N.º	%		Ob1	Ob2	Ob3	Ob4	Total	%	
Fortalecimiento institucional	42	35.03%	Instalación de grupos, sesiones, encuentros o reuniones de funcionarios	8	0	0	0	8	6.66%	
			Capacitación, formación a funcionarios, servidores o ciudadanía	2	12	5	5	24	20%	
			Mejora de logística, control de calidad, abastecimiento	0	2	2	3	7	5.87%	
			Coordinación o articulación interinstitucional	0	0	0	3	3	2.50%	
Gestión de información	13	10.82%	Publicación o elaboración de documentos, informes, estudios	2	0	0	0	2	1.66	
			Desarrollo o instalación de sistema de gestión de indicadores o datos	6	1	2	2	11	9.16%	
Desarrollo normativo	20	16.66%	Elaboración de documentos normativos, planes o estrategias	6	1	0	1	8	6.66%	
			Modificación de normativa interna de instituciones, incorporación de acciones en documentos de gestión	5	1	3	2	12	10%	
Campaña de comunicaciones	11	9.20%	Campañas, canales y materiales de comunicación, sensibilización y difusión	0	10	0	1	11	9.20%	
Participación ciudadana	6	4.99%	Participación de la ciudadanía a través de actividades locales	0	2	0	0	2	1.66%	
			Mejora de programas sociales, servicios básicos	0	2	2	0	4	3.33%	
Gestión de riesgos	1	0.83%	Control de espacios de riesgo	0	0	0	1	1	0.83%	
Identificación de víctimas	1	0.83%	Aumento de denuncias e identificación de potenciales casos	0	1	0	0	1	0.83%	
Atención a víctimas	21	17.49%	Mejora de los servicios de atención de víctimas	0	0	18	0	18	15%	
			Mejora de infraestructura para atención de víctimas	0	0	1	0	1	0.83%	
			Mejora de servicios para la inclusión y la diversidad	0	0	0	2	2	1.66%	
Mejora de la persecución y sanción	5	4.15%	Acciones de fiscalización general	0	0	0	1	1	0.83%	
			Realización de operativos	0	0	0	1	1	0.83%	
			Aumento de sanciones	0	0	0	2	2	1.66%	
			Aumento de capacidad del sistema especializado de justicia	0	0	0	2	1	0.83%	
120		100%		120						100%

Elaboración propia

El resultado general es una alta concentración de acciones y metas de carácter *managerial*: gestión y fortalecimiento institucional, una gran cantidad de gestiones para reuniones, espacios de discusión, logística, campañas de comunicaciones, que dan un rótulo claro a este tipo de estructuras. ¿Es posible pensar en el impacto y la reducción del delito con un conjunto de metas como las diseñadas en ese Plan? La respuesta clara es no. Se trata de una orientación hacia la lógica de la gestión, pero carente de un objetivo práctico asociado a la reducción del delito o la victimización.

### 3.3. Los límites operativos del enfoque de género en el Plan

#### 3.3.1) La función y operativización de los enfoques

El diseño de políticas públicas implica ciertos elementos de concentración (objetivos) y perspectivas de análisis para abordar ciertos temas, poner énfasis en situaciones o vulnerabilidades, grupos específicos o condiciones particulares, que requieren atención específica y especial (enfoques). Así, los objetivos están atravesados por enfoques, que señalan ciertas particularidades y concentraciones para establecer tanto las lógicas conceptuales de diseño, como el análisis diagnóstico de una situación, y el monitoreo y evaluación de estas políticas (CEPLAN, 2023a).

*Los enfoques ayudan a tener una intervención más integral y a comprender la dimensión del problema. El enfoque contribuye a darte mayores elementos para que tú puedas intervenir, por ejemplo, en un caso de trata tendrías que tener necesariamente un enfoque de derechos, de género etc. En la práctica se utiliza muy poco.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y Ex Director de ONG especializada en trata de personas)

*Los enfoques buscan una atención más especializada. Por ejemplo, si hablamos del tema de interculturalidad, sirve para ver procedencia de las víctimas, el origen de la víctima. El enfoque de derechos humanos cubre todos los derechos humanos que le asisten a las personas. Con el enfoque de género tengo cierta preocupación porque el enfoque de género tiene que ver con género masculino, género femenino (...). Hay una mayor incidencia de víctimas de género femenino, sí, pero no se puede sesgar o reducir a la atención del género femenino. Incluso esto se considera que es una forma de violencia de género.*

(Entrevista a Fiscal Especializada en Trata de Personas de Lima)

*El enfoque de género se aplica en la labor policial partiendo de la idea que las mujeres, sobre todo se encuentran en una situación de vulnerabilidad por su condición de tal, por los estereotipos y si son extranjeras, esta situación se agrava ya que existe una total dependencia económica. Ahora, dentro de la policía, no todos manejan el tema del enfoque de género porque falta capacitación.*

(Entrevista a Superior PNP especializado en el delito de trata de personas)

El enfoque cumple una función en todo el proceso y estructura de la política pública, de modo que es una forma de leer e interpretar la realidad, pero también un modo de operar los datos, requerir la información, y analizar el impacto de las políticas. Así, un enfoque (como el enfoque de género y derechos humanos) aparece tanto en el análisis de situación y determinación del problema público, como en la etapa de diagnóstico, el análisis de las causas, la formulación de posibles soluciones, y el diseño de las actividades, el sistema de monitoreo y evaluación y el análisis de resultados e impacto. Pero esto no necesariamente ocurre así en la práctica.

Si bien el diseño de políticas en el Perú implica, *sine qua non*, la incorporación de enfoques —lo que se puede ver claramente en la publicación de los documentos de política pública—, estos no siempre atraviesan todo el proceso. Así, en muchas ocasiones i) se toman solamente como un marco referencial general, pero no se operativizan en la estructura de objetivos; ii) se agregan posteriormente al diseño de los objetivos e indicadores, iii) no se colocan a nivel de indicador, lo que hace en la praxis imposible de monitorear los resultados desde el análisis de datos sobre los enfoques.

*Creo que en la política de trata se ha avanzado. Aún no se ha logrado que las entidades públicas incorporen en la política sus acciones de siempre porque son las mismas. Por ejemplo, el Ministerio de Cultura incorpora el enfoque de interculturalidad, ahora tiene un indicador que les exige un poco más pero no se ha logrado que se implementen ciertos servicios. Por ejemplo, no atiende a víctimas de trata, no han hecho ningún plan de reintegración de víctimas (...) No hay un compromiso real.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y ex Director de ONG especializada en trata de personas)

*En el Plan se contemplan acciones para visibilizar más a las víctimas del género femenino. Existe concentración de intervenciones donde existen víctimas del sexo femenino. Las noticias hablan de la intervención en tal o cual bar, que se extrajeron 28, 30, 50 víctimas mujeres que estaban siendo explotadas sexualmente. No tenemos noticias por ejemplo intervención en una fábrica, en un carwash donde hay varios varones. No se hacen operativos en esos lugares. Es más fácil poner se rescataron 84 víctimas de trata de tal bar que poner en ese es titular se rescataron cinco adolescentes varones que habían sido captados en la ciudad de Pucallpa para trabajar en un Car Wash en el Cercado de Lima. Entonces esa es la mala interpretación del enfoque de género.*

(Entrevista a Fiscal Especializada en el delito de Trata de Personas)

La consecuencia principal de la limitada transversalización operativa de los enfoques es que estos, tienden a aparecer de manera fragmentaria en la estructura de la política. Esta disposición genera que aparezcan como enfoques y base narrativa de los documentos de política pública, pero que posteriormente desaparezcan o aparezcan poco en la determinación de los árboles de problemas (o estructura de Ishikawa) utilizadas para identificar la causalidad de los problemas, y aquella forma asociada a la forma

resolverlos; y que, a su vez, aparezcan solo ocasionalmente en las acciones y en los indicadores asociados.

*En la gestión pública, se considera que, solamente introduciendo lineamientos por ahí, alguna capacitación, con eso se está implementando u operativizando el enfoque, pero no es así, se debe tener evidencia, la evidencia es fría, es dura, pero es evidencia y eso te ayuda a cambiar, a mejorar a validar aquello que estás haciendo bien.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y ex Director de ONG especializada en trata de personas)

Como consecuencia de la disposición fragmentada, evidentemente, no hay posibilidad de establecer una conexión lógica clara entre el enfoque dispuesto como un punto ancla y fundamento de la secuencia de pasos, y la cadena lógica de la formulación e indicadores. Esta ruptura lógica genera, como consecuencia inmediata, que no pueden ser medidos, sino solo ocasionalmente y en ciertos elementos de la política (quebrando su estructura fundamente, transversal y prioritaria).

Asimismo, la segunda consecuencia es que, los enfoques puedan aparecer como elementos declarativos. Así, si bien hay un acuerdo de que los enfoques son claves para priorizar, proteger o resguardar ciertos temas, situaciones o poblaciones, puede —al carecer de un proceso riguroso de operacionalización— de resultar solamente una pieza declarativa de la organización de los instrumentos, que establece intenciones claras, pero que posteriormente no se puede monitorear con precisión y que no reporta impacto.

*El enfoque de género está solamente en el papel. He elaborado varios documentos técnicos, normatividad, lineamientos, etc. pero muy poco se ha llevado a la práctica. No basta el documento, es un trabajo de gestión, de mejorar las competencias del operador, de supervisar que efectivamente aplique lo que ha aprendido, de verificar que el usuario final se haya sentido reconocido, que el servicio cumple con su función, que le solucionan sus problemas.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y Ex Director de ONG especializada en trata de personas)

*Considero que los enfoques en el Plan quedaron en letra muerta. Todos los policías que trabajamos en el área de trata tienen que saber cómo manejarse cuando hay presencia de menores y mujeres, mayormente las víctimas que sufren las consecuencias de la trata son mujeres. Y en ese sentido el personal policial que trabaja en el área debe tener presente este tipo de enfoques, los que trabajan en la selva, por ejemplo, conocer el enfoque de interculturalidad.*

(Entrevista a Superior PNP especializado en el delito de trata de personas)

*Para el Estado que es el mayor responsable de cumplir estas políticas públicas el tema no es su prioridad, no hay interés. Lo otro es que no entienden el tema de intervenciones con relación a lo que ellos han normado, por ejemplo, para hacer un plan de trabajo, una ordenanza regional de cualquier tema trata, violencia, infancia, nutrición, etc., traen expertos de Lima. (...) Los que hemos ido trabajando a lo largo de la historia en*

*Loreto sobre el tema de trata y violencia, después de la pandemia hemos ido alejándonos un poco también porque es más de lo mismo.*

(Coordinadora de la Red Regional de Lucha contra la Violencia de Género en Loreto)

Finalmente, la consecuencia del carácter fragmentario (y la ausencia de una disposición transversal) es que los enfoques aparezcan solamente en ciertos indicadores y con limitadas posibilidades de operacionalización. De modo que, del conjunto de la política pública, haya solo algunas acciones e indicadores asociados en los que se pueda establecer una lógica clara de visualización e información acerca del enfoque planteado.

*Es una intención más declarativa y pasa así en todo el enfoque de género. Está como transversalizado todo. Deberíamos ver cuándo los operadores de los Centros de Emergencia Mujer que se supone son los expertos en enfoque de género, realmente utilizan el enfoque a la hora de hacer la valoración de un caso. Por ejemplo, hay muy poco registro de violencia contra los hombres porque está más feminizada la violencia. Hay muy pocas estadísticas respecto a la violencia hacia los hombres.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y ex Director de ONG especializada en trata de personas)

La secuencia del enfoque debería implicar al menos los siguientes pasos: establecer la situación o población que requiere atención especial, lo que implica justificar de manera clara y fundamentada la situación (a través de la recopilación y análisis de información secundaria cuantitativa y cualitativa, la opinión fundamentada de expertos, el análisis de tendencias de un fenómeno, o a través de alguna herramienta que sostenga claramente la necesidad e importancia del tema). Esta fundamentación y selección permitirían que el enfoque se coloque en el punto de partida del diseño y formulación de la política pública, lo que implica, al menos, considerar este enfoque en la determinación del problema público, la descripción y análisis de las causas y consecuencias, y el diseño del inventario de objetivos. Posteriormente, el enfoque (y por ende la situación o población considerada en este) deben estar presentes en el análisis precedente y el proceso de construcción de las acciones (actividades, tareas) pues se asume que su carácter fundante de la estructura del problema y de la política deben llevarlas a estos elementos. Asimismo, deben ser elemento clave para determinar los indicadores, tanto a nivel de diseño del método, como del dato que requiere recolectarse para analizar el cumplimiento de las acciones y metas. Y, por ende, esta información que considera el enfoque debe servir para establecer el análisis de impacto, cumplimiento, y la evaluación de la política pública.

*Cuando hablamos de indicadores vamos a ver que las intervenciones que tiene un sector o un programa pueden predecir resultados muy puntuales en relación con la posibilidad de cambio, del impacto poblacional que se busca. Esta intervención se va a dar con la intervención de varios programas, de varios esfuerzos, de varios sectores.*

(Entrevista a Ex Ministra de la Mujer y Docente de la Universidad de Derecho e Investigadora de la PUCP)

*El impacto del Plan realmente fue mínimo. No podemos hablar de que estamos frente a un impacto, a una situación donde en verdad haya disminuido la situación o la victimización. En el tema de trata insisto que el compromiso del Estado si no es real, no si no es patente en lo que significa dar recursos económicos a todos los actores involucrados exclusivamente para abordar este tema no se van a producir avances reales.*

(Entrevista a Ex adjunto de la Defensoría del Pueblo en Derechos Humanos)

Sin embargo, la práctica es diferente. Hemos registrado tres problemas asociados a la secuencia en la producción de políticas públicas asociadas: i) los enfoques se incorporan posteriormente a la estructura de problema. De modo que la construcción de un problema, si bien puede estar conectado a la situación o población clave en el enfoque, no la asume como un sustrato, sino que el enfoque se agrega a sus elementos ya ramificados (ciertos objetivos más específicos y ciertas operacionalizaciones posteriores).

ii) La incorporación de los enfoques no se traduce en unidades de observación específica en las actividades e indicadores. De modo que no se puede realizar el seguimiento del enfoque o del nivel de protección o atención que se ha generado con las acciones de la política pública.

*Para lo que ha servido este Plan y la política es para difundir la existencia del delito de trata. Hoy en día la mayoría de peruanos saben que existe la trata de personas y saben o por lo menos tienen una ligera idea o vinculan el delito de trata de personas con alguna forma de explotación*

(Entrevista a Fiscal Especializada en el delito de Trata de Personas de Lima)

La Defensoría ha incorporado el enfoque de género y ha planteado recomendaciones, Por ejemplo, en el informe que publicamos sobre el tema penitenciario plantemos lo que debía hacerse en función de las mujeres privadas de libertad. A modo de ejemplo, ahí se logró crear o establecer que la autoridad penitenciaria tenga un protocolo de cómo abordar el tema de la situación de la mujer privada de libertad. El tema es que no siempre en el Estado se encuentra quién decida ponerlo en marcha, porque también hay una alta rotación de funcionarios públicos

(Entrevista a Ex adjunto de la Defensoría del Pueblo en Derechos Humanos)

iii) La evaluación y el análisis de impacto no se realiza según los elementos clave de los enfoques y, por lo tanto, no es posible conocer el impacto en la población que se buscaba proteger (o si es que existió algún tipo de impacto).

*La importancia del enfoque de género en los Centros de Atención Residencial se realizan planes de vida para que las mujeres menores de edad lo desarrollen, que puedan restituir sus derechos y recobrar su dignidad. (...) Muchas de ellas se rehúsan a aceptar su condición y normalizan el sometimiento a las cuales ellas han estado sometidas y no se sienten víctimas. Entonces, con el enfoque de género, se ha abierto o se ha tocado más a fondo esta situación para que las autoridades puedan trabajar con mayor sensibilidad este tema.*

(Entrevista a Fiscal Provincial de la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas)

*En el Perú prácticamente las únicas evaluaciones de impacto son de los programas sociales que tiene el Ministerio de Inclusión Social, programas de lucha contra la pobreza. Estos programas de transferencias condicionadas de dinero, por ejemplo, que en el Perú se llaman Juntos.*

(Entrevista a Ex Ministra de la Mujer y Docente de la Universidad de Derecho e Investigadora de la PUCP)

*Por ejemplo, en el Ministerio de la Mujer, a pesar de que se hizo un Viceministerio de la Mujer son muy buenos elaborando documentos, pero la gestión pública debería estar dirigida al logro de un resultado. Ese resultado transforma una realidad, genera valor en las personas y hace que se solucione un problema. Pero eso no se da. (...) La víctima o la persona vulnerable necesita algo concreto. No necesita documentos técnicos a los cuales ni siquiera tiene acceso.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y ex Director de ONG especializada en trata de personas)

*Se debe tener data diferenciada a través de evidencia, que, además, idealmente, y eso es lo que recomienda el ministerio, debería estar también cruzada por otras como, por ejemplo: categorías sociales, etnicidad. No se tiene en todos los casos, pero es importante la evidencia. En segundo lugar, lo que se necesita es identificar qué intervenciones pueden ser ad hoc para disminuir las brechas. Acciones determinadas, intervenciones determinadas, indicadores que te ayuden a medir estos cambios. Adicionalmente, para que esto sea efectivo, se necesita personal, es decir, quiénes intervienen con capacidades reforzadas.*

(Entrevista a Ex Ministra de la Mujer y Docente de la Universidad de Derecho e Investigadora de la PUCP)

De este modo, la secuencia de producción de las políticas públicas no siempre genera un mecanismo y metodología que permita incorporar los enfoques de manera transversal y estructurada en toda la secuencia del instrumento. El resultado puede ser problemático, pues se generan políticas con enfoques claros, pero declarativos, desconectados de la estructura del sistema de objetivos, indicadores, actividades y metas, y por ende del

sistema de monitoreo y evaluación. La traducción de este problema de método es clara: no conocemos el impacto de las políticas en la población que se buscaba proteger o priorizar, y existe la posibilidad de que no se hayan realizado sino solo algunas acciones generales sobre esta.

### ***3.3.2) La presencia y forma del enfoque de género en el Plan***

El Perú ha asumido e incorporado el enfoque de género como un elemento clave en el diseño de políticas públicas. De tal modo, CEPLAN (en el Anexo del “Reglamento de las Políticas Nacionales”) señala que “La política nacional debe ser redactada con enfoque de género e interculturalidad, según corresponda” (Decreto Supremo N.º 028-2018-PCM, 2018). Se entiende el enfoque de género como “herramienta analítica y metodológica que posee una dimensión política, en tanto busca la construcción de relaciones de género equitativas y justas (...)” (MIMP, 2017, p. 6). De tal modo, el enfoque de género busca:

Por un lado, procura controlar los posibles efectos e impactos adversos derivados de las intervenciones y cuidar de no incurrir en discriminación por razón de género y, por otro, a promover la igualdad de oportunidades con especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las mujeres a través de su empoderamiento como titulares de derechos. (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2017, p. 6)

Asimismo, se entiende que el enfoque de género busca identificar las asimetrías y desigualdades, para generar medidas y asegurar servicios adecuados para promover las condiciones de igualdad:

[Enfoque de género] Herramienta de análisis que permite identificar los roles y tareas que realizan los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre ellos. Al observar de manera crítica las relaciones de poder y subordinación, que las culturas y las sociedades construyen entre hombres y mujeres, y explicar las causas que producen las asimetrías y desigualdades, el enfoque de género aporta elementos centrales para la formulación de medidas (políticas, mecanismos,

acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyen a superar la desigualdad de género, modificar las relaciones asimétricas (...) [y la] violencia de género, origen étnico, por la situación socioeconómica, edad, orientación sexual e identidad de género, entre otros factores, y aseguren el acceso de mujeres y hombres a los recursos y servicios públicos, fortaleciendo su participación política y ciudadana en condiciones de igualdad. (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2017, p. 5)

A partir de lo anterior se puede señalar que, en el marco de los instrumentos de política pública en el Perú, el enfoque de género implica, al menos, cinco grupos de acciones:

- 1) Identificar los roles, asimetrías, relaciones de poder e inequidades que se producen entre hombres y mujeres.
- 2) Aportar elementos para la formulación de medidas de política pública (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas) para contribuir a superar la desigualdad de género, las relaciones asimétricas y la violencia de género.
- 3) Controlar los posibles efectos adversos derivados de las intervenciones y cuidar de no incurrir en discriminación por razón de género.
- 4) Promover la igualdad de oportunidades con especial énfasis en el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las mujeres.
- 5) Busca asegurar el acceso de mujeres y hombres a los recursos y servicios públicos, en condiciones de igualdad

De modo que, al menos, estos cinco elementos deberían considerarse en la lógica de diseño de una política pública y en toda la secuencia de elaboración. Así, la decisión de incorporación del enfoque de género implica no solo una declaración de intenciones, sino un marco concreto de acciones que requieren ser consideradas. Esta lógica es clara, tanto en los documentos analizados como en la perspectiva de las personas expertas en el tema. El enfoque de género implica acciones en la composición de las políticas públicas:

*Por ejemplo, la importancia del enfoque de género en los Centros de Atención Residencial se realizan planes de vida para que las mujeres menores de edad lo desarrollen, que puedan restituir sus derechos y recobrar su dignidad. (...) Muchas de ellas se rehúsan a aceptar su condición y normalizan el sometimiento a las cuales ellas han estado sometidas y no se sienten víctimas. Entonces, con el enfoque de género, se ha abierto o se ha tocado más a fondo esta situación para que las autoridades puedan trabajar con mayor sensibilidad este tema.*

(Entrevista a Fiscal Provincial de la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas)

Al tamiz de esos cinco elementos, se consultó a especialistas en trata de personas y género, sobre la forma en el que el enfoque se manifiesta en el plan. Esto arroja tres resultados complementarios. i) El plan recoge el enfoque y lo considera como un elemento relevante, pero se concentra en su forma declarativa:

*El enfoque de género debe ayudar a mirar el impacto diferenciado que las intervenciones tienen en la población entre mujeres y hombres. Este impacto diferenciado es lo que podemos hablar de brechas de género o desigualdades. (...) El enfoque de género debe ayudar a problematizar, cómo está la situación de las personas antes de la intervención y cuál es el impacto que estás buscando después de la intervención. Esta situación diferenciada tiene que estar justificado en información, en evidencia.*

*(Entrevista a Ex Ministra de la Mujer y Docente de la Universidad de Derecho e Investigadora de la PUCP)*

ii) Se señala que el enfoque de género es un asunto relevante, pero que no se incorpora en la secuencia de objetivos, acciones e indicadores de manera transversal. Así, prácticamente no se considera a nivel de objetivos.

iii) El enfoque de género solo se puede analizar en algunas acciones e indicadores. Y esto, a su vez, se concentra casi exclusivamente en la determinación de acciones e indicadores que consideran la división de datos que contabilizan o tienen como población objetivo a las mujeres.

*La mayor parte de autoridades, somos mujeres las que vemos la lucha contra la trata, entonces, de una u otra forma, vamos advirtiendo también esta situación y vamos empatizando de una mejor forma con las mujeres. Muchas de ellas se rehúsan a aceptar su condición y normalizan el sometimiento a las cuales ellas han estado sometidas y no se sienten víctimas. Entonces, con el enfoque de género, se ha abierto o se ha tocado más a fondo esta situación para que las autoridades puedan trabajar con mayor sensibilidad este tema*

*(Entrevista a Fiscal Provincial de la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas)*

Estos elementos dan cuenta de un asunto concreto: la severa dificultad para operativizar el enfoque de género en el marco del instrumento de política, y de operar a nivel de objetivos, acciones e indicadores. Esto es claro y representa una limitación objetiva en el Plan. De modo que el análisis de los tableros de secuencia lógica de los capítulos anteriores, permiten ver que no se dispone el enfoque de género como un elemento que aparezca de manera consistente en la estructura de diseño, y que tampoco opera a nivel de monitoreo y análisis de impacto. ¿Por qué ha sucedido esto?

En una primera lectura del proceso, es claro que hay limitaciones de método, es decir, de incorporación del enfoque en la operacionalización. Las entrevistas se dirigen al mismo punto. Más allá de la intención de incorporar el enfoque, este se hace de forma posterior al diseño; sin embargo, también hay una opinión extendida, de que se carece de criterios operativos para poder transformar el marco conceptual de género en elementos tangibles y medibles, que excedan la medición de la “cantidad de mujeres” en una acción, servicio o indicador.

*Es un problema muy frecuente, no solamente en el Plan Nacional de Trata, sino además en otros planes nacionales. Se ponen muchas actividades como indicadores de actividades o de proceso, pero no son indicadores, no van a medir que efectivamente se está cambiando o transformando una realidad. Hay mucha dificultad en ese sentido porque no existe mucha evidencia, no se recoge mucha data. A veces se formulan, no técnicamente los documentos, se incorporan actividades que ya se vienen realizando y no se crea nada nuevo. Entonces, al final es una suma de actividades, no sabemos cuál va a ser el resultado, seguramente va a contribuir, pero que transforme una realidad de manera sustancial, que contribuya a reducir el delito de trata, a prevenir, a proteger, a recuperar a las víctimas. Entonces, en la práctica lo que observo es que no son técnicamente indicadores.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y ex Director de ONG especializada en trata de personas)

*En realidad, creo que hay una gran dificultad para operativizar el enfoque de género, no basta decir que el enfoque está incluido, debe demostrarse en acciones concretas. Entonces, por ejemplo, no veo que haya una medición. (...) quedaba en un enunciado solamente.*

(Entrevista a Ex Director de Derechos Fundamentales del Ministerio del Interior)

*Para poder operativizar el enfoque de género necesitamos asignación de presupuesto y de recursos humanos que puedan abordar de mejor forma a las víctimas y cubrir todos los ejes como el de reintegración. Eso coadyuvaría a que esa víctima en su mayoría mujeres no retornen al circuito de explotación.*

(Fiscal Provincial de la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas)

La segunda lectura del proceso muestra que, además de las limitaciones de método y de las herramientas para establecer indicadores concretos, los propios operadores están poco informados de los criterios para establecer estas lógicas y de la función del enfoque en términos de operación de políticas públicas. Si bien hay un desfase entre la teoría (el marco conceptual y la importancia y justificación de intervenciones con enfoque de género), el discurso no se traduce en acciones específicas, y aparentemente no se genera un cuerpo especializado en traducir y medir este tema a nivel operacional.

*No tenemos estadísticas ciertas. Cada entidad tiene sus estadísticas y tampoco aplican una medida de cuántas atenciones reales han dado a en determinados*

*servicios. Una vez me puse a revisar las atenciones de una de estas instituciones y surgen ciento cincuenta atenciones al mes lo cual refiere en principio a ciento cincuenta víctimas atendidas. Sin embargo, se anotaban atenciones de una misma víctima, por ejemplo: si a una víctima la llevaron a medicina legal es una atención, a evaluación psicológica es una atención, a pericia antropológica es otra atención. (...) No hay un registro con lineamientos claros que permitan la medición.*

(Entrevista a Fiscal Especializada en el Delito de Trata de Personas de Lima)

*Existe desconocimiento sobre la magnitud del problema de la trata. (...) Cuando no has hecho un buen diagnóstico, no vas a poder tener indicadores que te permitan medir el impacto real de las acciones que tú vienes programando. (...) Es un tema tanto de desconocimiento de la magnitud del problema de la trata y los delitos afines y sobre el ciclo de una política pública que existe por parte de los funcionarios estatales.*

(Entrevista a Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo / Licenciada en Ciencias Políticas)

*Las acciones se concentran en campañas, talleres y charlas por la facilidad en la medición de esa actividad. (...) Tiene que ver también porque algunas entidades reciben fondos de cooperación internacional y esos fondos de cooperación internacional muchas veces están condicionados a la realización de determinados eventos, talleres de sensibilización, mesas de trabajo, etc. Lo tercero tiene que ver también con que nos hemos enfocado bastante en lo políticamente rentable y a corto plazo.*

(Entrevista a Politóloga de la Universidad Ruiz de Montoya)

*Perú tiene muchas políticas, muchos reglamentos, mucho material, muchos protocolos (...) sin embargo, falta difusión. Si tú haces una encuesta y entre las instituciones y las preguntas sobre el plan Nacional, pocas van a ser las autoridades que te puedan hablar del contenido del plan porque no saben. Entonces, nunca se ha medido o nunca se ha hecho algo acá. Por ejemplo, la mesa regional estaba antes en Desarrollo Social ahora está en otra Gerencia, no hay presupuesto, eso nos afecta mucho.*

(Entrevista a Fiscal Provincial de la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas)

En las entrevistas realizadas se consultó sobre el tema, y el resultado apunta a lo mismo, de modo que incluso el grupo experto en enfoque de género manifiesta que —salvo la medición de cantidad de mujeres respecto de una acción o indicador determinado— no se han desarrollado y establecido con claridad y precisión, criterios de método para operacionalizar el enfoque y que, por ende, la medición de impacto y la estructura de las políticas, solo contienen parcialmente el enfoque.

*El enfoque de género no la aterrizan a la realidad. Entonces, puede ser algo muy poético lo que dice en el documento, pero a la hora de ejecutarlo, la realidad es distinta. No es fácil entender el delito de trata. (...) El tipo penal es complejo y la investigación es compleja, así como acreditar la afectación de la víctima. A veces no se tiene la logística suficiente. Entonces quién no conoce el delito de trata, se va a dejar llevar por lo que dicen los libros o la literatura en general, que es un delito de organizaciones criminales y sabemos que no todo son organizaciones criminales, también dicen que la trata de*

*personas es un delito transnacional. Sabemos que no todas son víctimas extranjeras, también hay trata interna.*

(Entrevista a Fiscal Especializada en el delito de Trata de Personas de Lima)

*Los sistemas de información, al menos en el caso de los sectores, están un poco fragmentados y eso lo hemos notado bastante durante la pandemia (...). El uso de evidencia es un elemento que sin duda debería estar en la base de cualquier toma de decisión en la materia, sobre todo en materia del enfoque de género, porque hay un impacto diferenciado.*

(Entrevista a Politóloga de la Universidad Ruiz de Montoya)

*Si se toma en cuenta el enfoque de género, hay leyes y se han creado las fiscalías de violencia contra la mujer. También se están tomando en cuenta el enfoque de niña, niño y adolescente. Los operadores de justicia tratamos de llegar a las víctimas, respetando su cultura, sus orígenes, explicándoles sobre el caso, quizá en su lengua o buscando la forma de que entienda sobre el proceso. Antes eso no se veía, incluso ahora tienen defensores públicos y ellos también coadyuvan a que estos enfoques puedan prevalecer ante cualquier situación.*

(Entrevista a Fiscal Provincial de la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas)

*La mujer se ha priorizado en todo el material de difusión, las principales víctimas de la trata han sido siempre las mujeres. A través de la historia y en nuestra región también. Mujeres vulnerables, mujeres pobres y mujeres también aisladas del centro urbano.*

(Coordinadora de la Red Regional de Lucha contra la Violencia de Género en Loreto)

La evaluación de resultados del Plan tiende en la misma dirección, pues no es posible descomponer los datos y los indicadores para estudiar el impacto diferenciado por género, o entender la forma en que se modificaron las tendencias, comportamientos o los servicios con base en el enfoque. Si bien es necesario realizar un análisis a nivel de objetivo y acción, para determinar la función y composición del enfoque de género en estos (lo que es el objetivo del siguiente acápite), es claro a nivel de la exposición de los resultados propuestos en el “Informe de Implementación de Acciones y Metas del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021”, donde se reporta que el enfoque de género ha sido incorporado en los documentos de gestión, cartillas informativas, entre otros, pero no se encuentran claras referencias a su operativización. Solo el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señala que se aborda el enfoque de género mediante la consideración de las siguientes variables: “sexo, grupo de edad, nivel educativo, lugar donde se realiza la explotación, ámbito geográfico (departamental, distrito fiscal); mes de ocurrencia, finalidad, modalidad de captación y medio empleado” (Ministerio del Interior, 2021c, p. 43).

Así, al consultar a los especialistas señalan lo siguiente:

*Esto no responde solamente al Plan contra la trata, sino a otros diversos instrumentos de política pública, que tienen la misma dificultad y explicitan estos problemas. El Plan ha ayudado un poco a organizar las actividades, pero en general el impacto ha sido limitado. Las entidades han trabajado más a nivel de documentos, pero no necesariamente esto se ha traducido en mejores condiciones para las víctimas o para prevenir el delito o para evitar que sigan llegando víctimas o para perseguir penalmente o sancionar de cualquier forma el delito de trata de personas.*

(Entrevista a Ex Director de Protección Especial y ex Director de ONG especializada en trata de personas)

*El Plan establecía la construcción de una línea de base que nunca se construyó y por ende no se hicieron mediciones de indicadores y mucho menos sobre la operativización o no de los enfoques.*

(Entrevista a Ex Director de Derechos Fundamentales del Ministerio del Interior)

*Si bien el Plan es nutrido con muchas expectativas para prevenir el delito, erradicarlo y atender a las víctimas (...) si no hay presupuesto para cada institución, por ejemplo, para hacer un operativo, si no hay personal especializado es un punto débil.*

(Entrevista a Fiscal Provincial de la Fiscalía Especializada en Delitos de Trata de Personas)

*El no tener líneas de base ya te dice que es muy difícil para el Estado intervenir y peor ponerse metas porque para hacer cualquier tipo de intervención se tiene que saber las dimensiones del problema. Podemos tener diferentes estrategias, por ejemplo; tú puedes escoger hacer una intervención en un territorio determinado para saber qué funciona y de ahí hacer un escalamiento. (...) Hay elementos que son muy difíciles en la cuestión de trata (...) no es que necesitamos solo a la policía para que haga intervenciones, sino que necesitamos inteligencia policial para mirar a las redes de tráfico, porque este es un delito de gran envergadura. (...)*

(Entrevista a Ex Ministra de la Mujer y Docente de la Universidad de Derecho e Investigadora de la PUCP)

*El tema de la medición es muy relevante porque sin una línea de base no podemos saber cuánto avanzamos o cuánto eventualmente podemos retroceder. Ahora hay que entender bien qué es lo que se debería medir estrictamente porque cuando se formuló el plan no teníamos este fenómeno migratorio tan adentrado. No teníamos un millón y medio de personas.*

(Entrevista a Ex adjunto de la Defensoría del Pueblo en Derechos Humanos)

Por lo tanto, es posible pensar que el enfoque de género aparece en el Plan como un elemento declarativo, y que la operacionalización no ha sido eficiente ni en la estructura de objetivos y acciones, ni en los indicadores. Asimismo, se generan problemas de medición, de modo que el informe final de cumplimiento de metas no da cuenta del enfoque de género ni es posible descomponer los resultados para ese análisis.

Sin embargo, lo anterior no significa que no hay intención de incorporar el enfoque, y que este no haya sido mejorado. Sin embargo, señala que las políticas públicas presentan dificultades para la incorporación, que se deben en este caso no a asuntos de posición

política o ideológica, sino a problemas y limitaciones metodológicas y de criterios técnicos de eficiencia en la incorporación de elementos clave. Esto no responde solamente al Plan contra la trata, sino a otros diversos instrumentos de política pública, que tienen la misma dificultad y explicitan estos problemas.

*Como Estado tenemos una serie de dificultades para encarar delitos de esta naturaleza cometidos ahora por el crimen organizado en su mayoría. Entonces, si queremos tener políticas concretas, debería haber también un abierto compromiso político para poder afrontarlas. Aquello que sea más concreto en la lucha contra la trata.*

(Entrevista a Ex adjunto de la Defensoría del Pueblo en Derechos Humanos)

*El Estado peruano está sobrerregulado, la trata de personas y los temas de igualdad de género no son la excepción. Trabajé en el Consejo de Coordinación Viceministerial que es el canal a través del cual se reciben y revisan todas las propuestas normativas del Poder Ejecutivo en la Presidencia de Consejo de Ministros. Identificamos que del 2015 al 2019 se habían emitido aproximadamente más de 55.000 normas. Hicimos otro estudio en Secretaría de Gestión Pública en 2018 e identificamos que habían más de 430 comisiones y grupos de trabajo en el Poder Ejecutivo. Esta sobrerregulación y desorden organizacional tienen que ver que nos hemos enfocado en medir, lo que la entidad pública tiene que reportar para cumplir con su planificación operativa.*

(Entrevista a Politóloga de la Universidad Ruiz de Montoya)

*En la experiencia que he tenido con las instancias distritales de concertación, tuve que hacer entrevistas a varios funcionarios que son parte de la instancia. Sin embargo, no trabajan en la alineación con la estrategia nacional. (...) Entonces creo que sí hay un tema de desconocimiento de las autoridades que están por debajo del Ejecutivo que no saben cómo implementar los documentos.*

(Entrevista a Ex Director de Derechos Fundamentales del Ministerio del Interior)

*Muchos de los indicadores verificables en el Plan son estrictamente de cumplimiento. Es preocupante que el Plan no tenga la presencia que esperaríamos del enfoque de género. No veo el enfoque operativizado y plasmado de manera sostenible dentro del plan.*

(Entrevista a Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo y Licenciada en Ciencias Políticas)

*Existen muchos cambios en las políticas. En este trabajo del CEPLAN, de ordenar y de tener un horizonte de políticas al 2030, ahora se está trabajando en un horizonte al 2050. Eso es de este siglo, no del siglo pasado, claro. Entonces una política errática no se puede medir el impacto poblacional. Si tú tienes por ejemplo un indicador que en el Ministerio tal quiere que se reduzca un fenómeno al 20%, el otro en 5%, el otro en 50%*

*(...) ninguno sabe en verdad cuánto es posible tener como impacto poblacional, porque eso debería ser un solo indicador.*

(Entrevista a Ex Ministra de la Mujer y Docente de la Universidad de Derecho e Investigadora de la PUCP)

### **3.3.3) Operativización del enfoque de género en las acciones del Plan**

El análisis de la lógica de operativización se ha realizado en tres vías complementarias. Estas parten de la lógica de análisis sobre el diseño institucional y la forma en que la metodología del diseño incluye el enfoque (y se considera la forma explícita de mención del concepto género, el enfoque o la variable). Este, si bien es un ejercicio simple de conteo nominal, responde a un criterio de operativización, que es el foco de medición de una política pública.

1. *Se analiza el tablero de acciones del Plan, para determinar si la forma en que la acción ha sido redactada es susceptible de considerar el enfoque de género.* El resultado muestra que el 90% (45 acciones de las 50 existentes) de las acciones podrían incluir el enfoque de género en el diseño y considerar el enfoque en la lógica de producción de sus metas. Esto significa que la relación entre el objetivo inmediato y las acciones del objetivo inmediato podrían considerar el enfoque de género. Solo 10% (5 acciones) presentan ciertas dificultades (aunque no es imposible), ser sometidas al tamiz de los lentes y enfoque de género. Estas 5 acciones están asociadas a desarrollo de instrumentos técnicos específicos, como incidir el financiamiento, o la aprobación de una norma o instrumento técnico o de cooperación.
2. *Se analiza el tablero de acciones del Plan para determinar si la forma en que ha sido planteada la acción considera de manera explícita y clara el enfoque o, al menos, la variable de género.* El resultado de contraste es muy claro, pues solo 12% (6 acciones) consideran esta variable y el restante 88% no la consideran. Esto se hace más claro cuando se contrasta la forma de redacción y planteamiento de la acción respecto de las metas asociadas. De modo que se marca “no” cuando ni la forma de la acción, ni el contenido de forma de las metas, consideran la variable de manera clara y explícita. Esto no significa que los productos asociados o derivados de las metas, no consideren la variable o el enfoque, sino que no es posible identificarlo explícita y claramente en el diseño formal del instrumento, lo que, por sí mismo, representa un problema de operativización y análisis.
3. *Se analiza el informe de implementación de acciones (“Informe de implementación de acciones. Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021. Periodo junio 2017 - diciembre 2021”) elaborado por el Ministerio del Interior y la Comisión Multisectorial Contra la trata de personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, en el marco del mandato normativo establecido en la Ley N.º 29918; para determinar si la implementación y la información reportada por*

*los sectores considera clara y explícitamente el enfoque o la variable de género.* El resultado es claro: solo 14% del total de las acciones (12 de 50) consideran el reporte de implementación asociado a la variable de género. Esto es particularmente relevante, pues marcamos “sí” cuando al menos una institución considera el enfoque de manera clara (de manera que, en el reporte de implementación de una acción, que implica varias instituciones, en la mayoría solo una de media docena reporta la variable en alguna de sus actividades).

Tabla 23. Sistematización de los resultados de análisis de operativización del enfoque de género en las acciones del Plan e informe de implementación de acciones del Plan

Categorías de análisis	No		Sí	
La acción podría considerar variables de género	5	10%	45	90%
La acción considera variables de género en el diseño	44	88%	6	12%
Se considera el análisis de género en el informe de implementación	38	76%	12	14%

Elaboración propia

El resultado del análisis (que se desagrega en la Tabla 24) muestra un problema objetivo de i) estructura de diseño, y de ii) medición operativa. ¿Cómo podemos saber si el enfoque se incluye, se incorpora o se implementa, si es que no hay un adecuado y concreto diseño de acciones, metas e indicadores? Esta lógica se ratifica de manera explícita en el “Informe de implementación de acciones” pues sus conclusiones ni siquiera mencionan el término. Ahora, si bien es posible que diversos productos, instituciones y actores específicos haya incluido el enfoque —lo que representa per se un avance en las políticas de inclusión y equidad de género—, el diseño no permite la medición, ni análisis de impacto, ni de implementación según el enfoque.

Tabla 24. Análisis del enfoque de género en los objetivos inmediatos y acciones del Plan

Objetivo Inmediato	Acciones del Objetivo Inmediato	Metas 2017-2018	La acción podría considerar variables de género	La acción considera variables de género en el diseño	Se considera el análisis de género en el informe de implementación
<b>OI 1.1.</b> Se fortalece la articulación en los tres niveles de gobierno, con la participación de actores del sector público y de la sociedad civil.	<b>1.1.1.</b> Fortalecer las capacidades e institucionalizar las instancias de gestión y articulación, en los tres niveles de gobierno, para luchar contra la trata de personas y sus formas de explotación y sus formas de explotación.	-Al menos 2 nuevos actores (...) se integran a la CMNP TP-TIM. -Funcionamiento de 2 grupos especializados de la CMNP TP-TIM -Al menos una sesión anual descentralizada de la CMNP TP-TIM. -Al menos 30% de mesas, comisiones o redes regionales cuentan con reglamentos internos. -Al menos 10 gobiernos locales con mesas, comisiones o redes. -Al menos 20% de mesas, comisiones o redes (...) sesionan 4 veces por año. -Al menos 30% de mesas, redes o comisiones regionales cuentan con integrantes capacitados para formular e implementar políticas públicas. - Al menos 20% de mesas, redes o comisiones locales cuentan con integrantes capacitados (...).	Sí	No	No
	<b>1.1.2.</b> Aprobar e implementar los planes regionales y locales de acción contra la trata (...), que aborden las características (...) en cada zona del país, considerando temas como sexo, edad, orientación sexual, [y otros].	-Al menos 30% de comisiones, meses o redes regionales, cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -20% de comisiones, meses o redes locales cuentan con planes aprobados alineados al Plan Nacional en coordinación con la CMNP TP-TIM. -40% de los planes regionales y locales implementados.	Sí	Sí	No
	<b>1.1.3.</b> Promover espacios de articulación interregional.	-Al menos 1 encuentro interregional realizado.	Sí	No	No
<b>OI 1.2.</b> Se cuenta con una línea de base y se establece un sistema de monitoreo del Plan	<b>1.2.1.</b> Desarrollar e implementar un sistema de monitoreo del Plan Nacional, que incluye la metodología y los indicadores.	-Un comité de monitoreo y evaluación del PNAT funcionando -Un sistema de monitoreo desarrollado. -25% de entidades públicas que reportan información periódica y oportuna para el monitoreo y evaluación del PNAT	No	No	No
	<b>1.2.2</b> Elaborar 1 Línea de Base Nacional.	-1 línea de base elaborada	Sí	No	No
<b>OI 1.3.</b> Se promueve la gestión del conocimiento	<b>1.3.1.</b> Promover y elaborar estudios e investigaciones sobre enfoques, experiencias, lecciones aprendidas, y buenas	- Al menos 2 documentos de sistematización de las experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas en materia de trata de personas y sus formas de explotación, en áreas urbanas y rurales.	Sí	No	Sí

para la formulación e implementación de políticas públicas.	prácticas de prevención, persecución, protección y reintegración en materia de Trata de personas y sus formas de explotación.	- Al menos 2 investigaciones académicas en trata de personas y sus formas de explotación.			
	<b>1.3.2.</b> Optimizar la gestión de la información sobre casos de trata de personas y sus formas de explotación a nivel local, regional y nacional, a través del uso de interconexión de los sistemas de información.	-Al menos 4 entidades públicas cuentan con sistemas de información que incorporan data en materia de trata de personas y sus formas de explotación.	Sí	No	Sí
	<b>1.3.3.</b> Implementar y posicionar herramientas de información que difundan y articulen las acciones e incidencias que se generan en el marco de la lucha contra la trata de personas (...) a nivel nacional considerando el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.	- 1 sistema de registro único de víctimas, que incluya información sobre la atención, protección y reintegración, diseñado y elaborado. -1 plataforma digital en funcionamiento y actualizada.	Sí	No	No
<b>OI 1.4</b> El Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas es ejecutado con presupuesto específico asignado para los sectores y gobiernos regionales y gobiernos locales.	<b>1.4.1.</b> Promover la asignación, incremento y la ejecución adecuada de los recursos en los sectores involucrados y los tres niveles de gobierno.	-6 Instituciones de la CMNP TP-TIM incorporan acciones programadas en el PNAT a sus documentos operativos y asignan presupuesto específico.	Sí	No	Sí
	<b>1.4.2.</b> Incidir políticamente para el financiamiento del Plan Nacional	-1 propuesta para ejecución del Plan Nacional.	No	No	No
<b>OI 1.5.</b> Se mejora la intervención y articulación en	<b>1.5.1.</b> Promover la cooperación con la Comunidad Internacional en el marco de los ejes	-Coordinar y diseñar al menos 2 instrumentos de cooperación con otros Estados. -Se aprueban 3 Hojas de ruta de instrumentos binacionales.	Sí	No	No

la lucha contra la trata transfronteriza, mediante la cooperación con la Comunidad Internacional	estratégicos y objetivos del Plan Nacional.				
<b>OI 1.6.</b> Se incorporan los enfoques en la política pública contra la Trata de personas y sus formas de explotación.	<b>1.6.1.</b> Promover la implementación de acciones y actividades que incorporen los enfoques en los documentos de gestión de los diversos sectores, instituciones y los tres niveles de gobierno en la ejecución del PNAT 2017-2021.	-El 50% de documentos de gestión de la CMNP TP-TIM y las mesas, redes y comisiones regionales y locales, incorporan los enfoques en la política pública contra la trata. -20% de entidades que incorporan acciones relacionadas a los enfoques en sus planes de trabajo.	Sí	Sí	Sí
<b>OI 1.7.</b> Se incorpora el delito de trata de personas y sus formas de explotación como un problema de seguridad ciudadana.	<b>1.7.1.</b> Realizar incidencia política para incorporar el delito explotación, en los planes de seguridad ciudadana de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos el 30 % de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 20 % de Planes Regionales de Seguridad Ciudadana incluyen acciones contra el delito de trata de personas y sus formas de explotación.	Sí	Sí	Sí
<b>OI 2.1.</b> Los grupos en situación de riesgo frente a la trata de personas y sus formas de explotación conocen sus derechos (...) con espacios y servicios de prevención fortalecidos.	<b>2.1.1.</b> Fortalecer los servicios y canales de información y prevención relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación, dirigidos a grupos en situación de riesgo.	-Al menos 4 instituciones de la CMNP TP-TIM cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 4 gobiernos regionales y gobiernos locales cuentan con servicios y canales de información relacionados a la trata de personas y sus formas de explotación. -30% de las/os funcionarias/os y servidores/as de los canales y servicios de información son capacitados.	Sí	Sí	Sí
	<b>2.1.2.</b> Promover el conocimiento y empoderamiento de derechos y de los servicios del Estado, en los grupos en situación de riesgo, frente a la trata.	-30 % de sectores e instituciones implementan actividades de empoderamiento de derechos dirigido a grupos en situación de riesgo.	Sí	No	No

<b>OI 2.2.</b> Se incrementan los niveles de información y sensibilización de la población respecto a la trata de personas y sus formas de explotación.	<b>2.2.1.</b> Realizar una encuesta nacional para medir el conocimiento de la población sobre los servicios que brinda el Estado y la percepción del delito de trata de personas y sus formas (...)	-1 encuesta nacional de apertura realizada	Sí	No	No
	<b>2.2.2.</b> Implementar estrategias de información y sensibilización diferenciada frente a la trata de personas y sus formas de explotación.	-2 campañas nacionales de información y sensibilización ejecutadas anualmente. -1 estrategia de información para la prevención de la trata de personas en situaciones de emergencia y/o desastres naturales. -10% de la población general del país es informada sobre el delito de trata de personas y sus formas de explotación. -2 estrategias que utilizan Tecnologías de Información y Comunicación para la prevención de la trata de personas y sus formas de explotación, desarrolladas.	Sí	Sí	Sí
	<b>2.2.3.</b> Implementar estrategias de capacitación dirigidas a las y los funcionarios y servidores y servidoras públicos que desempeñan labores de prevención.	-Al menos 10% de personal de atención al público del sistema de salud son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 30% de las y los docentes del sistema educativo nacional es capacitado en materia de trata de personas y sus formas de explotación para replicar conocimientos en los programas de educación básica regular, priorizando las zonas de mayor incidencia del delito. -Al menos 30% de las y los funcionarias/os y servidoras/es de los programas de prevención del Ministerio de la Mujer y poblaciones Vulnerables, son capacitados en materia de trata de personas y sus formas de explotación -Al menos 30% de personal de atención al público de RENIEC y MIGRACIONES son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 30% de personal de atención al público de MTC - SUTRAN son capacitados para la identificación de posibles víctimas de trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 30% de los/las funcionarios/as y servidores/as que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para brindar información sobre trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos una acción de capacitación en materia de trata de personas dirigida a personal de atención en situaciones de emergencia y/o desastres naturales.	Sí	No	Sí

	<b>2.2.4.</b> Diseñar e implementar estrategias de información y sensibilización, con enfoques reconocidos en el PNAT, comprometiendo a los medios de comunicación en la lucha contra la trata de personas y sus (...)	-1 Estrategia comunicacional nacional diseñada, que incorpora los enfoques reconocidos en el PNAT	Sí	Sí	No
<b>OI 2.3.</b> Se fomenta una cultura de denuncia.	<b>2.3.1.</b> Fortalecer y difundir los canales de denuncia especializados en trata de personas y sus formas de explotación a nivel nacional, ampliando su alcance mediante el uso de las tecnologías de la información y herramientas comunicacionales.	-Los recursos humanos y logísticos de la Línea 1818 opción 1, incrementados. -Al menos 60% de los/as operadores/as de canales de denuncia especializados en trata de personas y sus formas de explotación y canales afines, capacitados. -Las denuncias y consultas recibidas por la Línea 1818, opción 1, se incrementa al menos en 20% respecto a la situación actual. -Un instrumento de coordinación entre el canal de denuncia especializado y las y los agentes de persecución del delito y protección a las víctimas, elaborado -Una estrategia de control de calidad de la atención del canal de denuncia especializado en trata de personas y sus formas de explotación, creada e implementada. -Al menos 6 entidades de la CMNP TP-TIM difunden la Línea 1818 Opción 1 y otros canales de denuncia.	Sí	No	Sí
	<b>2.3.2.</b> Fortalecer redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado para fomentar una cultura de denuncia contra la Trata de personas y exportación para la reducción de la tolerancia frente al delito.	-Al menos 20% de integrantes de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado capacitados para identificar y denunciar el delito de Trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos el 10% de las redes comunitarias, grupos organizados, organizaciones de la sociedad civil y voluntariado participan en acciones preventivas contra la trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 5 instituciones de educación superior incorporan el tema de trata de personas y sus formas de explotación en sus programas de voluntariado. -Un grupo de agentes de prevención constituido.	Sí	No	No
<b>OI 2.4.</b> Los sectores del Estado enfrentan articuladamente los factores estructurales de	<b>2.4.1.</b> Promover condiciones laborales para la población en situación de riesgo asociada a la trata de personas y sus formas de explotación, para fomentar el desarrollo personal, la	-Un programa piloto de capacitación laboral en una región, dirigido a población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, en asociación con las entidades estatales y privadas, creado. -25 % de regiones con alta incidencia que cuentan con programas generales de capacitación laboral.	Sí	No	Sí

riesgo de la trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia del delito.	capacitación técnica y productiva, la empleabilidad y el emprendimiento.				
	<b>2.4.2.</b> Fortalecer el acceso a la educación básica y superior para la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación en zonas de alta incidencia, adaptados a las necesidades locales.	-1 convenio suscrito con instituciones de educación superior privadas, para promover la implementación de la educación politécnica en una región de alta incidencia. -2 zonas con alta incidencia de trata de personas y sus formas de explotación cuentan con programas fortalecidos de educación básica regular. -2 programas educativos regionales adaptados a las necesidades locales para evitar la deserción escolar de población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, creados.	Sí	No	Sí
	<b>2.4.3.</b> Incorporación de indicadores de prevención en los programas del MIMP y MIDIS.	-Una propuesta normativa elaborada para la inclusión de indicadores de prevención de trata de personas y sus formas de explotación en los programas del MIMP y MIDIS.	Sí	No	No
	<b>2.4.4.</b> Fortalecer el acceso a los servicios de salud a la población en situación de riesgo de trata de personas y sus formas de explotación, en zonas de alta incidencia.	-La población beneficiada por el SIS en zonas con alta incidencia de trata de personas (...) se incrementa en un 5% respecto a la situación actual. -6 zonas con alta incidencia cuentan con Centros de Salud Mental Comunitaria CSMC, donde se brinda atención especializada a víctimas de trata de personas.	Sí	No	No
<b>O.I. 3.1</b> El Estado desarrolla acciones articuladas e integrales en los tres niveles de gobierno para la integración o reintegración de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	<b>3.1.1.</b> Elaborar e implementar un instrumento general de articulación interinstitucional para la integración y reintegración de víctimas de trata de personas y (...)	-1 instrumento general que establece los lineamientos generales para las acciones articuladas de integración y reintegración de las víctimas, aprobado.	Sí	No	No
	<b>3.1.2.</b> Elaborar e implementar planes de integración y reintegración individuales considerando los aspectos de salud, educación, trabajo, ámbito social, repatriación, desde las necesidades especiales de la	-Al menos el 60% de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que se acojan a los servicios especializados cuentan con planes de integración y reintegración individual elaborados. -100% de planes de integración y reintegración individuales elaborados son implementados.	Sí	No	No

	víctima y con su participación protagónica.				
	<b>3.1.3.</b> Seguimiento y monitoreo de la implementación de los planes individuales de integración y reintegración para víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	-100% de planes individuales de integración y reintegración implementados cuentan con 4 informes al año de seguimiento. -Al menos 4 acciones anuales de seguimiento del plan general de integración y reintegración por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	Sí	No	No
<b>O.I 3.2.</b> Mejoran los servicios de protección, incluidos los de acogida, atención de emergencia, acceso a la justicia, salud integral, seguridad, repatriación, entre otros, teniendo como eje central a la víctima.	<b>3.2.1.</b> Otorgar los documentos de identidad a víctimas nacionales y extranjeras de manera gratuita.	-100% de víctimas rescatadas cuentan con un documento de identidad válido y vigente, de manera gratuita. -Asistir al 100% de víctimas extranjeras para resolver su situación migratoria en el Perú conforme a la competencia del sector.	Sí	No	No
	<b>3.2.2.</b> Crear, implementar y fortalecer los ambientes de protección transitoria para víctimas de trata de personas y sus formas de explotación que permitan su adecuada recuperación.	-Al menos 5 ambientes de protección transitoria debidamente equipados para atender las necesidades básicas de salud, alimentación y otras, son implementadas en zonas de alta incidencia del delito y cuentan con un equipo de la UDAVIT asignado. -100% de víctimas son atendidas, desde su rescate hasta su ingreso a los espacios de acogida. -Al menos 1 acción de seguimiento al año del funcionamiento adecuado de cada espacio de acogida temporal realizado por el grupo especializado de la CMNP TP-TIM.	Sí	No	No
	<b>3.2.3.</b> Asegurar la defensa legal de las víctimas en todos los procesos y procedimientos judiciales, administrativos, y otros.	-Al menos 60% de las y los Defensores Públicos de Víctimas están capacitados en trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 5 Direcciones Distritales cuentan con Defensores Públicos Especializados en Trata de Personas -Al menos 70% de víctimas cuentan con una o un defensor público asignado. -Al menos 50% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimientos de reparación integral presentados. -Al menos 70% de casos donde el defensor público se ha constituido como parte civil, cuentan con requerimiento de medidas cautelares presentadas para garantizar la reparación integral. -100% de medidas de protección otorgadas y ejecutadas a favor de las víctimas o testigos de trata de persona.	Sí	No	No

	<b>3.2.4.</b> Asegurar la protección de las víctimas de trata de personas durante la persecución del delito.	-Al menos 5 regiones cuentan con Cámaras Gesell o Salas de Entrevista Única nuevas funcionando. -Al menos 10 % de los equipos multidisciplinarios del instituto de medicina legal del MP, son capacitados. -Al menos 10 % de incremento en la asignación de recursos humanos y logísticos de las unidades de protección de víctimas y testigos de trata de personas. -Al menos 30% de los equipos multidisciplinarios de las unidades de protección de víctimas y testigos del MP, son capacitados.	Sí	No	No
	<b>3.2.5.</b> Fortalecer las capacidades de las oficinas consulares del Perú para la atención a víctimas de trata en el extranjero.	-Al menos 30% de los/as funcionarios/as y servidores/as que laboran en consulados y misiones diplomáticas, capacitados para atender a víctimas de trata de personas y sus formas (...) -1 Protocolo de Repatriación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación aprobado. -El 100% de casos de víctimas nacionales que se conozcan en el extranjero serán asistidos por los consulados peruanos, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, Acuerdos Internacionales sobre la materia y el derecho interno del Estado receptor. -100% de víctimas nacionales en el extranjero que deciden regresar al Perú, son repatriadas por los consulados en función a la disponibilidad de recursos.	Sí	No	No
	<b>3.2.6</b> Brindar atención integral de salud a las víctimas y familiares directos o cuidadores, desde un enfoque de derechos humanos, interculturalidad, género y curso de vida.	-100% de víctimas y sus familiares directos, en la medida que lo requieran, acceden al Seguro Integral de Salud (SIS).	Sí	No	No
<b>OI 3.3.</b> Se implementan servicios de integración y reintegración desde las necesidades y expectativas de la víctima, tomando en	<b>3.3.1</b> Asegurar el acceso de las víctimas de trata de personas y sus (...) a los programas sociales del Estado.	-Al menos 20% de víctimas que cumplen con los requisitos acceden a los programas sociales del Estado.	Sí	No	No
	<b>3.3.2.</b> Implementar acciones y/o programas o proyectos para la integración y reintegración en la educación básica regular, alternativa y superior, y capacitación técnica para el trabajo de las víctimas de trata	-Al menos 60% de víctimas integradas y reintegradas a la educación básica regular, alternativa y superior. -Al menos 01 programa o proyecto de capacitación técnica para el trabajo a víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollado o, creado e implementado.	Sí	No	No

cuenta el fin de explotación.	de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 5% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración son beneficiarias de programas o proyectos de capacitación técnica para el trabajo.			
	<b>3.3.3.</b> Crear, implementar y fortalecer los espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas que permitan su adecuada recuperación	-Crear, implementar y fortalecer los espacios de acogida temporal para víctimas de trata de personas que permitan su adecuada recuperación	Sí	No	No
	<b>3.3.4.</b> Implementar y monitorear el modelo de protección de reintegración familiar para víctimas de trata de personas.	-Al menos 40% de víctimas rescatadas de trata de personas y sus formas de explotación son incorporadas al programa de familia sustituta. -Al menos 40% de víctimas rescatadas de trata de personas son reintegradas a su unidad familiar.	Sí	No	No
	<b>3.3.5.</b> Desarrollar e implementar programas o proyectos para el fomento del empleo o autoempleo, inserción y reinserción laboral para las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 01 programa o proyecto de fomento del empleo o autoempleo de las víctimas de trata de personas y sus formas de explotación, desarrollado o, creado e implementado. -Al menos 5% de víctimas que se acogen al sistema especializado de reintegración reciben capacitación para autoempleo, o para inserción laboral y son insertadas o reinsertadas laboralmente.	Sí	No	No
<b>O I 4.1.</b> Las estrategias integrales de fiscalización y persecución mejoran, fortaleciéndose la cooperación y articulación	<b>4.1.1.</b> Fortalecer la articulación entre las instituciones fiscalizadoras y los actores del sistema de persecución de la trata de personas y sus formas de explotación.	-Un mecanismo de comunicación y alerta entre las instituciones fiscalizadoras y de persecución, creado. -Al menos 20% de acciones de fiscalización con participación de la policía o fiscalía especializada en trata de persona, realizadas. -100% de presuntos casos de trata de personas y sus formas de explotación identificados por instituciones de fiscalización derivados a la policía o fiscalía especializada.	Sí	No	No
	<b>4.1.2.</b> Implementar el Protocolo Intersectorial para la protección de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación durante los operativos.	-Al menos 30% de los operativos realizados anualmente cuentan con la participación de los sectores que tienen competencia en atención y protección de víctimas.	Sí	No	No

	<b>4.1.3.</b> Fortalecer acciones para la desarticulación de las organizaciones delictivas vinculadas a la trata de personas y sus formas de explotación y delitos asociados: corrupción, lavado de activos, narcotráfico y medio ambiente.	-Al menos 2 de acciones de capacitación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y los delitos asociados, por año. -1 acción de articulación entre los equipos especializados de trata de personas y sus formas de explotación y aquellos de delitos asociados, realizada.	No	No	No
	<b>4.1.4</b> Mejorar la persecución transfronteriza del delito.	-Al menos 4 operativos transfronterizos de trata de personas y sus formas de explotación, coordinados y ejecutados.	No	No	No
	<b>4.1.5.</b> Revisión y mejora de la normativa para la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación	-Al menos 1 propuesta normativa elaborada para mejorar la fiscalización, persecución y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación y delitos conexos.	No	No	No
<b>OE 4.2.</b> Se fortalecen las instituciones encargadas de la persecución del delito mejorando la	<b>4.2.1.</b> Fortalecer e institucionalizar los programas de lucha contra la corrupción o conducta funcional, especialmente en las instancias encargadas de la fiscalización y persecución del delito de Trata de Personas.	-Al menos un canal de denuncia contra la corrupción o conducta funcional, fortalecido. -Al menos una estrategia de difusión de los canales de denuncia de corrupción o conducta funcional, creada. -Al menos 10% de personal de las unidades especializadas de trata de personas y sus formas de explotación de fiscalización y persecución, sensibilizadas en materia de corrupción.	Sí	No	No
	<b>4.2.2.</b> Fortalecer las unidades y órganos especializados de las instituciones responsables de la investigación, juzgamiento, sanción y reparación de la trata de personas y sus formas de explotación.	-Un módulo básico de atención accesible donde puedan ubicarse las unidades y órganos especializados de persecución de trata de personas y sus formas de explotación, diseñado. -Al menos 50% de personal policial y fiscal de unidades y órganos especializados capacitado. -20% de las y los jueces con competencias en trata de personas y sus formas de explotación, capacitados. -Al menos 5 unidades especializadas de la Policía Nacional, equipadas y con personal especializado asignado. -Al menos 10 fiscalías especializadas creadas, equipadas y con personal especializado asignado. -Al menos 2 juzgados ven preferentemente casos de trata de personas.	Sí	No	Sí
	<b>4.2.3.</b> Implementar los sistemas de registro de denuncia e investigación de las instituciones encargadas de la fiscalización,	-Policía Nacional del Perú (PNP) y Ministerio Público (MP) cuentan con sistemas de registro de denuncia e investigación de casos de trata de personas y sus formas de explotación con variables estandarizadas y mecanismos de alerta.	Sí	No	No

	investigación, juzgamiento y sanción de la trata de personas y sus formas de explotación.	-Poder Judicial diseña un sistema de registro de casos de trata de personas y sus formas de explotación con variables estandarizadas. -Al menos 60% de personal policial y fiscal de unidades especializadas capacitado en el uso de los sistemas de registro e investigación.			
	<b>4.2.4.</b> Incorporar los enfoques en la investigación, persecución y sanción del delito de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 4 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado en el uso de lenguas originarias. -Al menos 2 unidades y órganos especializados cuentan con personal acreditado en lengua de señas.	Sí	No	No
<b>OE 4.3.</b> Se fortalecen los procesos de fiscalización y sanción administrativa de la trata de personas y sus formas de explotación.	<b>4.3.1.</b> Implementar los mecanismos de control sobre las actividades, servicios, insumos, recursos y productos, vinculados a la trata de personas y sus formas de explotación.	-Aumenta en un 10%, en relación con la situación actual, el número de sanciones impuestas a empresas identificadas utilizando mano de obra bajo trata de personas y sus formas de explotación. -Al menos 20% de locales o espacios de explotación de víctimas de trata de personas y sus formas de explotación son clausurados. -Al menos 20% de procesos de pérdida de dominio iniciados a partir de investigaciones de casos de trata de personas y sus formas de explotación.	Sí	No	No
	<b>4.3.2.</b> Fortalecer los mecanismos de fiscalización administrativos asociados a la persecución del delito de trata de personas y sus formas de explotación.	-Al menos 30% de personal de las entidades de fiscalización de trata de personas y sus formas de explotación, capacitado. -La cobertura de los mecanismos de fiscalización se amplía en al menos 2 regiones.	Sí	No	No

Elaboración propia

#### 4. Análisis

La presente investigación parte de la revisión de literatura especializada, los datos extraídos de las entrevistas, el estudio de la estructura y contenido del Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas 2017-2021.

##### 4.1. Estructura del Plan Nacional 2017-2021

El Plan Nacional analizado, es el tercer instrumento de política pública elaborado por el Estado peruano luego de la promulgación de la ley 28950 sobre la materia. En el contexto de aprobación del Plan, la evidencia sobre el delito de trata de personas se centralizaba principalmente en contexto de economías ilegales.

En la estructura lógica del Plan, se observa la falta de coherencia entre los objetivos, las acciones, los resultados y el impacto en el delito de trata de personas. Al analizar los indicadores verificamos que la construcción para proporcionar la información cuantitativa y cualitativa para la toma de decisiones priorizan la gestión institucional lo cual no permite afrontar de manera eficiente el problema público, *la victimización por trata de personas*. Esto nos lleva a sostener que los resultados extraídos del análisis ponen en evidencia que existe una brecha entre la construcción de los objetivos, los indicadores, los enfoques y la operativización de estos.

Las acciones de persecución se basan en los datos de denuncia proporcionados por la Policía Nacional y el Ministerio Público. En la investigación señalamos que la trata de personas es un delito elusivo, su distribución no es homogénea en el territorio lo que se traduce en una cifra oculta. Sostener el diseño de una política en el dato de denuncia, genera la priorización de regiones y la focalización de acciones en poblaciones que tienen facilidad de acceso para interponer una denuncia o están mejor informada. Este aspecto condiciona las intervenciones y desvirtúan la realidad respecto a zonas de mayor o menor presencia del fenómeno. Este sesgo epistemológico, la carencia de estudios complementarios (encuestas de victimización o indicadores de riesgo) y la ausencia de una línea de base, impiden obtener resultados sólidos que permitan evaluar el impacto de las acciones en el problema público que se pretende mitigar.

##### 4.2. Las políticas públicas contra la trata: indicadores autorreferenciales y problemas en el análisis de impacto sobre el delito

Los indicadores son elementos fundamentales en el diseño de una política. Se encuentran presentes en todas las etapas, desde la formulación hasta la evaluación. Analizamos que "los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental" (Aguilar, 1993, p. 17). Así, los indicadores *autorreferenciales o manageriales* son fruto

de errores de diseño. Es necesario realizar estudios para identificar y medir los riesgos asociados a la trata de personas para una evaluación más precisa del fenómeno. Si no conocemos la extensión del fenómeno, no podemos conocer el impacto de las acciones y las metas diseñadas en los planes y las políticas.

Los indicadores como *unidad de medida* son una herramienta clave para monitorear el cumplimiento de los objetivos del Plan. Asimismo, son dependientes de las unidades de observación asociados y por lo tanto relevantes para la medición de los resultados. La medición de las acciones y actividades ejecutadas en el marco de la gestión institucional, no se basan en resultados sustantivos con el objetivo de reducir el delito, el riesgo o la atención diferenciada a las víctimas. Obedecen principalmente a indicadores autorreferentes orientados al éxito de la gestión pública y cumplimiento de los planes operativos de las instituciones estatales. Estos planes operativos internos (POI) se sustentan en acciones más declarativas (reuniones, campañas, charlas, elaboración de materiales, etc.) que, de impacto, de resultado o eficiencia. Así, los indicadores analizados no presentan una coherencia entre la intervención estatal y la disminución del fenómeno.

#### **4.3. La desconexión entre el enfoque y la cadena lógica de los indicadores (debido a la secuencia de indicadores autorreferenciales)**

Los enfoques priorizados en las políticas públicas establecidos por el CEPLAN son cuatro: *enfoque de derechos humanos; enfoque de género; enfoque de interculturalidad y enfoque interseccionalidad*. Sin embargo, cada ministerio impone la incorporación de otros enfoques los cuales son meramente declarativos en el cuerpo del documento. En el momento de creación del Plan, aún no contábamos con la Guía del CEPLAN y se consignaron más de treinta enfoques en el cuerpo del documento. Sin embargo, solo algunos fueron colocados en la matriz de acciones y metas, el enfoque de género ha sido uno de ellos.

La desconexión entre el enfoque de género y la cadena lógica de los indicadores autorreferenciales conduce a la falta de coherencia interna en el diseño del Plan lo cual acarrea un problema metodológico. Esto se refleja en los niveles de resultados y de impacto a largo plazo lo que hoy en el marco de la normativa del CEPLAN, constituye la situación futura deseada. Cuando se elabora un indicador autorreferencial o managerial lo que mide es algo vinculado a sí mismo y no representa un resultado de impacto. A vía de ejemplo, número de campañas o de informes sobre trata de personas.

Las consecuencias de establecer indicadores autorreferenciales es la imposibilidad de demostrar un cambio que impacte en el problema público que buscamos mitigar. Como hemos analizado en el estudio, los principales problemas de los indicadores autorreferentes son: i) no siguen una secuencia lógica entre sí; ii) se miden procesos internos o acciones sin mostrar efectos de impacto en el problema público; iii) impide medir el cumplimiento o avance de los objetivos propuestos en el plan porque solo se miden actividades internas de una determinada unidad o institución, pero no resultados.

#### **4.4. Los problemas de incorporación del enfoque de género en la secuencia lógica de indicadores del Plan**

Del análisis del Plan y de las entrevistas realizadas a especialistas y exfuncionarios, surge que la falta de operativización del enfoque de género obedece a limitaciones técnicas, metodológicas y presupuestales más que a una resistencia institucional o política en su implementación. En este sentido, los sectores y funcionarios responsables de la implementación presentan serias carencias en lineamientos, capacidades y marcos normativos operacionales que se traduzcan en instrumentos de gestión. El enfoque de género no se refleja en instrumentos técnicos ni en acciones con indicadores específicos. Asimismo, no aparece priorizado en la asignación de recursos, no es tomado en cuenta como criterio de decisión y, no representa un elemento fundamental a ser incorporado de manera eficiente en los mecanismos de seguimiento, en las evaluaciones intermedias y en la proyección de acciones futuras.

Al analizar la secuencia lógica de los indicadores del Plan se observa que el enfoque de género es incorporado en la matriz, pero no es un elemento que oriente la toma de decisiones, no cuenta con los medios de verificación que permitan levantar la evidencia en la cadena de resultados. El informe de implementación del Plan elaborado por el Ministerio del Interior da cuenta que, a junio de 2021, no se construyó una línea de base, no se consolidaron instrumentos técnicos con la incorporación de indicadores específicos que permitan una medición de resultados. El informe consiga básicamente un recuento de actividades, elaboración y/o difusión de materiales sobre el delito de trata de personas realizado por los diversos Ministerios con responsabilidad en la materia.

#### **4.5. Los problemas de seguimiento y verificación de la incorporación de los enfoques en la secuencia lógica de evaluación de metas del plan.**

En la proyección anual de las metas, los ministerios establecen diferentes porcentajes de cumplimiento sobre una misma problemática. A vía de ejemplo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio del Interior, intercambian información respecto a niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de personas y explotación sexual pero las metas anuales de las Políticas de Niñez y de Trata difieren. Asimismo, la data proporcionada por el Ministerio Público y el Ministerio del Interior respecto a número de denuncias y víctimas no son consistentes.

La debilidad de la medición impide que el enfoque de género se operativice cuando los indicadores a los que se asocia son autorreferentes. Esto se traduce en el fracaso del Plan, perpetuando condiciones de riesgo, vulnerabilidad y desigualdad estructural. Este análisis nos lleva a sostener que las políticas contra el delito deben pasar por serios procesos de reformulación basados en evidencia que permita desenmascarar el efecto declarativo del enfoque de género que se inserta en el discurso político. Operativizar de forma eficiente

el enfoque de género a robustos indicadores de resultados, generará una cadena de valor en la política pública.

#### **4.6. Los enfoques corren el riesgo de ser declarativos.**

La incorporación del enfoque de género es meramente declarativa. La investigación y los datos de las entrevistas reflejan que, si bien la mayoría de las acciones podrían incluir este y otros enfoques, sólo el 12 % lo refiere de forma explícita en la formulación. El enfoque no opera de forma significativa limitándose a la distinción de sexo, grupos beneficiarios, empleo de lenguaje inclusivo en la elaboración de materiales y dictado de cursos de capacitación. No se han establecido indicadores que permitan medir las desigualdades de género; las brechas de acceso a servicios; la vinculación de este enfoque con otros como, por ejemplo, el de interculturalidad. La falta de estos criterios se traduce en la falta de operativización del enfoque de género y por ende en la imposibilidad de una evaluación que arroje resultados sustantivos al respecto.

En definitiva, podemos sostener que el enfoque de género incorporado en el Plan sigue la misma línea que otras políticas públicas en donde el enfoque es explicado ampliamente en el cuerpo del documento y en el discurso normativo lo que lo convierte en un instrumento de gestión centrado en una tradición burocrática de efecto meramente declarativo.

### **5. Conclusiones y recomendaciones**

El análisis del Plan Nacional (2017-2021) nos lleva a reflexionar sobre cómo se construyen las políticas públicas en el Perú y las limitaciones operativas que se presentan a la hora de la elaboración de indicadores y la incorporación de los enfoques. Si bien los nuevos lineamientos del CEPLAN han permitido el ordenamiento de las políticas, observamos que la medición de los resultados, las evaluaciones periódicas y el impacto de las acciones continúan sin dar respuestas eficientes a delitos de larga data que afectan a la población. Se recomienda evaluar si los ministerios están orientando la formulación de indicadores de impacto alineados a la cadena lógica de resultados basados en estudios y diagnósticos consistentes, con información de campo y no únicamente sobre el dato de denuncia.

Desde el año 2011 a la fecha, los planes y políticas que se han diseñado para enfrentar el delito de trata de personas y sus consecuencias no solo presentan problemas en la construcción e implementación debido a los mismos factores: ausencia de metodología y evidencia; falta de presupuesto para el cumplimiento de acciones y la implementación de los servicios para atención a las víctimas; insuficiente capacitación del personal; alta rotación de funcionarios asignados a la persecución; debilidad de permanencia de los tomadores de decisiones en el ente rector y los ministerios con responsabilidad en la materia. Se recomienda al Estado peruano, dotar de presupuesto para la prevención y persecución del delito, la atención y la reintegración efectiva de las víctimas de trata de

personas. Sobre este punto, se debe atender el contexto de las víctimas adultas al proponerles un Plan de Reintegración. Un número importante de ellas, deciden no acceder a este beneficio debido a que son el sustento económico del hogar o tienen, por ejemplo, adultos mayores a su cargo, o personas con discapacidad. Estas variables no son consideradas ni asumidas en los actuales planes de reintegración. Asimismo, se recomienda que los Gobiernos Regionales realicen diagnósticos sobre los factores de riesgo y vulnerabilidad de este delito que permitan implementar ordenanzas regionales y locales basadas en evidencia.

Se analizó que el Plan presenta serias limitaciones en su construcción debido a que el proceso de elaboración de los indicadores se realizó mediante consensos con los diferentes Ministerios y entes con responsabilidad en la materia. En el año 2024, el CEPLAN elaboró una guía para la construcción de indicadores de políticas nacionales, sin embargo, no se evidencian avances significativos en los procesos de adecuación o reformulación de indicadores de impacto. En consecuencia, las acciones y los servicios están predeterminados por normativas internas de cada sector mediante la implementación de indicadores autorreferentes. A vía de ejemplo, se consigan número de capacitaciones, número de campañas; cantidad de material de prevención, número de reuniones. Los datos proporcionados por estos indicadores impiden un análisis de resultados eficientes y válidos en la implementación de las políticas o del impacto sobre la reducción del delito. Se recomienda la realización de coordinaciones eficientes y documentadas, con los integrantes de la Comisión Multisectorial de naturaleza Permanente de lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes cuya rectoría reposa en el Ministerio del Interior con la finalidad de establecer equipos de monitoreo y evaluaciones basadas en estándares internacionales e instrumentos de medición confiables.

Los enfoques incorporados en el marco de indicadores autorreferenciales generan meros efectos declarativos que no impactan en la implementación de las políticas públicas. En el documento se asumen las definiciones aportadas por los diferentes ministerios. En consecuencia, la transversalización de las políticas parece más un efecto de la burocracia estatal que de acciones coordinadas y no superpuestas. Se recomienda un seguimiento del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables sobre la implementación del enfoque de género y la transversalización de este. Se recomienda un acompañamiento del CEPLAN en los procesos de evaluación intermedia de las políticas mediante la obligatoriedad de la creación de una línea de base en el marco de las políticas y reportes anuales de cumplimiento. Respecto al enfoque de género, es necesario incorporar variables asociadas y no limitarlo a datos desagregados por sexo. Las evaluaciones no deben centrarse únicamente en el gasto y el cumplimiento de una función administrativa sino al impacto que generan las acciones en la reducción de la victimización por trata de personas y el cumplimiento de las metas establecidas. Se recomienda el acompañamiento permanente del CEPLAN y la realización de capacitaciones continuas a los funcionarios de las oficinas de planeamiento y presupuesto de los Ministerios para el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y operativas.

### Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. F. (1993). Estudio introductorio. En *La implementación de las políticas* (1a ed.). Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del distrito*. Alcaldía Mayor de Bogotá.  
<https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/24412>
- Alija Fernández, R. A. (2020). La necesidad de transversalizar los derechos humanos en las políticas públicas para hacer frente a las crisis: Una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista Direitos sociais e políticas públicas*, 2020, vol. 8, núm. 2, p. 640-672. <https://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/171328>
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Houghton Mifflin Company.  
<http://www.kropfpolisci.com/public.policy.anderson.pdf>
- Arias, F. G. (2012). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica*. (6ta ed.). Editorial Episteme.  
[https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=W5n0BgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=Arias,+F.+\(2012\).+El+proyecto+de+investigaci%C3%B3n.+Introducci%C3%B3n+a+la+metodolog%C3%ADa+cient%C3%ADfica.+6ta+edici%C3%B3n&ots=kZnJakqwhb&sig=B\\_3Ja80346xwbQfCiJm6JgNRVRc](https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=W5n0BgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA9&dq=Arias,+F.+(2012).+El+proyecto+de+investigaci%C3%B3n.+Introducci%C3%B3n+a+la+metodolog%C3%ADa+cient%C3%ADfica.+6ta+edici%C3%B3n&ots=kZnJakqwhb&sig=B_3Ja80346xwbQfCiJm6JgNRVRc)
- Arias Gonzáles, J. L., & Covinos Gallardo, M. (2021). Diseño y metodología de la investigación. *Enfoques Consulting EIRL*, 1(1), 66-78.

- Barrantes, C., & Escalante, G. (2015). *Madre de Dios la ruta del oro entre el cielo y el infierno: Estudio sobre la trata de adolescentes confines de explotación sexual*. Terre des Hommes Suisse. <https://repositoriodigital.mimp.gob.pe/handle/123456789/1550>
- Barriga, O. (2012). Prólogo. En G. G. Rojas & A. De Sena (Comps.), *En clave metodológica. Reflexiones y prácticas de la investigación social*. Ediciones Cooperativas.
- Boston, J., Bradstock, A., & Eng, D. (2010). *Public policy: Why ethics matters*. ANU Press. <http://library.oapen.org/handle/20.500.12657/33647>
- Birkland, T. A. (2019). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781351023948/introduction-policy-process-thomas-birkland>
- Capital Humano y Social Alternativo. (2010). *La trata de personas en el Perú—Manual para conocer el problema*.
- Capital Humano y Social Alternativo. (2012). *La trata de personas en Puno*.
- Capital Humano y Social Alternativo. (2016). *IV Informe Alternativo—Principales hallazgos 2015-2016*.
- Capital Humano y Social Alternativo. (2018). *V Informe Alternativo—Principales hallazgos 2016-2017*.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú. (2023a). *Guía de Políticas Nacionales*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4521853/CEPLAN%20-%20GUIA%20DE%20POLITICAS%20NACIONALES%20%28actualizada%29.pdf?v=1683327150>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú. (2023b). *Guía para la elaboración de indicadores de Políticas Nacionales y Planes Estratégicos*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5584781/4961511-guia-para-la-elaboracion-de-indicadores-de-politicas-y-planes-estrategicos-ceplan-2023.pdf>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú. (2025). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5133337/Peru%20-%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050.pdf?v=1694719008>

Cirera León, A., & Vélez Méndez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de desarrollo regional. <https://idus.us.es/items/603247a2-f5fe-428d-bdbc-bca37bb6dc5e>

Cochran, C. E., Mayer, L. C., Carr, T. R., & Cayer, N. J. (2009). *American public policy: An introduction* (9th ed). Wadsworth Cengage Learning. <https://share.google/Ehik2lvDZOZU5XBGO>

Cohen, N., & Gómez Rojas, G. (2019). *Metodología de la investigación, ¿para qué? La producción de los datos y los diseños*. Teseo.

Coronel-Carvajal, C. (2023). Las variables y su operacionalización. *Revista Archivo Médico de Camagüey*, 27. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1025-02552023000100002&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1025-02552023000100002&script=sci_arttext&tlng=pt)

Cortés Toro, D. (2007). Los retos en el abordaje de la trata de personas desde la experiencia de los países andinos. *Agenda Internacional*, 14(25), 75-88. <https://doi.org/10.18800/agenda.200702.004>

- Dandurand, Y. (2017). Human trafficking and police governance. *Police Practice and Research*, 18(3), 322-336. <https://doi.org/10.1080/15614263.2017.1291599>
- De la Reza, G., & Lara, A. (2012). Creación interdisciplinaria: El isomorfismo como criterio normativo. *Argumentos (México, DF)*, 25(68), 223-237.
- Decreto Legislativo N.º 1088. (2008). Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del CEPLAN.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1914441/Decreto%20Legislativo%201088%20LEY%20SISTEMA%20PLANEAMIENTO%20%281%29.pdf.pdf?v=1622128738>
- Decreto Supremo N.º 001-2016-IN. (2016). Reglamento de la Ley N.º 28950, Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes.  
<https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/6022900040cd1e2ca2e3fb5aea5bb8b7/DS+001-2016-IN++Reglamento+de+la+Ley+28950.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6022900040cd1e2ca2e3fb5aea5bb8b7>
- Decreto Supremo N.º 009-2021-IN. (2021). Aprueba la Política Nacional Frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación al 2030.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2050294/Decreto%20Supremo%20N%C2%B0%20009-2021-IN.pdf>
- Decreto Supremo N.º 010-2017-IN. (2017). Aprueba el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1530366-1>

Decreto Supremo N.º 010-2019-IN. (2019). Modifica el Reglamento de la Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, aprobado por D.S. N.º 011-2014-IN.

<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1767721-4>

Decreto Supremo N.º 010-2022-IN. (2022). Modifica la Conformación de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3614644/010-2022-](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3614644/010-2022-IN.pdf)

[IN.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3614644/010-2022-IN.pdf)

Decreto Supremo N.º 028-2018-PCM. (2018). Reglamento que regula las políticas nacionales.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1202949>

Defensoría del Pueblo. (2017). *Trata de personas con fines de explotación sexual en agravio de mujeres adultas. Estudio de casos en las regiones de Lima, Madre de Dios, Piura, Pasco, Lambayeque, Huánuco y Cusco*. Defensoría del Pueblo.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2022). *Trafficking in Persons Report 2022*.

United States Department of State. <https://www.state.gov/reports/2022-trafficking-in-persons-report/>

Departamento de Estado de los Estados Unidos. (2023). *Trafficking in Persons Report 2023*.

United States Department of State. <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/>

Doorewaard, C. (2014). The dark figure of crime and its impact on the criminal justice system.

*Acta Criminologica: African Journal of Criminology & Victimology*, 27(2), 1-13.

Feeny, N., Foa, E., Treadwell, K., y March, J. (2004). Posttraumatic stress disorder in youth: A critical review of the cognitive and behavioral treatment outcome literature.

*Professional Psychology: Research and Practice*, 35(5), 466-476.

<https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0735-7028.35.5.466>

Foa, E. B., y Rothbaum, B. O. (1998). *Treating the trauma of rape: Cognitive-behavioral therapy for PTSD*. Guilford Press

Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2024). *El enfoque basado en los derechos humanos*. <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

García, J. A. B. (2016). El New Public Management y las políticas penales. *Nuevo Foro Penal*, 12(87), 181.

Garland, D. (with Sozzo, M.). (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea* (1. ed.). Gedisa.

<http://www.diazdesantos.es/images/libros/SP/SP1137800325.jpg>

Gasper, D. (1997). *Logical Frameworks: A Critical Assessment*. Institute of Social Studies.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (2024). *Enfoque basado en los Derechos Humanos*. <https://unsdg.un.org/es/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>

Guinart, J. M. (2003, octubre 28-31). *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. <https://clasesmunicipios.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/11/indicadorescladmb.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Perú: Estadísticas de Trata de Personas 2011—2018*.

- Jann, W., & Wegrich, K. (2017). Theories of the policy cycle. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis* (1st Edition, pp. 69-88). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315093192-12/theories-policy-cycle-werner-jann-kai-wegrich>
- Jannuzzi, P. (2022). Indicators in Public Policy, Brazil. En A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 6610-6615). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3\\_3762](https://doi.org/10.1007/978-3-030-66252-3_3762)
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas* (Vol. 10). Fondo de cultura económica Santiago. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34442/S9800516\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34442/S9800516_es.pdf?sequence=1)
- Ley N.º 28950. (2007). Ley contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28950.pdf>
- Lousada, J. F. (2007). *El principio de transversalidad de la dimensión de género* [Texto impreso]. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.
- Martin, K., Lee, K. E., & Hall, J. P. (2021). *Public policy: Origins, practice, and analysis*. University of North Georgia Press.
- McDavid, J. C., Huse, I., & Hawthorn, L. R. L. (2019). *Program evaluation and performance measurement: An introduction to practice (3rd ed.)*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781071878897>

Miklos, T., & Tello, M. E. (2007). *Planeación prospectiva: Una estrategia para el diseño del futuro*. Limusa.

Ministerio de Cultura. (2020). *Política Nacional de Cultura al 2030*.

<https://www.gob.pe/institucion/cultura/informes-publicaciones/841303-politica-nacional-de-cultura-al-2030>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Política nacional frente a la trata de personas y sus formas de explotación*. [https://www.minjus.gob.pe/wp-](https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/POLITICA-Frente-a-la-Trata-de-Personas-f.compressed.pdf)

[content/uploads/2015/04/POLITICA-Frente-a-la-Trata-de-Personas-f.compressed.pdf](https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2015/04/POLITICA-Frente-a-la-Trata-de-Personas-f.compressed.pdf)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos & CHS Alternativo. (2017). *Trata de personas en el Perú—Criminología de actores y perfiles penitenciarios*.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1616620/Trata%20de%20personas%20en%20el%20Peru.pdf?v=1611901077>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). *Protocolo Intersectorial para la*

*Participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos*.

<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1878720-1>

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2017). *Conceptos fundamentales para la transversalización del enfoque de género*.

<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dcteg/Folleto-Conceptos-Fundamentales.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Guía sobre el enfoque de igualdad de género y derechos humanos en la evaluación: Orientaciones para su incorporación en el proceso de evaluación*.

<https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2017/06/Guide%202%20-%20MIDEPLAN-compressed.pdf>

Ministerio del Interior. (2011). *Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas en el Perú (PNAT) 2011-2016*. <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2011/Octubre/19/DS-004-2011-IN.pdf>

Ministerio del Interior. (2017). *Plan nacional contra la trata de personas 2017-2021*. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/3715196-plan-nacional-contrala-trata-de-personas-2017-2021>

Ministerio del Interior. (2021a). *Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2442716/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20frente%20a%20la%20Trata%20de%20Personas%202021..pdf>

Ministerio del Interior. (2021b). *Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030—Versión amigable* [Documento de Gestión]. <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/2775045-politica-nacional-frente-a-la-trata-de-personas-y-sus-formas-de-explotacion-al-2030-version-amigable>

Ministerio del Interior. (2021c). *Propuesta de Informe de Implementación de Acciones y Metas del Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021 (junio 2017—Junio 2020)* [Informe preliminar no publicado].

Montoya Vivanco, Y. (2016). El delito de trata de personas como delito complejo y sus dificultades en la jurisprudencia peruana. *Derecho Pucp*, 76, 393-419.

- Mujica, J. (2014a). *Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios*. PROMSEX Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos.
- Mujica, J. (2014b). Trayectorias y ciclos de explotación sexual y trata para la explotación sexual de mujeres en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 32(33), 163-177.
- Mujica, J. (2022). *Medir la trata de personas: De la epidemiología del delito al análisis de riesgos* [Ensayo ganador del 6.º Concurso de Ensayo sobre Trata de Personas]. Cátedra Extraordinaria Trata de Personas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mujica, J., & Cavagnoud, R. (2011). Mecanismos de explotación sexual de niñas y adolescentes en los alrededores del puerto fluvial de Pucallpa. *Anthropologica*, 29(29), 91-110.
- Mujica, J., Peñaloza-González, Á., & Zevallos-Trigoso, N. (2018). Mercados legales de objetos robados: Compraventa de computadoras portátiles robadas en mercados de Lima. *Revista Criminalidad*, 60(2), 89-105.
- Myhill, A., Quinton, P., Bradford, B., Poole, A., & Sims, G. (2011). It depends on what you mean by 'confident': Operationalizing measures of public confidence and the role of performance indicators. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 5(2), 114-124.
- Naciones Unidas. (1997). *Informe del Consejo económico y social correspondiente al año 1997*. Asamblea General de las Naciones Unidas.  
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n97/265/67/pdf/n9726567.pdf?token=GDcgpzwlYTAupVoFnt&fe=true>
- Naciones Unidas. (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones*

*Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*

<https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolonTrafficking.pdf>

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2016). *Commercial motor vehicle driver fatigue, long-term health, and highway safety: Research needs*. National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/21921>

Neufville, J. I. (1975). *Social indicators and public policy: Interactive processes of design and application*. Elsevier.

Novak, F., & Namihas, S. (2008). *La trata de personas con fines de explotación laboral: El caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios*. Organización Internacional para las Migraciones - OIM Lima.  
<https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/1519>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Manual para encuestas de victimización*. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual\\_Victimization\\_surveys\\_2009\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Manual_Victimization_surveys_2009_spanish.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de la Directrices para la prevención del delito* [Manual].  
[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016a). *Ireland—Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals: Multiple systems estimation of the numbers of presumed victims of trafficking in persons*.  
[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE\\_Research\\_Brief\\_Ireland.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE_Research_Brief_Ireland.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016b). *Romania—Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals: Multiple systems estimation of the numbers of presumed victims of trafficking in persons.*

[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE\\_Research\\_Brief\\_Romania.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE_Research_Brief_Romania.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2016c). *Serbia—Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals: Multiple systems estimation of the numbers of presumed victims of trafficking in persons.*

[https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE\\_Research\\_Brief\\_Serbia.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/MSE_Research_Brief_Serbia.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2017). *Monitoring Target 16.2 of the United Nations Sustainable Development Goals; A multiple systems estimation of the number of presumed human trafficking victims in the Netherlands in 2010-2015 by year, age, gender, form of exploitation and nationality.*

[https://www.unodc.org/documents/research/UNODC-DNR\\_research\\_brief.pdf](https://www.unodc.org/documents/research/UNODC-DNR_research_brief.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). *Enfoque de la trata de personas basado en los Derechos Humanos (Módulo Universitario 8).*

[https://www.unodc.org/documents/e4j/tip-som/Module\\_8\\_-\\_E4J\\_TIP\\_ES\\_FINAL.pdf](https://www.unodc.org/documents/e4j/tip-som/Module_8_-_E4J_TIP_ES_FINAL.pdf)

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2023). *Global Report on Trafficking in Persons, 2022.* [https://www.unodc.org/documents/data-and-](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)

[analysis/glotip/2022/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006).

*Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el*

*desarrollo. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.*

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2016).

*Breve Guía de Reflexión sobre un enfoque basado en los derechos humanos de la salud.*

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RG\\_uide\\_NHRInsts\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/RG_uide_NHRInsts_sp.pdf)

ONU Mujeres. (s. f.). *Incorporación de la perspectiva de género.* Coordinación del sistema de

Naciones Unidas. <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Handbook on social indicators.* UN.

<https://digitallibrary.un.org/record/59759>

Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Los Derechos Humanos y la Trata de Personas*

(Folleto Informativo 36; Folletos Informativos sobre los Derechos Humanos). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS36\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS36_sp.pdf)

Organización de las Naciones Unidas. (2023). *Fundamentos de las Normas Internacionales de*

*Derechos Humanos.* La Declaración Universal de Derechos Humanos.

<https://www.un.org/es/about-us/udhr/foundation-of-international-human-rights-law#:~:text=El%20derecho%20internacional%20de%20derechos,y%20promover%20los%20derechos%20humanos.>

Organización Internacional del Trabajo. (2012a). *Global estimate of forced labour: Results and methodology. Special Action Programme to combat Forced Labour.*

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_182004.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2012b). *Hard to see, harder to count survey guidelines to estimate forced labour of adults and children.*

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_182096.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182096.pdf)

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *El trabajo forzoso en la extracción de madera: Un estudio en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia.* Oficina de la OIT para los Países Andinos.

Organización Internacional del Trabajo, Walk Free, & Organización Internacional para las Migraciones. (2022). *Estimaciones mundiales sobre la esclavitud moderna: Trabajo forzoso y matrimonio forzoso. Resumen ejecutivo.*

<https://www.ilo.org/es/publications/estimaciones-mundiales-sobre-la-esclavitud-moderna-trabajo-forzoso-y>

Organización Internacional para las Migraciones. (2007). *Guía de intervención psicosocial para la asistencia directa con personas víctima de trata* (1. ed.). Diseño Editorial S.A.

Parsons, J., Gokey, C., & Thornton, M. (2013). Indicators of inputs, activities, outputs, outcomes and impacts in security and justice programming. *Vera Institute of Justice.*

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (1era ed.). Flacso México.

Pratt, J. (2007). *Penal populism.* Routledge.

<https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9780203963678/penal-populism-john-pratt>

PROMSEX. (2016). *Crecer seguras en Madre de Dios: Contribuyendo a la erradicación de la trata y la explotación sexual y laboral de niños, niñas y adolescentes*. PROMSEX.

Quiroga Martínez, R. (2009). *Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe*. Santiago (Chile): Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<https://bvearmb.do/handle/123456789/4284>

Ródenas, C., & Doval, A. (2020). Measuring crime through victimization: Some methodological lessons from the ICVS. *European Journal of Criminology*, 17(5), 518-539. <https://doi.org/10.1177/1477370818803048>

Rodríguez Vásquez, J., & Montoya Vivanco, Y. (2020). *Lecciones sobre el delito de trata de personas y otras formas de explotación: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica*. <https://repositorio.pucp.edu.pe/items/d0724f13-ef91-4c46-9e28-76cfcfc4b53e>

Roduner, D., Schläppi, W., & Egli, W. (2008). Logical Framework Approach and Outcome Mapping, A Constructive Attempt of Synthesis. *Rural Development News*, 2, 1-24.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2003). *Evaluation: A systematic approach*.

Sage publications.

[https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=QF9WBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Rossi,+P.,+et+al+\(2004\)+Evaluation:+a+systematic+approach.+SAGE,+Thousand+Oaks&ots=9Cs4-HiRA\\_&sig=VFHU3DkCRT7syoSU8WqbHsC3O4A](https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=QF9WBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Rossi,+P.,+et+al+(2004)+Evaluation:+a+systematic+approach.+SAGE,+Thousand+Oaks&ots=9Cs4-HiRA_&sig=VFHU3DkCRT7syoSU8WqbHsC3O4A)

Schumann, A. (2016). *Using outcome indicators to improve policies: Methods, design strategies and implementation*. [https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/using-outcome-indicators-to-improve-policies\\_5jm5cgr8j532-en](https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/using-outcome-indicators-to-improve-policies_5jm5cgr8j532-en)

- Solari, A. (2016). La trata de personas: Una mirada desde las víctimas Perú-Bolivia-Ecuador. *Diálogos: Revista de Culturas, Espiritualidades y Desarrollo Andino-Amazónico*, 11, 22-24.
- Sozzo, M. (2017). Populismo penal: Historia, balance, dilemas y perspectivas de un concepto. *Nova criminis: visiones criminológicas de la justicia penal*, 14, 79-129.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Comps.), *Las políticas públicas* (pp. 281-312). Alianza Editorial.
- Terre des Hommes Suisse. (2019, abril 18). El drama de la trata de personas. *Terre des Hommes Suisse Peru*. <https://terredeshommessuisse.org.pe/noticias/trata-de-personas/>
- USA (2018). *Aplicación de un enfoque a partir del trauma*. USA: Civilian Security, Democracy, and Human Rights.
- Van Dijk, J., Van Der Heijden, P. G., & Kragten-Heerdink, S. L. (2016). *Multiple systems estimation for estimating the number of victims of human trafficking across the world*. [https://eprints.soton.ac.uk/399731/1/UNODC\\_DNR\\_research\\_brief.pdf](https://eprints.soton.ac.uk/399731/1/UNODC_DNR_research_brief.pdf)
- Vázquez-De-Francisco, M. J., Torres-Jiménez, M., & Caldentey-Del-Pozo, P. (2015). Limits of the logic framework and deficiencies of the traditional evaluation in cooperation for development to assess impact. *Revista iberoamericana de estudios de desarrollo*, 4(2), 80-105. [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.163](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.163)
- Villalba, M. H. (2017). *Menores de estado de abandono como factor causal de trata de personas en el distrito de Tambopata, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios*. [Tesis Doctoral, Universidad Andina del Cuzco]. [https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UACI\\_3cb95e2024e0f0439e09c1c499bbd](https://alicia.concytec.gob.pe/vufind/Record/UACI_3cb95e2024e0f0439e09c1c499bbd)