



2022

Dirección General de Presupuesto
Subsecretaría de Estado de Administración Financiera

Informe de Evaluación

Estructura Presupuestaria del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia



Ministerio de
HACIENDA



PpR
Presupuesto
por Resultado

 **GOBIERNO
NACIONAL**



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motenondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Índice

Introducción	6
Contexto	7
Estructura Presupuestaria del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.....	8
1. Marco Legal.....	8
2. Contribución a las políticas nacionales.....	9
3. Estructura programática 2022.....	10
3.1 Programa Central.....	11
3.2 Programas Sustantivos.....	21
3.2.1 Programa Sustantivo: Protección de la Niñez y la Adolescencia	21
3.2.2 Programa Sustantivo: Promoción de la Niñez y la Adolescencia	27
4. Propuesta de Estructura Presupuestaria MINNA	32
4.1 Programa Central.....	32
4.2 Programas Sustantivos	34
4.3 Aspectos claves para la implementación de la propuesta	39
Conclusión.....	40
Bibliografía	41



Lista de Tabla

Tabla I Actividades Presupuestarias del "Programa Central"	14
Tabla II Partes Interesadas del "Programa Central"	16
Tabla III Diseño del indicador de la Actividad 2: "Atención integral a NNA para la restitución de derechos"	18
Tabla IV Diseño del indicador de la Actividad 4: "Fortalecimiento Sistema de Promoción y Protección de NNA"	19
Tabla V Partes Interesadas del Programa Sustantivo "Protección a la Niñez y la Adolescencia"	22
Tabla VI Indicadores del Programa Sustantivo "Protección de la Niñez y la Adolescencia"	25
Tabla VII Actividades Presupuestarias Programa Sustantivo "Protección a la Niñez y la Adolescencia"	26
Tabla VIII Partes Interesadas del Programa Sustantivo "Promoción de la Niñez y la Adolescencia"	28
Tabla IX Indicadores del Programa Sustantivo "Promoción de la Niñez y la Adolescencia"	30
Tabla X Actividades Presupuestarias del Programa Sustantivo "Promoción de la Niñez y la Adolescencia"	31
Tabla XI Propuesta Estructura Programática - Programa Central	33
Tabla XII Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 1	35
Tabla XIII Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 2	36
Tabla XIV Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 3	37
Tabla XV Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 4	38



Acrónimo

AIEPI	Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia
CONAETI	Comisión Nacional para la prevención y erradicación del Trabajo Infantil
CODENIS	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
CONAPREA	Comisión Nacional para la Atención y Prevención Integral hacia la Niñez y Adolescencia
DEGP	Departamento de Evaluación del Gasto Público
DGP	Dirección General de Presupuesto
DINNA	Dialogo Nacional de Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes
DRI	Dispositivo de respuesta inmediata
EDI	Espacio de Desarrollo Infantil
EANA	Encuesta Nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FEEI	Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
ONG	Organización No Gubernamental
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas destinada a fomentar el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MM	Ministerio de la Mujer
MINNA	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
MICS	Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerado
MSP y BS	Ministerio de Salud y Bienestar Social



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

MH	Ministerio de Hacienda
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PAINAC	Programa de Protección Social que atiende a las niñas, niños y adolescentes que viven en situación de calle
PAINI	Programa de Atención Integral a la Niñez Indígena
PAIVTES	Programa de Atención Integral a NNA Víctimas de Trata y Explotación Sexual
POI	Plan Operativo Institucional
REDNNAPY	Red Nacional de Niñez y Adolescencia – Paraguay
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SENAD	Secretaría Nacional Antidrogas
SNPPI	Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
TMC	Transferencia Monetaria Condicionada



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Introducción

Como parte de los esfuerzos de identificar fortalezas y debilidades en el diseño de los programas, y contribuir al esclarecimiento de las acciones realizadas en el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, surge el interés de llevar adelante una evaluación de diseño de la estructura presupuestaria del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia del Ejercicio Fiscal 2022.

La evaluación de diseño, tiene el propósito de proveer información a los programas, y a las instituciones que los ejecutan, acerca de la relevancia, pertinencia y coherencia de los programas, ofreciendo información sobre la importancia de las medidas adoptadas para cumplir con los objetivos de las políticas públicas que los justifican; sobre el grado en que esas medidas están orientadas a resolver la necesidad o el problema existente en niñez; y sobre la conexión lógica entre los distintos componentes del programa y su correspondencia con las definiciones establecidas por la Dirección General de Presupuesto en la guía de diseño y formulación de programas presupuestarios.

La institución evaluada ha tenido transiciones que han afectado la programación física y financiera en los últimos años, dificultando la medición efectiva de sus resultados propuestos. Es importante mencionar que, con la nueva estructura presupuestaria caracterizada por el desarrollo de un presupuesto orientado a resultados con un horizonte plurianual, se pretende mejorar la articulación entre la planificación y la presupuestación, e implementar la gestión por desempeño como modelo de cultura institucional.

En ese sentido, contar con una estructura presupuestaria formulada con base a una lógica de la cadena de valor y que responda a cada uno de los eslabones del proceso productivo, permitirá el seguimiento oportuno de las metas y resultados, articulando las acciones para la entrega de los servicios de manera efectiva, dará un espacio para la realización de un costeo aproximado de los programas presupuestarios.

Ante lo expuesto, el presente informe se divide en dos apartados, primeramente, se examina el diseño y programación de la estructura presupuestaria 2022. Y en un segundo apartado con base en lo hallado, se proponen las oportunidades de mejora para la Institución.



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Contexto

El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), ha tenido transiciones desde su constitución, iniciando como una secretaría dentro de la estructura presupuestaria de la Presidencia de la República, para luego convertirse en Ministerio, estructura que contribuye a potenciar la responsabilidad de cumplir y hacer cumplir las políticas públicas elaboradas por el Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, así como cooperar con los gobiernos departamentales y municipales en materia de niñez y adolescencia, conforme a las disposiciones establecidas en virtud de la Ley N° 1.680/2001 “Código de la Niñez y la Adolescencia”.

Para el 2020, con la modificación de la matriz presupuestaria con enfoque a resultados llevada adelante por el Ministerio de Hacienda (MH), el MINNA, al igual que otras Instituciones, realizó un diagnóstico y análisis de sus programas presupuestarios, cuya estructura final fue aprobada por el equipo de la Dirección General de Presupuesto (DGP) del MH.

No obstante, en el transcurso de los Períodos Fiscales 2020 y 2022, el seguimiento de la ejecución presupuestaria de dicha estructura se ha tornado compleja tanto para el ente rector como para la DGP, debido a que las informaciones de programas emblemáticos como ABRAZO, se encuentran dispersas en varias estructuras, imposibilitando identificar las inversiones y los beneficiarios.

Por tanto, esta evaluación busca cumplir con los siguientes objetivos

✓ Objetivo General

Analizar la relevancia, pertinencia y coherencia de la estructura presupuestaria vigente del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia a fin de identificar fortalezas y debilidades en el diseño de los programas, y recomendar medidas para subsanar esas debilidades.

✓ Objetivos Específicos

- Analizar la estructura actual y las herramientas de seguimiento vinculadas a la misma.
- Identificar oportunidades de mejora en el diseño de la estructura presupuestaria a fin de que sea sostenible y permita un seguimiento trazable de los bienes y servicios ofrecidos.



Estructura Presupuestaria del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia

Para el abordaje de la evaluación, se toma como base la estructura presupuestaria vigente en retrospectiva de lo que ha sido antes de la transición de Secretaría de la Niñez y la Adolescencia a Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

Si bien el diseño tiene un enfoque de presupuesto por resultados, se ha tornado complejo identificar las intervenciones que son de importancia relativa para la institución como para los órganos rectores del monitoreo y evaluación del gasto público.

Por ende, en este apartado se detalla el marco legal, la contribución a las políticas nacionales, la problemática con sus respectivos justificativos, las partes interesadas, los indicadores de desempeño y las actividades presupuestarias.

A la vez se dará un juicio de valor de los pros y contra, que se han presentado a lo largo de la implementación de los programas del MINNA a fin de que se pueda diagnosticar oportunidades de mejora para la estructura presupuestaria.

1. Marco Legal

Constitución Nacional, Art. 54 de la Protección del Niño

Ley N° 1/1989 Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre derechos humanos o pacto de San José de Costa Rica

Ley N° 57/1990 Que ratifica la Convención de los Derechos del Niño

Ley N° 1136/1997 de Adopciones

Ley N° 1680/2001 Código de la Niñez y Adolescencia

Ley N° 5.659/2016 de "Promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección y disciplina"

Ley N° 6083/2018 Modifica la Ley N° 1.680/01 "Código de la Niñez y la Adolescencia".

Ley N° 6174/2018 Que eleva al rango de Ministerio de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia y pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA)

A/RES/70/1 Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Decreto N° 5887/2016, Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Coordinación para la implementación, seguimiento y monitoreo de los compromisos internacionales en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.



TETÁ VIRU
MOHENDAPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

2. Contribución a las políticas nacionales

En este componente se detalla lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2030, conforme a la alineación que ha realizado el MINNA.

Eje: Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social

Objetivo Estratégico

1.1 – Lograr un desarrollo social equitativo

Combina el eje estratégico Reducción de Pobreza y Desarrollo Social con la línea transversal Igualdad de Oportunidades. Los objetivos específicos incluyen aquellos relacionados a la reducción de la pobreza en todas sus formas, la disminución de la desigualdad, el desarrollo infantil temprano, la educación inicial, escolar básica y media de calidad para todos, la educación profesional, reducción de la desnutrición infantil, mayor participación y protagonismo de la mujer, los jóvenes, la población indígena y demás grupos vulnerables, entre otros.

Objetivo Específico

1.1.12 Aumentar el acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia con un enfoque social

1.1.13 Proteger a los niños y adolescentes ante amenazas de vulneraciones a sus derechos.

Para cumplir con estos objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo cuenta con acciones que se agrupan en un ítem denominado “Como lo haremos”

- *Fortalecer la atención oportuna a niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración de derechos (en situación de pobreza, en situación de calle, con discapacidad, víctimas de explotación laboral y sexual, objeto de discriminación, violencia y maltrato).*
- *Garantizar el acceso igualitario de todos los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo, en especial, de quienes están en situación de pobreza y exclusión.*
- *Fortalecer y desconcentrar la gestión de los programas de prevención, sensibilización y atención oportuna para la erradicación del trabajo infantil y su extensión a otras formas de trabajo.*
- *Implementar el Programa de Desarrollo Infantil Temprano (DTI) y mejorar los servicios de atención temprana a la niñez con discapacidad.*
- *Consolidar el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral y otros mecanismos que permitan una respuesta descentralizada, oportuna, accesible, eficiente y eficaz, en los distintos ámbitos del Estado.*
- *Generar espacios de participación de la ciudadanía, incluyendo a niñas, niños y adolescentes, en la implementación, el monitoreo y la evaluación de los planes, programas y proyectos.*
- *Construir un sistema de datos e información integrada y confiable respecto de la situación de niñas, niños y adolescentes que permita tomar decisiones oportunas.*
- *Impulsar acciones de prevención y protección a niñas, niños y adolescentes indígenas con el enfoque comunitario.*



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

- Fortalecer acciones orientadas a la identidad cultural de niños, niñas y adolescentes indígenas.
- Articular acciones interinstitucionales enfocadas hacia el sector de niñez y adolescencia indígena.
- Consolidar alianzas interinstitucionales con los actores del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI): intendentes, concejales municipales, consejos municipales de niñez y adolescencia y consejeros de CODENI.
- Sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia del desarrollo infantil temprano.
- Articular las redes locales de desarrollo, salud, educación, protección, entre las principales.
- Capacitar a funcionarios del MINNA, MEC y MSPBS sobre las normativas y estándares de calidad de los servicios de atención temprana.
- Capacitar a los agentes comunitarios en promoción y prevención por curso de vida en el AIEPI (La Estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia).
- Fortalecer las campañas de desparasitación masiva en escolares y niños de 0-5 años.
- Fortalecer el manejo clínico de la lactancia materna y servicios amigos del niño y la lactancia.
- Establecer protocolos de atención en los servicios de consultorios de niños.
- Fortalecer la atención integral de la niñez en las regiones sanitarias.
- Realizar investigaciones en sus diversas formas, en materia de niñez y adolescencia, con la academia, el sector público, sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para la toma de decisiones basadas en evidencias.

Instituciones Colaboradoras: Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de la Defensa Pública.

3. Estructura programática 2022

De acuerdo al diagnóstico institucional, se identificaron tres problemas específicos, que tienen sus causas en las condiciones o necesidades que atraviesa la Niñez y la Adolescencia en nuestro país y, por ende, sobre las cuales se busca incidir.

En este sentido, posterior al análisis de cada una de ellas, fueron clasificadas en dos tipologías de programas a nivel presupuestario, 1 Central (Comprende las actividades orientadas a la gestión institucional, es decir, aquellas de apoyo transversal para todos los programas de la institución, y/o aquellas misionales que tengan un resultado esperado pero que no arrojen una producción final) y 2 Sustantivos (orientadas a resolver o paliar un problema específico, en un periodo de tiempo determinado).

A continuación, y como punto de partida para determinar las necesidades de mejora a ser implementadas, se presenta y describe la situación actual en cuanto al diseño de los programas en cuestión:



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

3.1 Programa Central

Si bien todas las instituciones públicas poseen esta clase de programas dentro de sus estructuras programáticas, no todas ellas identifican un problema al que deben responder con resultados expresamente identificados. Esto, debido a que el diseño del programa como tal, categoriza las actividades en dos tipologías según las necesidades que atienden, dada la nueva metodología aplicada desde el año 2020, pudiendo ser: actividades administrativas (AA)¹ y actividades misionales (AM)².

Considerando lo anterior, el MINNA se encuentra entre las instituciones que poseen actualmente estas dos tipologías a nivel del Programa Central, lo cual se justifica en el diseño elaborado y que si bien ha tenido ciertos ajustes en el tiempo, mantuvo la causa principal (del problema) que hace a la misión y funcionamiento institucional, respondiendo en esencia a la rectoría del sector de la Niñez y Adolescencia, y su consecuente desempeño en la gestión interna e interinstitucional enmarcada en la coordinación territorial para el abordaje de acciones, encontrándose en vigencia la siguiente redacción:

¹ Realizadas por todas las instituciones públicas pues están orientadas a la gestión y funcionamiento institucional, es decir, son de apoyo transversal para todos los programas de la institución.

² Aquellas que tienen un resultado esperado, pudiendo identificarse su contribución a la misión institucional incluso con metas cuantitativas, pero que no arrojen una producción final.



- Problema identificado: Descripción y magnitud

“Violencia estructural hacia la Niñez y Adolescencia”

El MINNA debe ejercer la rectoría en materia de la NNA y garantizar a su vez la prestación de servicios de manera equitativa a 2.492.944 niñas, niños y adolescentes entre 0 a 17 años, que representan el 35,3% de la población total del Paraguay. De ellos, el 33% se encuentra en situación de pobreza infantil, elevándose este índice al 49% en zonas rurales. Según la encuesta MICS (2017) el 52% de niños, niñas y adolescentes son disciplinados con violencia de 0 a 14 años.

En Paraguay, existen 1.187 niños, niñas y adolescentes en cuidados alternativos, que fueron separados de sus grupos familiares y que esperan la regularización de las medidas decretadas por los juzgados, ya sea para retornar con sus familias o formar parte de una familia adoptiva; ello significa la atención de servicios que requieren atención inmediata, vinculados a la atención de fono ayuda, la articulación de los dispositivos de respuesta inmediata, la gestión de acciones de restitución y cooperación internacional, la gestión de riesgos y emergencias, así como acciones de promoción de los pueblos originarios.

Sólo existen 3 direcciones regionales, de las 17 necesarias para facilitar la descentralización de la gestión institucional, demora en la elaboración de dictámenes técnicos e informes vinculados a procesos de adopción, algunos con más de dos años de retraso.

Falta información oportuna y accesible sobre la niñez y adolescencia para la toma de decisiones en materia de políticas, planes y proyectos.

Resulta indispensable fortalecer la institución en aspectos como formación continua desde el enfoque de derechos y la doctrina de la protección integral de niños, niñas y adolescentes, infraestructura, comunicación, adecuación tecnológica. Asimismo, también fortalecer el área de asesoría jurídica teniendo en cuenta las competencias del MINNA.

La descripción actual engloba un conjunto de estrategias, revelando los aspectos que hacen a la rectoría del MINNA sobre el sector, lo cual sin lugar a dudas posee un ámbito de acción igualmente amplio. Sin embargo, requieren ciertos ajustes en cuanto al enfoque, de manera a que sea direccionado exclusivamente sobre la población y la atención a sus necesidades, evitando enmarcar sobre las deficiencias a nivel interno institucional.

Otro punto importante a mejorar, guarda relación con los datos estadísticos que apoyan y delimitan su accionar debido a que son de 4 años atrás (2018), por lo que se podría ajustar a proyecciones de datos más recientes en la materia, utilizando fuentes de información del Instituto Nacional de Estadísticas y otros medios “Atlas de Género” apoyados por Organismos Internacionales (ONU MUJERES).

En la misma línea, se destaca que el presupuesto anual es el instrumento de corto plazo mediante el cual las instituciones deben operativizar sus planes, configurados desde el nivel más alto de la cadena hasta el nivel de acción, por lo que es imperante establecer los ajustes en el marco presupuestario, en



forma paralela a los cambios que pudieran darse en materia de planificación y prioridades del gobierno.

La importancia de lo mencionado anteriormente radica en la necesidad de asegurar la sustentabilidad de las operaciones realizadas como una contribución a metas claras y objetivas, donde el plan operativo institucional debe constituirse en uno de los principales insumos para la asignación de recursos en el corto plazo, respetando una lógica para alcanzar objetivos que de ser posible sean medibles, pudiendo utilizarse el historial disponible para realizar proyecciones relacionadas con índices de violencia infantil u otros similares, apuntando a verificar su evolución en el tiempo (disminución).

Asimismo, es importante tener presente los criterios de redacción en cuanto a la “forma” en que debe plasmarse la descripción de una problemática, tal como se señala en la “Guía metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios”, evitando la utilización de términos que indiquen la ausencia de su solución, como: falta de, inexistencia de, etc. y que por ende, impiden la búsqueda de otras alternativas, transcribiéndolo más bien como un estado existente pero negativo, expresado en necesidades insatisfechas, limitaciones, deficiencias o bien, oportunidades no aprovechadas.

Bajo este contexto, se sugiere reanalizar como origen de una posible problemática específica e independiente, las casusas vinculadas a la gestión y procesos de adopción de NNA, siendo una función asignada al MINNA y que de por sí delimita sus acciones hacia un grupo poblacional con necesidades establecidas por Ley, a lo cual se agrega que desde una mirada técnica, tiene suficientes ramificaciones causales y de efectos para fundamentar un abordaje por separado y que apunten a alcanzar resultados vinculados al ámbito de acción.

- Justificación de la prioridad:

2.492.944 niñas, niños y adolescentes entre 0 a 17 años, estos representan el 35,3% de la población total del Paraguay para el 2018, para los cuales resulta un deber del Estado garantizar una inversión adecuada para los mismos.

Si bien es un deber del Estado la garantía de derechos de la población total de NNA del país, en este punto además se busca fundamentar el resultado de la delimitación de acciones acordes al diagnóstico realizado, que son imperantes para la institución en términos de asignación de recursos, y que se relacionen no sólo a atender los efectos sino las causas, como una estrategia clave para reducir la problemática y obtener logros sostenibles. Al respecto, según el Plan Nacional de la Niñez y Adolescencia (2020-2024), se guarda especial atención a la promoción y protección de derechos con enfoque territorial, por lo que se sugiere señalar estos aspectos más concretos, teniendo en cuenta que “garantizar la inversión adecuada” es una expresión muy amplia y se requiere acotar al referirnos a la priorización.



- Actividades necesarias para la resolución del problema:

La institución identifica un total de 6 (seis) actividades principales dentro de su planificación, las cuales internamente involucran la realización de un conjunto de tareas y procesos de transformación de insumos para la entrega de bienes y servicios, que benefician directa o indirectamente a la población beneficiaria que llega por demanda, es decir, no estrictamente planificadas, sino como respuesta ante situaciones emergentes o que implican estrategias transversales a los objetivos de la institución.

Más específicamente, se observa que las actividades engloban aquellas de carácter administrativo (y por ende sin metas), como de carácter misional para el cumplimiento de metas. Esto último, equivale a decir las acciones realizadas en forma permanente y de las cuales depende en forma transversal el resto de las intervenciones a llevarse a cabo a nivel institucional.

Para el año 2020, se han identificado diferentes actividades en las herramientas de diseño, las cuales se presentan a continuación:

- Actividades Estratégicas y de apoyo para garantizar la gestión misional
- Gestión tecnológica y de comunicación
- Atención a través de dispositivos de respuesta inmediata
- Atención telefónica para niñas, niños y adolescentes en situación de vulneración de derechos.
- Gestión de promoción del derecho a la identidad de NNA
- Protección y atención integral de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o emergencia
- Apoyo técnico al desarrollo institucional del sistema
- Apoyo técnico psicosocial y legal a los juzgados y familias en el marco de la ley de Adopciones
- Fiscalización, capacitación y asesoramiento a las entidades de abrigo
- Cooperación y restitución internacional.

Posteriormente estas acciones una vez priorizadas dieron origen a las actividades presupuestarias según el siguiente detalle:

Tabla I Actividades Presupuestarias del "Programa Central"

<i>Actividades</i>	<i>Unidad de Medida</i>
<i>1. Actividades estratégicas y de apoyo</i>	<i>N/A</i>
<i>2. Atención integral a NNA para la restitución de derechos</i>	<i>Intervenciones</i>
<i>3. Atención integral a NNA en situación de riesgo o emergencia</i>	<i>Servicios</i>
<i>4. Fortalecimiento sistema de promoción y protección de NNA</i>	<i>Intervenciones</i>
<i>5. Apoyo técnico jurídico a procesos de adopción</i>	<i>Intervenciones</i>
<i>6. Atención integral a víctimas de trata y explotación sexual</i>	<i>Servicios</i>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)



TETÁ VIRU
MOHENDAPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Haciendo una revisión al interior de cada una de ellas, se considera que existen aspectos que podrían tomarse para mejorar la distribución de las actividades actuales y la forma en que se miden sus metas/avances (unidades de medida), incluso replantear aquellas que respondan de manera independiente y no transversal al resto de las intervenciones, a una cadena de resultados; por ejemplo: acciones enmarcadas a la protección de NNA separados de sus familias, en situación de adopción o bajo cuidados alternativos ante procesos judiciales, etc.

En este punto, cabe mencionar los criterios establecidos en la guía metodológica para diseño de programas, donde se indica que las actividades de carácter misional se deben medir por el lado de la oferta, cuya planificación de metas se puede basar en una estimación promedio, derivada del historial de avances reportados en años anteriores, sumado a los aspectos relacionados a la capacidad de oferta o atención, para casos que dependen de una infraestructura o insumos (por ejemplo en el Centro de Adopciones).

Por otro lado, en lo que respecta a la asignación financiera destinada a la realización de las actuales actividades, se observa una significativa concentración de recursos para aquellas de carácter administrativo, que conlleva el 96,7% del monto total del Programa Central³ y que equivale igualmente al 56,6% del presupuesto total del MINNA.

Entre otros aspectos, dentro de esta actividad se encuentra previsto el pago de remuneraciones al personal, las donaciones destinadas a contribuir con los programas estratégicos y los contratos para abastecimiento de alimentos; igualmente necesarios para las acciones llevadas a cabo por los programas de atención directa (programas sustantivos) y que a la fecha, no forman parte de las asignaciones vinculadas directamente a aquellas estructuras desde la mirada presupuestaria, distorsionando un poco la relación físico-financiero dentro de la programación de recursos a nivel de programas.

En cuanto a las compras, fueron mencionadas como causas directas, las cuestiones relacionadas a plazos contractuales (plurianuales), compras de escala y otras restricciones en la parte operativa (facturación) que involucra a otras instituciones durante el proceso de ejecución, según refieren los responsables institucionales durante el proceso evaluativo.

En ese sentido, si bien la situación es planteada como una condicionante que impide un ajuste en el corto plazo, deja precedentes válidos para el análisis de alternativas a ser propuestas a futuro y que ameritan un esfuerzo interinstitucional para mejorar los procesos vigentes, con una mirada hacia resultados, y que específicamente permita distribuir los recursos más adecuadamente sin alterar los aportes externos que pudieran darse o las compras necesarias, apuntando a un costeo aproximado por programas y una presupuestación que refleje las necesidades de cada una de ellas.

³ Según reporte del SIAF, tomando el presupuesto vigente al corte 30/06/2022.



- Partes interesadas, actores involucrados para la resolución del problema:

Dada la diversidad de intervenciones que contempla este programa, se identificaron varios involucrados que se traducen en otras instituciones, siendo todas ellas del ámbito público; de las cuales, según la mirada del MINNA depende lograr una efectiva atención de la problemática que aborda este programa, descrito como: “Violencia estructural hacia la Niñez y Adolescencia”, y que, por ende, desprende estrategias de colaboración previamente identificadas, citándose:

Tabla II Partes Interesadas del "Programa Central"

N°	Involucrado	Interés	Estrategia resultante
1	Gabinete Social de la Presidencia de la República	Articular recursos y coordinar intervenciones programáticas, así como bienes y servicios.	Acuerdo con Unidad Técnica de Gabinete Social para articular los Planes locales de promoción y protección de la niñez y adolescencia con la oferta del Sistema de Protección Social en lo que refiere a los ciclos de vida de 0 a 5, 6-13 y de 13 a 18 años respectivamente.
2	Ministerio de Hacienda	Contribuir al desarrollo del territorio de los Departamentos y Municipios, fortaleciendo la capacidad institucional de sus gobiernos en la gestión del proceso de descentralización con participación ciudadana.	-Incorporar lineamientos de atención y protección a la niñez y adolescencia dentro de sus principales instrumentos presupuestarios: a) Reglamentación del Presupuesto Anual; b) Lineamientos presupuestarios; c) Sistema Nacional de Inversión Pública. -Acuerdo para priorizar la gestión de recursos destinados para la atención a la Niñez y Adolescencia.
3	Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social	-Coordinar e impulsar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del proceso de desarrollo nacional. -Coordinar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo -Contribuir a la reducción de los niveles de pobreza extrema	-Actualizar el PND incorporando objetivos vinculados a la niñez y adolescencia. - Participación en reuniones del Consejo Nacional de la Promoción y Protección de la Niñez y Adolescencia. - Acompañamiento en procesos de fortalecimiento de la Gestión Departamental y Municipal, especialmente en lo que refiere a los Consejos Departamentales y Municipales - Capacitación y retroalimentación permanente - Elaboración de proyectos de inversión orientados a la niñez y adolescencia.



4	Gobernaciones y Municipios	Descentralizar la gestión en materia de la niñez y adolescencia	-Apoyo Instalación de Consejos y CODENIS. -Apoyo Diseño y desarrollo de planes departamentales y municipales
5	Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública	Actores jurisdiccionales	Comunicación continua con las áreas que interactúan. Articulación dentro de las áreas pertinentes.
6	Secretaría de la Función Pública	Órgano rector en materia de Función Pública	Apoyo en las Políticas de gestión y desarrollo del Talento Humano
7	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación	Facilitar la conectividad, la inclusión, la innovación tecnológica y la economía digital; así como aquellas que involucren la creación y difusión de contenido relevante y plural desde los medios estatales	Apoyo en las Políticas Comunicacionales y de desarrollo Tecnológico
8	Ministerio de Relaciones Exteriores	Planificar, coordinar y ejecutar una política exterior orientada a la promoción y defensa de los intereses del Estado y sus nacionales, y del Derecho Internacional.	Articulación dentro de las áreas pertinentes

Fuente: Ficha N° 3 “Análisis de los involucrados”, presentado en la etapa de Anteproyecto PGN año 2020

Al respecto, y teniendo en cuenta que dentro de este programa también se incluye las actividades del Centro de Adopciones, que trabaja igualmente con Organismos No Gubernamentales (ONG's) para el resguardo de los NNA, correspondería analizar su incorporación dentro del listado de referencia, con su aporte a la problemática.

Por otra parte, cabría igualmente analizar la labor de otras instituciones que se traducen en canales de recepción/derivación de casos. A modo de ejemplo se indica al Ministerio de la Mujer, bajo el supuesto que debe existir un trabajo coordinado con el MINNA, por la afectación indirecta de NNA, cuya madre es víctima de violencia o se encuentra en algún albergue de dicha institución junto a sus hijos.

En este contexto, también se inscriben los responsables de otras dependencias institucionales que elaboran un trabajo conjunto o en forma independiente en torno al diagnóstico de situaciones de vulnerabilidad que afecta a niños, niñas y adolescentes. Ejemplo: casos captados por otros programas institucionales y notificados al MINNA, como el MSPyBS si se diera el caso.

- Población potencial, población objetivo y focalización

La población potencial es considerada como aquella afectada por la problemática que aborda el programa, y por lo tanto podrían recibir los bienes o servicios en algún momento.

En ese sentido, el programa analizado define a su población como “personas”, que en este caso representa más específicamente a los niños, niñas y adolescentes (NNA) de 0 a 17 años de edad. Esta



población es cuantificada de manera única por el programa como total, potencial y objetivo en 2.487.728 NNA; lo cual se interpreta como la imposibilidad de focalizar a beneficiarios por su misión rectora de proteger a la totalidad de NNA bajo servicios otorgados a demanda, como por ejemplo a través del sistema de llamadas de Fono Ayuda o los dispositivos de respuesta inmediata ante situaciones de riesgo, siendo esta lógica, adecuada a los efectos de su aplicación en lo que respecta a los servicios en cuestión.

Como excepción a lo anterior, los servicios prestados en el marco de la protección de NNA separados de sus familias difieren de esta lógica, considerando que para dicho caso es factible focalizar la población en forma diferenciada, asumiendo para ello un año base como referencia para incidir sobre la problemática específica, que en la actualidad se ve acentuada debido a los retrasos en los procesos judiciales y, amerita una priorización de acciones estratégicas al ocasionar una sobre demanda de casos para su amparo en instituciones de abrigo, cuya gestión recae sobre el MINNA.

▪ Indicadores

Los indicadores se constituyen en el principal instrumento que permite recoger información más detallada sobre los bienes y servicios que ofrece la institución, en este caso, aquellas contempladas dentro de su programa central, y principalmente cuando sea posible cuantificar la demanda de beneficiarios/as vistos actualmente a nivel de resultados inmediatos.

Al respecto, cabe señalar que desde la implementación de la nueva estructura presupuestaria en el año 2020, los indicadores utilizados por la institución han variado en el tiempo, llegando a tener hasta 8 (ocho) indicadores para el programa central en el año 2021, cuáles han sido reemplazados en su totalidad en la estructura vigente 2022, siendo diseñados para el efecto 2 (dos) indicadores de desempeño con metas anuales definidas, cada uno de ellos vinculado al nivel de actividades, siendo éstas:

Tabla III Diseño del indicador de la Actividad 2: “Atención integral a NNA para la restitución de derechos”

<i>N°</i>	<i>Nombre del ID</i>	<i>Fórmula de Cálculo</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Frecuencia</i>
<i>ID 1236</i>	<i>Porcentaje de NNA protegidos de manera inmediata para la restitución de sus derechos ante la vulneración de sus derechos</i>	<i>(Cantidad de NNA protegidos por servicios del MINNA en el año t / NNA planificados a ser atendidos por dispositivos para la restitución de derechos en el año t) x 100</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>	<i>Anual</i>



<i>Descripción</i>	<i>Trata del número total de niños, niñas y adolescentes protegidos de manera inmediata ante la vulneración de sus derechos a partir de las intervenciones realizadas por fono ayuda 147 (asistencia legal, social y psicológica, derivación a CODENI y órganos jurisdiccionales), dispositivos de respuesta inmediata (DRI) calle (trabajo para la atención a niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil, situación de calle y consumo en la vía pública) y DRI red (atiende situaciones de vulneración de derechos y situaciones de vulnerabilidad - condición adversa de los niños, niñas y adolescentes y sus familias para el acceso a derechos) riesgos, áreas vinculadas a la restitución y cooperación internacional + regionales + sistema⁴.</i>
<i>Supuesto</i>	<i>Los NNA acuden a los dispositivos, se instala la cultura de la protección de NNA, alto nivel de compromiso de la sociedad con la prevención de violencia y el maltrato infantil, CODENIS cumplen con sus obligaciones legales⁴.</i>

Fuente: Módulo de Indicadores de Desempeño del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Tabla IV Diseño del indicador de la Actividad 4: “Fortalecimiento Sistema de Promoción y Protección de NNA”

<i>N°</i>	<i>Nombre del ID</i>	<i>Fórmula de Cálculo</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Ámbito</i>	<i>Frecuencia</i>
<i>ID 1237</i>	<i>Porcentaje de beneficiarios de acciones de promoción de derechos de NNA realizadas a través de distintas instancias del MINNA</i>	<i>(Cantidad de NNA y familias beneficiadas con acciones de promoción de derechos en el año t / Población priorizada por el MINNA en el año t) x 100</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>	<i>Anual</i>
	<i>Descripción:</i>	<i>Se trata del número total de beneficiarios directos de actividades orientadas a la promoción de derechos de la niñez y adolescencia con especial énfasis en la prevención de la violencia contra NNA, con relación a la proyección de servicios en áreas priorizadas.</i>			

⁴ Información extraída de la ficha del indicador, disponible en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)



<p><i>Supuesto</i></p>	<p><i>NNA y familias participan de actividades de promoción de derechos (charlas, capacitaciones, eventos lúdicos, campañas comunicacionales, eventos culturales, entre otros).</i></p> <p><i>Entre los principales motivos que fundamentaron la aplicación de dichos cambios se pueden citar: a) refería a procesos internos realizados, perdiéndose el enfoque sobre la “demanda” b) se dificultaba el establecimiento de una cuantificación adecuada, siendo en muchos casos de medición abstracta; c) faltaba una relación precisa con la definición de resultado inmediato de cada actividad.</i></p>
------------------------	--

Fuente: Módulo de Indicadores de Desempeño del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Estos indicadores responden a la lógica de información requerida para las actividades misionales, pese a que las metas están sujetas a muchos factores ajenos al control institucional.

Considerando las sugerencias de ajustes en otros niveles del diseño programático y en caso de replantearse la estructura presupuestaria actualmente vigente, sería pertinente revisar cada uno de los indicadores para tener una relación más cercana con los aspectos a medir, cumpliendo con los criterios para su diseño y utilización, entre los cuales destaca la “utilidad” de la información que desprenderán, tanto a nivel interno para acompañar la gestión, como la relevancia para otras instituciones que requieren estar informados sobre el desempeño de las diferentes acciones del MINNA.

- Complementariedad con otros programas

Se señala la importancia de la relación de este programa para con los demás, dado que se ocupa de las gestiones y acciones que permean en forma transversal hacia los objetivos institucionales, y por cuanto se denomina “Central”. Su desempeño busca canalizar todas aquellas necesidades detectadas y responder de manera inmediata en algunos casos antes de su derivación al programa de atención directa, dándose una complementariedad que se visualiza en todo el proceso.

En caso particular, en lo que respecta a la actividad relacionada al proceso de adopciones, se ha encontrado una actividad específica en el Programa Sustantivo “Promoción de la Niñez y la Adolescencia”, que se direcciona a la misma problemática abordada por el Programa Central a través de la actividad “Apoyo técnico jurídico a procesos de adopción”, los cuales en esencia se complementan para lograr el objetivo en común.

Asimismo, en lo que refiere a los recursos, como ya pudo señalarse anteriormente, existe una relación evidente entre programas, aunque no explícitamente dentro de la programación de gastos por estructura presupuestaria, y sobre la cual se podría trabajar para sincerar el vínculo en los casos por ejemplo de proyectos de contribución específica a acciones estratégicas “Primera Infancia”.



3.2 Programas Sustantivos

Conforme a la clasificación de programas sustantivos, el Ministerio de la Niñez ha identificado dos programas con estas características.

Estas se definen como un conjunto de actividades y/u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor), y por ende que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado.

Para analizar estos programas sustantivos, primeramente, se presentan los elementos que componen el diseño actual, finalizando el apartado con una observación de los puntos de mejora para cada uno de ellos.

3.2.1 Programa Sustantivo: Protección de la Niñez y la Adolescencia

- *Problema identificado: Descripción y magnitud*

Deficiente protección para el desarrollo integral de NNA en situación de especial vulnerabilidad psicosocial

- *Justificación*

La pobreza infantil multidimensional en Paraguay (UNICEF 2015), menciona que el 56% de los niños/as y adolescentes se encontraban en situación de pobreza y conforme a la Encuesta Nacional de actividades de niños, niñas y adolescentes, EANA realizada en el 2011, existen 409.804 niños/as y adolescentes en exposición al trabajo infantil, que representa la población potencial del programa, así también existen aproximadamente 1.300 niños, niñas y adolescentes internados por la aplicación de medidas socioeducativas del juzgado, los cuales el 95% se encuentran institucionalizados. ¹ A más de estos, existen aproximadamente 2.000 niños/as y adolescentes cursando la modalidad educativa de internado.

Por otro lado, en estudios sucesivos sobre el consumo de alcohol, tabaco y drogas ilícitas en la población de jóvenes estudiantes, entre el 2001 y 2014, se evidenció un incremento progresivo y sostenido de dicho consumo, para el 2014 ya lo hicieron el 5,5% de ellos, y según el mismo estudio algunos jóvenes lo experimentaron durante la etapa escolar, es posible que 1 de cada 3 de estos lleguen a consumir de manera habitual.

En el año 2018, los juzgados penales de la adolescencia han recibido 1937 casos, 265 adolescentes fueron privados de su libertad, los cuales no cuentan con otras alternativas al encierro. Un total de 2608 casos de abuso sexual fueron denunciados en sede de la fiscalía a nivel país en el 2018. Unos 1259 registrados por maltrato a menores, 663 por estupro, 521 causas ingresadas sobre pornografía infantil, 251 por proxenetismo, 17 por abuso sexual en personas bajo tutela y 6 casos de actos homosexuales contra menores. El MINNA a través de sus dispositivos de respuesta inmediata (DRI) y el servicio de llamadas 147 Fono Ayuda, atendió un total de 255 casos de abuso sexual en el 1er. trimestre del 2019.

La justificación del problema que sustenta este programa se enfoca al trabajo infantil, sin embargo, para el abordaje se presentan dos situaciones, NNA que se encuentran en situación de trabajo



peligroso con relación parental (ABRAZO) y NNA en situación de trabajo peligroso, drogadicción y sin vínculo familiar (PAINAC).

En ese sentido, se prevé la factibilidad de discriminar estas problemáticas en dos programas sustantivos, enfocados cada uno en el abordaje y reducción de esta situación crítica de la población infantil, tratar de manera específica las intervenciones y contar con datos financieros más precisos en cuanto a las inversiones realizadas a favor de los NNA en trabajo peligroso y drogadicción.

▪ Resultados

- *Resultado Intermedio: Aumento del número de niños, niñas y adolescentes protegidos en contextos de vulnerabilidad social*
- *Resultado Inmediato: Niños, niñas y adolescentes (0-17 años) que se encuentran en situación de vulnerabilidad reciben asistencia psicosocial, socioeducativa y comunitaria, a través de distintas estrategias integrales para garantizar una mayor protección de los mismos.*

Estos resultados deben ser más acotados a un problema, ya que la vulnerabilidad puede darse por efecto de varios o diferentes problemas, por ende, es preciso que las problemáticas también sean más específicas de manera a encontrar una correspondencia entre ambos elementos.

El resultado intermedio es el cambio en el mediano plazo en las condiciones de la población atendida como consecuencia del uso de bienes y servicios provistos, el mismo se enmarca en el resultado final esperado, y se desagrega el Resultado Inmediato, el Producto, las Actividades y los Insumos utilizados para dicho fin.

El Resultado Inmediato expresa la entrega del producto al beneficiario, causando un efecto en el corto plazo. El logro de este tipo de resultado contribuye al logro del resultado intermedio.

▪ Partes Interesadas

Tabla V Partes Interesadas del Programa Sustantivo "Protección a la Niñez y la Adolescencia"

Nro.	Involucrado	Interés	Estrategia Resultante
1	Gabinete Social de la Presidencia de la República	Articular recursos y coordinar intervenciones programáticas, así como bienes y servicios	Articulación de servicios y planes, programas y proyectos con el Programa Abrazo en cada distrito
2	Despacho de la Primera Dama	Impulsar y promover iniciativas sociales y culturales que apoyen a la gestión de Gobierno (2018-2023) y fomenten la equidad social, a través de una estrategia innovadora de articulación y colaboración	Articulación de Programas orientados a la atención de la primera infancia, tratamiento de adicciones, etc.



		<i>interinstitucional del Estado, con el sector privado y entidades de la sociedad civil - cuidado de la niñez y apoyo a proyectos en las áreas de atención materno-infantil y primera infancia.,</i>	
3	<i>Ministerio de Hacienda</i>	<i>Contribuir al desarrollo del territorio de los Departamentos y Municipios, fortaleciendo la capacidad institucional de sus gobiernos en la gestión del proceso de descentralización con participación ciudadana.</i>	<i>Incorporar lineamientos de atención y protección a la niñez y adolescencia dentro de sus principales instrumentos presupuestarios: a) Reglamentación del Presupuesto Anual, b) Lineamientos presupuestarios, c) Sistema Nacional de Inversión Pública</i> <i>Acuerdo para priorizar la gestión de recursos destinados para la atención a la Niñez y Adolescencia</i>
4	<i>Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social</i>	<i>Coordinar e impulsar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del proceso de desarrollo nacional.</i>	<i>Actualizar el PND incorporando objetivos vinculados a la niñez y adolescencia</i>
		<i>Coordinar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo</i>	<i>Participación en reuniones del Consejo Nacional de la Promoción y Protección de la Niñez y Adolescencia</i>
		<i>Contribuir a la reducción de los niveles de pobreza extrema</i>	<i>Acompañamiento en procesos de fortalecimiento de la Gestión Departamental y Municipal, especialmente en lo que refiere a los Consejos Departamentales y Municipales</i>
5	<i>Ministerio del Interior</i>	<i>Brindar seguridad ciudadana y promover la gobernabilidad democrática,</i>	<i>Coordinar un trabajo articulado con el Consejo de Gobernadores</i> <i>Coordinar campaña de cedulação en Centros Abrazo</i>
6	<i>Ministerio de Justicia</i>	<i>Encargada de la Dirección General de Registro Civil de las personas</i>	<i>Coordinar campaña de registro de NNA en Centros Abrazo</i>
7	<i>Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social</i>	<i>Instancia que preside la CONAETI</i>	<i>Articulación de acciones</i>
8	<i>Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de las y los Adolescentes</i>	<i>Coordinar la implementación de la estrategia nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente en Paraguay</i>	<i>Acuerdos programáticos con las distintas áreas</i>



9	Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública	Actores del Sistema de Justicia, encargados de garantizar jurisdiccionalmente el acceso a los derechos y las medidas de protección para la niñez y adolescencia	Elaboración de protocolos de intervención y ruta crítica
			Participación en reuniones del Consejo Nacional de la Promoción y Protección de la Niñez y Adolescencia
			Articulación permanente para la aplicación medidas de protección y medidas socioeducativas a NNA
10	Red Nacional de Niñez y Adolescencia - Paraguay (REDNNAPY)	Monitoreo de Compromisos a favor de la Niñez y Adolescencia	Apoyo a campañas de promoción de familias acogedoras
11	Gobernaciones y Municipios	Descentralizar la gestión en materia de la niñez y adolescencia	Apoyo en la implementación de estrategias comunitarias de prevención de adicciones
12	Medios	Informar	Comunicación estratégica, Cooperación, articulación y rendición de cuentas
13	SENAD	Ejecutar y coordinar la política del gobierno nacional en la lucha contra el narcotráfico, la prevención del consumo de drogas, el tratamiento y reinserción social y el control del lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes.	Coordinar acciones orientadas a prevención de adicciones en comunidades, así como intervenciones ante casos de microtráfico
14	Comisión Nacional para la Atención y Prevención Integral hacia la Niñez y Adolescencia (CONAPREA)	Actualización del Plan de Acción País "Paraguay y la protección de la niñez contra el abuso y todas formas de violencia	Realización e implementación de un plan operativo de manera institucional a nivel país.

Fuente: Ficha N° 3 "Análisis de los involucrados", presentado en la etapa de Anteproyecto PGN año 2020

En cuanto a las partes interesadas, se identificó aquellos actores que pudieran tener interés o que pudieran verse afectados directa e indirectamente por las intervenciones que respondan a la solución de la problemática, con sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación. Así como las estrategias resultantes con cada organismo y entidad involucrada en sus acciones, incluso la posición y clasificación de los mismos. No obstante, se requiere que se realice un mapeo estratégico a fin de incluir a demás instituciones que se encuentran realizando acciones a favor de los Niños y Adolescentes como lo son: Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud y Bienestar Social y Corte Suprema de Justicia.



- Población potencial, población objetivo y focalización

Población Total: 2.487.728 NNA

Población Potencial: 211.447 NNA en riesgo de trabajo infantil

Población Objetivo: 13.778 NNA en riesgo de trabajo infantil

Si bien la justificación del programa se encuentra muy generalizada, para la población se debe acotar acorde a la problemática que aborda específicamente el programa.

Analizando la población focalizada y cuantificada, la misma no condice con los datos expuestos en la justificación del problema, ya que los datos estadísticos abarcan desde niños en situación de pobreza, en trabajo infantil, internados en casas de albergue, en conflicto con la ley y en situación de trata.

Por lo que es necesario segmentar la focalización de la población que será beneficiada con el programa de manera a medir el efecto del mismo, en el corto, mediano y largo plazo.

- Indicadores de Desempeño

Tabla VI Indicadores del Programa Sustantivo "Protección de la Niñez y la Adolescencia"

<i>N°</i>	<i>Nombre del ID</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Ámbito</i>
<i>ID 1238</i>	<i>Porcentaje de nuevas familias ingresadas al programa abrazo</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>
<i>ID 1231</i>	<i>Porcentaje de familias del programa abrazo beneficiadas con capacitación y asesoramiento para la inclusión económica</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>
<i>ID 1232</i>	<i>Porcentaje de familias egresadas del programa abrazo</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>
<i>ID 1240</i>	<i>Porcentaje de familias abrazo beneficiadas con TMC</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>
<i>ID 1239</i>	<i>Porcentaje de familias del programa abrazo beneficiadas con servicios de alimentación</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>
<i>ID 1233</i>	<i>Porcentaje de NNA egresados del programa PAINAC</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Intermedio</i>

Fuente: Módulo de Indicadores de Desempeño del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Los Indicadores de Desempeño fueron reformulados en el Periodo Fiscal 2022, los mismos se enfocan en su totalidad al Programa Institucional Abrazo, si bien se encuentran conforme a los requerimientos de información relacionada a la demanda por parte de la población beneficiada, no se cuenta con suficientes indicadores de resultado intermedio que mida el efecto en el mediano de plazo de la situación del problema planeado.



- Actividades Presupuestarias

Tabla VII Actividades Presupuestarias Programa Sustantivo "Protección a la Niñez y la Adolescencia"

<i>Actividades</i>	<i>Unidad de Medida</i>
<i>1. Protección social al NNA en sistema de trabajo infantil y vulnerabilidad</i>	<i>Servicios</i>
<i>2. Asistencia Financiera a familias</i>	<i>Transferencias</i>
<i>3. Apoyo monetario a familias en situación de riesgo</i>	<i>Microseguro</i>
<i>4. Asistencia alimentaria a NNA y familias</i>	<i>Servicios</i>
<i>5. Abordaje a NNA en calle, adicciones o conflicto con la Ley Penal</i>	<i>Intervenciones</i>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Finalmente las actividades presupuestarias, al igual que los indicadores, responden a programas institucionales (Abrazo y PAINAC), lo cual hace que los niveles de identificación sean distintos afectando la cadena de valor resultante.

Los aspectos diagnosticados anteriormente, dificultan un costeo de necesidades relacionadas a una sola problemática, dado que existe una mezcla de ambos servicios que apuntan a necesidades distintas. Por tanto, si se replantea una desagregación de este programa, en dos sustantivos, se precisaría de actividades específicas para cada de ellas, lo que conllevaría a un costeo inmediato de cada uno de los servicios.



3.2.2 Programa Sustantivo: Promoción de la Niñez y la Adolescencia

- *Problema identificado: Descripción y magnitud*

Imposibilidad de niños y niñas a gozar de las mismas oportunidades de vida sana y desarrollo pleno de sus derechos para la superación de la pobreza

- *Justificación*

Imposibilidad de niños y niñas a gozar de las mismas oportunidades de vida sana y desarrollo pleno de sus derechos para la superación de la pobreza.

Investigaciones realizadas en el Paraguay en los años 2009, 2014, 2015 y el año 2016 han arrojado resultados preocupantes en el desarrollo somático y cognitivo de niños y niñas en los primeros 48 meses de edad de zonas urbanas y rurales, se considera que estos resultados por debajo de lo esperado tienen que ver con una estimulación deficiente por parte de los padres en los primeros 6 meses de edad, a los 24 meses y en la transición del tercer año al cuarto año de vida, en el caso de los adolescentes de 14 a 17 años, sobre un total país de 542.572, el 47,8% está afectado por condición de pobreza multidimensional en este segmento, el 16% es pobre extremo, unos 90.067 adolescentes, y el 31% pobre no extremo, unos 170.910 (UNICEF, 2018).

El primer síntoma o indicador de proceso de exclusión y vulneración es la deserción escolar, esta situación es el primer paso en un camino de exclusiones consecutivas que podría prolongarse hasta su adultez según la EPH 2017, el 21% de los adolescentes de 15 a 17 años no asiste a instituciones educativas según la EPH 2016, 1 de cada 2 personas indígenas tienen entre 0 a 17 años de edad teniendo en cuenta los registros provenientes de la dirección general de protección especial, existen aproximadamente 1.300 niños, niñas y adolescentes internados por la aplicación de medidas socioeducativa del juzgado, de los cuales el 95% se encuentran institucionalizados, siendo esta una situación contraria a lo que propone la doctrina de protección integral del niño.

La justificación del problema que sustenta este programa sustantivo incluye problemáticas de primera infancia, pueblos originarios, adolescencia y adopciones, que siguiendo los criterios técnicos, no cumplen con uno de los requerimientos para considerarse un solo programa sustantivo, puesto que no cuenta con enfoque específico, para resolver concretamente el problema.



- Resultado intermedio: *Reducir la pobreza de niños, niñas y adolescentes en estado de vulnerabilidad social.*
- Resultado inmediato: *Niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad reciben atención directa, con enfoque comunitario; mejores cuidados por parte de sus padres con conocimientos para adoptar pautas y prácticas de crianza adecuadas para garantizar su desarrollo integral*

Con respecto a los resultados, al igual que el problema, al encontrarse en un nivel de aglomeración, pierde la esencia y precisión para la medición de los efectos en un mediano plazo (resultado intermedio) y corto plazo (resultado inmediato). Es importante tener en cuenta lo mencionado en el programa sustantivo anterior, el resultado define los eslabones de la cadena de valor para el diseño de un programa.

- Partes Interesadas

Tabla VIII Partes Interesadas del Programa Sustantivo "Promoción de la Niñez y la Adolescencia"

Nro.	Listado de Involucrados	Interés del involucrado	Estrategia Resultante
1	Gabinete Social de la Presidencia de la República	Articular recursos y coordinar intervenciones programáticas, así como bienes y servicios	Articulación de servicios y planes, programas y proyectos con el Programa Abrazo en cada distrito Articulación de Programas orientados a la atención de la primera infancia, tratamiento de adicciones, etc.
2	Ministerio de Hacienda	Contribuir al desarrollo del territorio de los Departamentos y Municipios, fortaleciendo la capacidad institucional de sus gobiernos en la gestión del proceso de descentralización con participación ciudadana.	Incorporar lineamientos de atención y protección a la niñez y adolescencia dentro de sus principales instrumentos presupuestarios: a) Reglamentación del Presupuesto Anual, b) Lineamientos presupuestarios, c) Sistema Nacional de Inversión Pública Acuerdo para priorizar la gestión de recursos destinados para la atención a la Niñez y Adolescencia
3	Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo Económico y Social	Coordinar e impulsar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación del proceso de desarrollo nacional. Coordinar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo	Actualizar el PND incorporando objetivos vinculados a la niñez y adolescencia Participación en reuniones del Consejo Nacional de la Promoción y Protección de la Niñez y Adolescencia



		<i>Contribuir a la reducción de los niveles de pobreza extrema</i>	<i>Acompañamiento en procesos de fortalecimiento de la Gestión Departamental y Municipal, especialmente en lo que refiere a los Consejos Departamentales y Municipales</i>
4	<i>Gobernaciones y Municipios</i>	<i>Descentralizar la gestión en materia de la niñez y adolescencia</i>	<i>Apoyo Instalación de Consejos y CODENIS</i>
			<i>Apoyo Diseño y desarrollo de planes departamentales y municipales</i>
5	<i>Red Nacional de Niñez y Adolescencia - Paraguay (REDNNAPY)</i>	<i>Monitoreo de Compromisos a favor de la Niñez y Adolescencia</i>	<i>Apoyo a campañas de promoción de familias acogedoras</i>

Fuente: Ficha N° 3 “Análisis de los involucrados”, presentado en la etapa de Anteproyecto PGN año 2020

En cuanto a las partes interesadas, se ha hecho conforme a los requerimientos, puesto que se identificó aquellos actores que pudieran tener interés o que pudieran verse afectados directa e indirectamente por las intervenciones que respondan a la solución de la problemática, con sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación. Así como las estrategias resultantes con cada organismo y entidad involucrada en sus acciones, incluso la posición y clasificación de los mismos.

- Población potencial, población objetivo y focalización

Población Total: 56.048 NNA

Población Potencial: 2.024 NNA

Población Objetivo: 761 NNA

En lo que refiere a la Población no se ha hecho una focalización específica ya que en la justificación del problema se mencionan diferentes poblaciones en situaciones críticas como primera infancia, adolescencia, indígenas, etc.

Por ende, se debe tener en cuenta la definición de la Guía metodológica de Diseño de Programas Presupuestarios donde la Población Total se orienta a personas que conforman el sector al cual pertenece la entidad. En ese sentido, la cantidad de 56.048 NNA expresado no condice con dicha definición.

La Población Potencial, está conformada por todas las personas que presentan la necesidad y/o problema que justifica el programa y, por tanto, que podrían ser elegibles para recibir sus bienes o



servicios. Es por ello, que se debe especificar a qué refiere la cantidad de 2.024 NNA, si son de primera infancia, indígenas, niños institucionalizados, etc.

Para la Población Objetivo refiere a personas con la problemática, y que la institución planifica atender de acuerdo a sus recursos, capacidad técnica, etc., en tal sentido corresponde a una porción de la población potencial.

- Indicadores de Desempeño

Tabla IX Indicadores del Programa Sustantivo "Promoción de la Niñez y la Adolescencia"

<i>N°</i>	<i>Nombre del ID</i>	<i>Dimensión</i>	<i>Ámbito</i>
<i>ID 1234</i>	<i>Porcentaje de familias que reciben capacitación para el cuidado de niños/as de la primera infancia</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>
<i>ID 1243</i>	<i>Porcentaje de niñas y niños atendidos con servicios de promoción de la primera infancia</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>
<i>ID 1235</i>	<i>Porcentaje de funcionarios del sistema que reciben capacitación para la atención a la primera infancia</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Proceso</i>
<i>ID 1242</i>	<i>Porcentaje de municipios con articulación interinstitucional para la atención a la primera infancia (Kunu'u)</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Proceso</i>
<i>ID 1245</i>	<i>Porcentaje de NNA en cuidados alternativos desinstitucionalizados</i>	<i>Eficacia</i>	<i>Resultado Inmediato</i>

Fuente: Módulo de Indicadores de Desempeño del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Al igual que el programa sustantivo anterior, estos indicadores fueron reformulados en el Periodo Fiscal 2022, si bien desagrega el tipo de población a quien se beneficia en el corto plazo y aquellos que corresponden a gestiones interna de la Institución.

Conforme a las observaciones realizadas en los demás componentes que corresponden a este programa sustantivo y dada la magnitud y concentración de varios problemas, se precisa que a medida que sean especificados, focalizados y definidos el problema, los resultados y la población, se construyan indicadores de resultados intermedios que impacten y reflejen un cambio de la situación crítica social priorizada.



- Actividades Presupuestarias

Tabla X Actividades Presupuestarias del Programa Sustantivo "Promoción de la Niñez y la Adolescencia"

<i>Actividades</i>	<i>Unidad de Medida</i>
<i>1. Atención socioeducativa a NNA de 0 a 4 años y la familia</i>	<i>Intervenciones</i>
<i>2. Atención socio educativa a los adolescentes</i>	<i>Intervenciones</i>
<i>3. Protección especial a NNA separados de su familia</i>	<i>Actividad</i>
<i>4. Atención integral a NNA de pueblos originarios</i>	<i>Intervenciones</i>

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Las actividades presupuestarias que comprenden este programa sustantivo, son de carácter misional debido a que, al desagregarlas a un nivel inferior, es decir, "tareas" se observa que responden a capacitaciones, formaciones, y en mayor de los casos son derivaciones al programa sustantivo "Protección a los NNA" que brinda atención directa a beneficiarios. Por ende, se sugiere un ajuste de la cadena lógica partiendo del problema específico y los resultados propuestos para resolverlo.

Es importante mencionar que entre las cuatro actividades de este Programa, una de ellas "Protección especial a NNA separados de su familia", cumple con criterios para ser considerado un programa específico por la especificidad del problema que aborda, en ese sentido, se requerirá una priorización y reordenamiento de las asignaciones presupuestarias a fin de que sea diseñado como un programa sustantivo.



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

4. Propuesta de Estructura Presupuestaria MINNA

Esta propuesta surge de un trabajo conjunto entre el equipo evaluador del Departamento de Evaluación del Gasto Público dependiente de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio Hacienda y las áreas estratégicas del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. La misma consolida cambios solicitados en talleres, contrastados con los criterios técnicos de la Guía Metodológica de Diseño de Programas Presupuestarios.

Como resultado, la propuesta desagrega y reordena los tres programas actuales: central y los dos sustantivos en un programa central y cuatro sustantivos.

4.1 Programa Central

El aspecto fundamental que responde a un programa central, es que cuenta con actividades administrativas y misionales. La primera, se centraliza en el funcionamiento de la Institución y es transversal a toda la entidad, correspondiente a las funciones administrativas y de fortalecimiento.

En cuanto a las Actividades Misionales se realizan con un resultado esperado claro pero sin generar un producto, como las acciones estratégicas enmarcadas en una política o cualquier servicio que responda a la demanda y no a la oferta.

En ese sentido, se propone trasladar al Programa Central aquellas actividades que tengan una esencia misional, como las que brindan atención inmediata y responden a políticas y estrategias que están en etapa de implementación y son transversales a toda la Institución, como: Infancia, Adolescencia y Pueblos Indígenas, actualmente visualizados en el Programa Sustantivo “Promoción de la Niñez y la Adolescencia”.

Por tanto, posterior al diagnóstico y análisis de la información recabada del Plan Operativo Institucional (POI), se propone que en caso de una reestructuración se pueda diferenciar en el Programa Central: una actividad administrativa y cinco actividades misionales, detalladas a continuación:



TETÁ VIRU
MOHENDAPY
Motemondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Tabla XI Propuesta Estructura Programática - Programa Central

Programa Central	Unidad de Medida
1. Actividad Administrativa	N/A
2. Promoción Integral de los Derechos de NNA	Capacitaciones
3. Atención inmediata a NNA en vulnerabilidad	Intervenciones
4. Actividades Estratégicas de Atención a NNA	N/A
5. Promoción Atención integral a Niños de 0 a 3 años ⁵	N/A
6. Asistencia Integral a NNA indígenas y Familias	Intervenciones

Fuente: Elaboración propia equipo DEGP con base a los trabajos realizado en taller con el equipo de MINNA

La primera actividad misional: *Promoción Integral de los Derechos del NNA* comprende tareas en el marco del: Desarrollo del Sistema de Protección y Promoción de NNA y Participación de NNA, Desarrollo Regional para la Niñez y la Adolescencia, Centro de Formación del MINNA/Buenos Vecinos, Prevención de la Violencia y Prevención de Adicciones, la Promoción y articulación para el Desarrollo de la identidad, Diálogo Nacional de Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes integrantes de Consejos Departamentales y Municipales - DINNA.

En cuanto a la *Atención Inmediata a NNA en vulnerabilidad* se propone agrupar las siguientes tareas: el Servicio 147 - Fono Ayuda, Dispositivo de Respuesta Inmediata, DRI - RED, Dispositivo de Respuesta Inmediata, DRI CALLE, Gestión y Reducción Riesgo, Atención inmediata para la restitución de derechos en el marco de convenios y cooperación internacional.

Para las *Actividades Estratégicas de Atención a NNA*, la implementación de la Política Integral de Primera Infancia, la Coordinación de Desarrollo Integral a Niña y Niño, la Estrategia Nacional Kunu'u, la Atención Integral a Niñas y Niños de 0 a 3 años con enfoque comunitario, Eñangarekonde membyra'y, Protección, Promoción y Participación de Adolescentes: Atención Socio Educativa a Adolescentes, ORE VALE⁶.

En lo que refiere al proyecto de *Promoción Atención integral a Niños de 0 a 3 años* que encuentra vinculado actualmente al Programa Sustantivo de Promoción de la Niñez y la Adolescencia, pasaría al programa central, por cumplir las características de ser transversal a toda la Institución, estando inserta como grupo poblacional dentro de los programas institucionales.

Y finalmente la *Asistencia Integral a NNA indígenas y Familias*, se prevé la Protección de Derechos de NNA de Pueblos Indígenas. Esta actividad es llevada a cabo a través del Programa de Atención Integral a la Niñez Indígena (PAINI) orientado a la asistencia integral a NNA indígenas y familias, así como en las demás actividades.

Ahora bien, para definir los programas sustantivos, se analizó en un nivel desagregado los dos programas sustantivos vigentes, corroborando que contempla un compendio de problemas que

⁵ Denominación actual del proyecto de primera infancia

⁶ Estrategia de Protección, Promoción y Participación de Adolescentes



deben ser abordados de forma específica. Por lo que fue necesario priorizarlos en cuatro problemas específicos, que se muestran a continuación:

4.2 Programas Sustantivos

4.2.1 NNA en situación de trabajo infantil peligroso:

Este problema se relaciona con una iniciativa Institucional denominada “ABRAZO”, es estatal, gestionada y administrada por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, se enfoca principalmente a la protección social de niñas/os y adolescentes en situación de trabajo infantil peligroso o de riesgo con especial vulnerabilidad.

La problemática que aborda, es señalada por la Institución como prioritaria formando parte del Plan Nacional de Desarrollo 2030 y de la Estrategia Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil Peligroso y Protección del trabajo Adolescente.

Los componentes de esta iniciativa se detallan a continuación:

- Identificación de situaciones o riesgo de trabajo infantil peligroso o vulnerabilidad. A partir de este componente se releva información actualizada sobre los niños/as y adolescentes (0-17 años) que se encuentran en situación de trabajo infantil y vulnerabilidad y se propone la inclusión de los mismos al Programa.
- Atención directa a niñas/os y adolescentes en los Centros de Atención del Programa ABRAZO. Este componente brindará una serie de servicios y prestaciones de manera directa a los niños/as y adolescentes (0-17 años), a través de actividades no formales y de promoción de derechos en el marco de los Centros de Atención del Programa ABRAZO.
- Asistencia alimenticia. Este componente tiene como objetivo asistir a los grupos familiares beneficiarios en situación de vulnerabilidad con miras a garantizar la seguridad alimentaria de niños, niñas y adolescentes (0-17 años). El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia podrá incorporar a su planificación presupuestaria anual los recursos necesarios para garantizar el desarrollo de este componente del Programa ABRAZO. En el marco de este componente podrán preverse las modalidades de entrega de alimentos a la población beneficiaria, tanto de manera directa a niñas/os y adolescentes, en los Centros de Atención del Programa ABRAZO, así como a los grupos familiares beneficiarios, conforme a los criterios establecidos en el Manual de Procedimientos.
- Soporte Social a grupos familiares beneficiarios. Este componente se encarga del soporte social a grupos familiares beneficiarios mediante el acompañamiento familiar, la atención personalizada por parte de un/a técnico del Programa (apoyo familiar), asignado a la familia durante el lapso de duración del seguimiento, a partir de una metodología diseñada especialmente para motivar a los grupos familiares beneficiarios, a gestionar y entregar productos de capacitación, servicios sociales y la suscripción de acuerdos específicos entre la



familia beneficiaria y el Programa, para alcanzar los compromisos familiares de incremento de la calidad de vida.

- Asistencia Financiera y otras prestaciones de apoyo. Este componente tiene por objeto apoyar a los grupos familiares beneficiarios a través de un subsidio y asistencia social, supeditado al cumplimiento de corresponsabilidades asumidas entre el Programa y el grupo familiar beneficiario. Adicionalmente, atendiendo a la disponibilidad presupuestaria, la familia beneficiaria podrá acceder a otras prestaciones de apoyo, cuyos criterios de otorgamiento serán definidos por la Dirección del Programa ABRAZO, aprobados por el Viceministerio de Planificación, Programas y Proyectos, y autorizados mediante acto administrativo de la Máxima Autoridad de la Institución.

En ese contexto, se sugiere la formulación de un programa sustantivo diferenciado, que refleje el POI y además muestre el costeo de los servicios con sus respectivos beneficiarios y resultados en el corto y mediano plazo.

Tabla XII Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 1

<i>Sustantivo 1: Atención Integral a NNA en situación de Trabajo Infantil y Vulnerabilidad (ABRAZO)</i>	<i>Unidad de Medida</i>
1. Asistencia a NNA en situación de trabajo infantil	Acompañamiento
2. Protección Financiera a familias de NNA	Microseguro
3. Asistencia financiera a familias	Transferencia
4. Asistencia alimenticia a NNA	Raciones
5. Provisión de alimentos a NNA y familias	Canasta

Fuente: Elaboración propia equipo DEGP con base a los trabajos realizado en taller con el equipo de MINNA

4.2.2 NNA en situación de calle, sin vínculo familiar, conflicto con la ley penal y/o uso problemático de sustancias

Este problema es abordado por una iniciativa denominada PAINAC, de atención integral a niñas, niños y adolescentes que viven en las calles. Se consolida a partir del diagnóstico social y las observaciones en relación a las niñas, niños y adolescentes expuestos en calle, como consecuencia de la ruptura de vínculos familiares, la orfandad, y el sistemático acceso al consumo de sustancias psicoactivas que sitúan a la población infanto-juvenil en permanente condición de vulnerabilidad.

El objetivo principal del programa es la protección a la niñez y adolescencia en situación de “callejización” siendo la población meta hasta los 18 años así como la garantía del cumplimiento de sus derechos adquiridos y ratificados por los diferentes estamentos jurídicos a nivel nacional e internacional.

En ese sentido, se detalla una propuesta para el diseño del programa en cuestión:



Tabla XIII Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 2

<i>Sustantivo 2: Atención integral a NNA en situación de calle sin vínculo familiar (PAINAC)</i>	<i>Unidad de Medida</i>
1. Asistencia alimenticia a NNA	Raciones
2. Asistencia a NNA con adicciones y conflicto penal	Acompañamiento

Fuente: Elaboración propia equipo DEGP con base a los trabajos realizado en taller con el equipo de MINNA

La creación del programa trae consigo la implementación de un sistema de creencias, filosofía y pautas de intervenciones basadas en una metodología de trabajo que propone el abordaje a cada niña, niño y adolescente apelando a la voluntariedad como elemento determinante del éxito. Ellos como sujetos activos de derechos, deben acceder al programa en un acto consciente, sintiendo la necesidad de ser protegidos e insertos en un proceso gradual de desintoxicación, socialización, adaptación y proyección para mejoramiento de su calidad de vida. Una vez insertos, PAINAC les brinda todos los servicios para la restitución plena de sus derechos humanos y sociales.

En ese sentido, presupuestariamente se ha identificado dos actividades específicas en base a las informaciones recabadas que son: *Asistencia alimenticia a NNA* para la provisión de alimentos y la realización de servicios de alimentación entregados en forma de raciones a niñas, niños y adolescentes en los centros del programa PAINAC y la entrega de cestas básicas de alimentos a familias beneficiarias del programa.

Asistencia a NNA con adicciones y conflicto penal, en los siguientes dispositivos de atención: el centro de atención integral ubicado en el Mercado de Abasto; el centro abierto refugio en Asunción y Ciudad del Este; el centro transitorio de protección en Lambaré; el centro de convivencia pedagógica Nemyty “Jorge Patiño Palacios” en San Lorenzo; y el centro comunitario de formación profesional y promoción de derechos de la niñez y adolescencia también en San Lorenzo.

Así también, se cuenta con “educadores” los mismos desarrollan actividades como mediadores, conscientes y responsables de que cada intervención, desde el lugar que ocupan, representa para los beneficiarios una presencia formativa, educativa, con clara intención de marcar diferencia y dejar huellas éticas y de convivencia en cada niña, niño y adolescente. Considerando que los beneficiarios abordados son personas humanas con dificultades, necesidades, y carencias individuales específicas, la mediación es estrictamente dirigida para la construcción del proceso cognitivo del niño, niña o adolescente, así como la adquisición de hábitos personales y sociales para lograr el pleno desarrollo de su proceso de mejoramiento integral de vida.

Finalmente, dada la complejidad y magnitud de la problemática tratada, se sugiere a los responsables del programa institucional PAINAC incorporar aquellas acciones que sean relevantes y complementen a las ya identificadas en esta propuesta.



4.2.3 NNA separados de sus familias biológicas

Las niñas, niños y adolescentes que viven separados de sus familias no es un problema menor, actualmente el MINNA cuenta con una actividad misional dentro del programa central y otra actividad específica en el Programa Sustantivo “Promoción al NNA” que refiere a las intervenciones para el proceso previo y durante la adopción.

En ese sentido, para el abordaje del problema “NNA separados de su familia biológicas” se propone definir un programa sustantivo que integre las acciones específicas y el costeo de las mismas, de manera a contar con las informaciones integradas desde los insumos hasta los resultados, cumpliendo así con la cadena de valor para llegar a la población demandante de ese servicio.

Tabla XIV Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 3

<i>Sustantivo 3: Atención integral a NNA para el derecho a vivir en familia</i>	<i>Unidad de Medida</i>
1. Acompañamiento a NNA separados de su familia	Asistencia
2. Asistencia financiera a familias acogedoras	Transferencia
3. Asistencia alimenticia a NNA y familias	Raciones
4. Apoyo técnico jurídico a procesos de adopción	Casos

Fuente: Elaboración propia equipo DEGP con base a los trabajos realizado en taller con el equipo de MINNA

Este programa sustantivo se desagrega en cuatro actividades específicas de intervenciones para garantizar a los NNA el derecho a vivir y desarrollarse integralmente en el seno de una familia adoptiva, ejerciendo el rol de autoridad administrativa central en materia de adopciones.

Para la primera actividad se espera vincular con la Dirección de Cuidados Alternativos (DICUIDA), para el sostenimiento de los proyectos orientados al fortalecimiento del programa de acogimiento familiar, por ende, se efectuarán pago de salarios, pago de bienes de consumo e insumos y las transferencias realizadas a Entidades Educativas e Instituciones sin Fines de Lucro.

La segunda actividad de asistencia financiera a familias acogedoras, se vincula a las gestiones de transferencia específicamente subsidios y asistencia social, consistente en apoyo económico realizado a las familias acogedoras acreditadas y que cuentan con niños y niñas en guarda.

En lo que respecta a la asistencia alimenticia, se prevé la gestión para los bienes de consumo e insumo específicamente alimentos, orientados a la realización de servicios de alimentación entregadas en forma de raciones a niñas, niños y adolescentes protegidos por la DICUIDA y la entrega de cestas básicas de alimentos a NNA que se encuentran con familias acogedoras.

Y finalmente el apoyo técnico jurídico a procesos de adopción, para el asesoramiento legal y asistencia psicosocial en procesos de evaluación para su acreditación, registro de lista de espera, y selección de familias.



4.2.4 NNA víctimas, y víctimas secundarias de trata

Otra línea que aborda el MINNA es la restitución de los derechos para NNA víctimas de trata, por ende se ha propuesto la priorización de este problema que tiene una población diferenciada para su atención, en un diseño de programa sustantivo, propuesto a continuación:

Tabla XV Propuesta de Estructura Programática - Sustantivo 4

<i>Sustantivo 4: Restitución de los derechos a NNA en situación de trata</i>	<i>Unidad de Medida</i>
1. Acompañamiento a NNA en trata y explotación sexual	Asistencia
2. Provisión de alimentos para reinserción familiar	Canasta

Fuente: Elaboración propia equipo DEGP con base a los trabajos realizado en taller con el equipo de MINNA

La primera actividad que refiere a la Atención Integral a NNA Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES) se incluye tareas de:

1. Acompañamiento y seguimiento judicial: allanamientos, traslado y acompañamiento en audiencias judiciales, evaluaciones forenses, cámara gessell.
2. Acompañamiento médico: gestiones de consultas, agendamiento, traslados y acompañamiento, retiro y/o compra de medicamentos, estudios y análisis clínicos, quirúrgicos.
3. Intervenciones para Búsqueda, Localización y Mantenimiento del vínculo con proceso de investigación exhaustiva e interdisciplinaria dirigido a ubicar la familia nuclear o ampliada.
4. NNA protegidas en el albergue especializado en convenio con la Congregación Hermanas del Buen Pastor.
5. Otros: articulación interinstitucional (MEC, MDS, MUJER, IDENTIFICACIONES, REGISTRO CIVIL).

La segunda actividad, se propone costear la provisión de cestas básicas de alimentos a familias de NNA víctimas, y víctimas secundarias de trata y explotación sexual, protegidas por el programa y una vez reinsertas a sus familias. Estas canastas cuentan con aproximadamente ocho productos no procesados y kit de apoyo de primera infancia (leche y pañal).



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motenondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

4.3 Aspectos claves para la implementación de la propuesta

Para la implementación de estas acciones de mejora y reordenamiento presupuestario se precisa:

- Priorización de los problemas expuestos a fin de definir el diseño de los programas sustantivos y programa central con sus respectivas actividades
- Reordenar la asignación financiera, es decir, presupuestar específicamente para cada programa según los requerimientos planificados
- Visibilizar un costeo real con enfoque por resultados de cada programa/actividades cumpliendo con la cadena de valor
- Mejorar la gestión y operatividad para la planificación, presupuestación y ejecución



Conclusión

La evaluación de diseño, es uno de los aspectos claves para el logro de un presupuesto por resultados, puesto que examina cada eslabón de la cadena de valor, a fin de localizar puntos de mejora en cada uno de ellos y sincronizar la correcta ejecución del proceso productivo de un determinado programa presupuestario.

En el presente informe se ha realizado un análisis de la estructura presupuestaria vigente del MINNA, que ha tenido cambios constantes en los últimos periodos, sin asentar una base sólida que permita medir sus avances en un mediano plazo.

Los hallazgos principales se centran en las dos clases de programas presupuestarios que cuenta la Institución (Central y Sustantivo). Para el Programa Central, cuya definición permite incluir dos tipos de actividades presupuestarias (administrativas y misionales) pudiendo o no contar con resultados, se ha observado la existencia de actividades transversales como otra de carácter muy específica que podría derivarse en la formulación de un programa sustantivo, tal como las “Acciones enmarcadas a la protección de NNA separados de sus familias, en situación de adopción o bajo cuidados alternativos ante procesos judiciales, etc.”.

En lo que respecta a los Programas Sustantivos, se realiza una observación generalizada para cada uno, desde cada componente de la evaluación: justificación del problema, resultados, partes interesadas, población, indicadores vigentes y actividades presupuestarias, lo que derivó en recomendaciones; como el reordenamiento de las acciones así como la especificación del problema, la focalización de la población y el replanteamiento de los indicadores a fin de que los mismos se orienten de manera específica a situaciones críticas abordadas por la institución (NNA en situación de trabajo peligroso, separados de su familia, en situación de calle, en situación de trata o violencia).

Finalmente, para mejorar los puntos débiles observados en cada programa, se propone al MINNA una Estructura Presupuestaria alternativa que cumplan con los requerimientos de la Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas en su versión actual, además de tener en cuenta aspectos claves para su diseño y formulación, como la priorización de la problemática, el reordenamiento y el costeo de las acciones. Por último y no menos importante la mejora de la gestión y operatividad para la planificación, presupuestación y ejecución de los recursos financieros.



TETÁ VIRU
MOHENDÁPY
Motenondcha
Ministerio de
HACIENDA

TETÁ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Paraguay
de la gente

Bibliografía

Adolescencia, M. d. (2020-2024). Plan Nacional de la Niñez y la Adolescencia .

Adolescencia, M. d. (2022). Planificación Operativa Institucional .

Hacienda, M. d. (2018). Guía Metodología de Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios.

Hacienda, M. d. (s.f.). Sistema Integrado de Información Financiera .

Ministro

Oscar Llamosas

Viceministro

Marco Elizeche

Dirección

Dirección General de Presupuesto

Teodora Recalde

Coordinación

Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Montserrat Diaz

Supervisión y Edición

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elvira Pereira

Evaluación y redacción de informe

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Cristina Pereira

Elva Espínola

Equipo colaborador en la propuesta de rediseño de la estructura programática

Rosa Coronel, Jorge Paredes, Lorena Arias, Aidee Fonseca, Cristina Recalde, Hilda Benitez, Paola Collante.

Difusión

Coordinación Técnica y de Difusión

Amada Silguero



Ministerio de
HACIENDA



PpR
Presupuesto
por Resultado

 **GOBIERNO
NACIONAL**



Dirección General de Presupuesto

Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
Ministerio de Hacienda



dgp@hacienda.gov.py



www.hacienda.gov.py