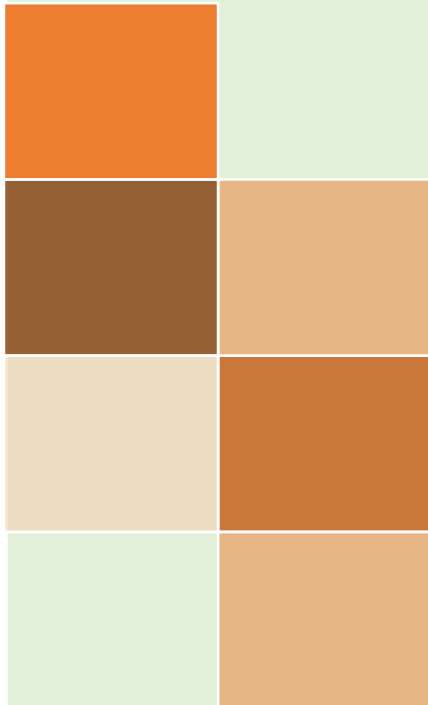




MINISTERIO DE
HACIENDA

Presupuesto por Resultados



Evaluación de programas públicos

Evaluación de Diseño y Gestión

Programa

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS
MUJERES**

Ministerio de la Mujer

2014



Índice

OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	1
I. ANTECEDENTES	1
DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA	1
OBJETIVO	1
TIPOS DE POBLACIÓN	1
a) <i>Población Potencial</i>	1
b) <i>Población Objetivo</i>	1
CRITERIOS DE SELECCIÓN, TERRITORIOS Y COMPONENTES QUE SE TRABAJAN	2
II. DISEÑO DEL PROGRAMA	2
BENEFICIARIOS/AS EFECTIVOS/AS	2
III. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	4
IV. RECURSOS FINANCIEROS	6
V. ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES.....	8
VI. APORTES DE TERCEROS	9
VII. RECUPERACIÓN DE GASTOS	11
VIII. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA.....	11
IX. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD	11
X. CONCLUSIONES.....	12
XI. RECOMENDACIONES.....	13
XII. BIBLIOGRAFÍA.....	15

PROGRAMA: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Objetivo de la Evaluación

El objetivo de la evaluación es analizar el Programa “Protección de los Derechos de las Mujeres”, dependiente del Ministerio de la Mujer”. El mismo se encarga de la prevención y atención a mujeres que son víctimas de violencia basada en género.

La evaluación realizada cubrió principalmente el periodo 2011-2013. No obstante, fueron consideradas algunas medidas de política pública y cifras financieras del año 2014.

I. ANTECEDENTES

Descripción General del Programa

Con el inicio de la Secretaría de la Mujer como institución pública, dependiente de la Presidencia de la República, se crea el programa “Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas”, el cual trata aspectos de apoyo y atención a la mujer para la prevención de la violencia, y descentralización efectiva de las políticas de género.

Así mismo, en el año 2012 por Ley N° 4.675/12, la Secretaría de la Mujer es elevada al rango de Ministerio, como instancia gubernamental, rectora normativa y estratégica de la política de género, con autonomía técnica y de gestión, dando lugar a modificaciones en su estructura programática con nuevas denominaciones. Es así como surge el programa “Protección de los Derechos de las Mujeres” impulsado desde el Viceministerio que lleva el mismo nombre.

A partir del año 2013, el programa posee un componente denominado “Servicio de apoyo a la mujer y albergue para víctimas de violencia”, a través del cual brinda atención integral a las personas víctimas de trata y violencia, a cargo de equipos de profesionales dentro de las áreas social, psicológica y jurídica.

El área de cobertura del mismo, corresponde a todo el territorio nacional, enfatizando principalmente las zonas fronterizas del país, donde se encuentran instalados cuatro Centros Regionales de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia y Trata de Personas (Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty, y Pedro Juan Caballero). Además del centro de atención central ubicado en Asunción, se cuenta con 2 albergues (violencia y trata) que ofrecen alojamiento, alimentación y otros servicios sin costo para las víctimas.

Objetivo

El objetivo¹ del programa a nivel de:

Fin: “Las mujeres del Paraguay gozan una vida libre de violencia y sin discriminaciones de género con la protección de sus derechos garantizados por el Estado”.

Propósito: “Los servicios de prevención, atención integral y protección para mujeres en situación de violencia basada en género y de trata, son consolidados en el área metropolitana y departamentos priorizados”.²

Tipos de Población

a) Población Potencial

Corresponde directa o indirectamente a toda la población de mujeres del país, que asciende aproximadamente a 3.380.696 mujeres de un total de 6.709.730 de habitantes del Paraguay³, en función de la protección de las mujeres a toda violencia basada en género, con un especial énfasis en la violencia doméstica.

b) Población Objetivo

La población afectada directamente por el problema (población objetivo), es identificada como las mujeres discriminadas por motivos

¹Matriz de Marco Lógico-MML. Año 2013

²Formulario PRIMLO01 “Matriz de Marco Lógico” Programa Protección de los Derechos de las Mujeres”. Año 2014.

³Encuesta Permanente de Hogares-EPH. Año 2013

de género, y trata; centrándose principalmente en aquellas situadas en el área de intervención del programa, es decir área metropolitana y departamentos priorizados, especialmente zona de frontera como: Alto Paraná, Amambay, Canindeyú y Boquerón (con sede en un distrito de cada departamento).

De acuerdo a los datos, éstas corresponden a alrededor del 0,2% de la población potencial (3.380.696 mujeres), tomando como periodo los años 2011-2013.

Criterios de Selección, territorios y componentes que se trabajan

En el caso de este programa, no se han identificado instrumentos mediante los cuales se focaliza a la población atendida, es decir, no existen procedimientos reales de selección de beneficiarias. Se acude a asistir a las mujeres de acuerdo a la demanda de los servicios, y las metas se fijan en relación al histórico de los casos atendidos.

II. DISEÑO DEL PROGRAMA

El programa brinda a las mujeres servicios y atenciones tales como:

a) Servicio de atención integral

- Asistencia psicológica, social y jurídica a mujeres en situación de violencia basada en género (VBG) y trata de mujeres y niñas (TMN) en los centros habilitados para el efecto (oficinas centrales: Centro de Referencia para el caso de TMN, y SEDAMUR⁴ para los casos de VBG).
- Atención y orientación a mujeres y hombres sobre VBG y TMN a través de la línea gratuita SOS 137, habilitada las 24 horas al día, los 365 días del año, pudiendo acceder a ella en forma gratuita desde cualquier telefonía celular y línea baja. La atención y contención son brindadas por un equipo multidisciplinario, entre los que se incluye

a personal comisionado de la Policía Nacional.

- Atención especializada en 4 Centros Regionales de Mujeres: oficinas ubicadas en Ciudad del Este (Alto Paraná); Curuguaty (Canindeyú); Pedro J. Caballero, (Amambay) y; Filadelfia (Boquerón).

b) Servicio de protección y atención integral

- Albergue transitorio para mujeres afectadas por la trata de personas
- Casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval”

c) Servicio de prevención sobre VBG y TMN

- Capacitación a funcionarios/as públicos, sociedad civil y comunidad en general
- Campañas de prevención y sensibilización

Beneficiarios/as Efectivos/as

El total de atenciones a mujeres realizadas por el programa según el Formulario FG02 1 “Fundamentación de Programas”⁵, se puede observar en el cuadro siguiente:

Metas y Avances Productivos medidos en cantidad de Mujeres Atendidas. Año 2011 – 2013

Denominación Productiva	2011			2012			2013		
	Meta	Avance	%	Meta	Avance	%	Meta	Avance	%
Servicio de Apoyo a la mujer y albergue p/víctimas de violencia	5000	3168	63,4	5000	1560	31,2	5000	9016	180,3
Víctimas de la trata de personas con asistencia integral	110	51	46,4	110	62	56,4			

Fuente: Reportes del Sistema Integrado de Administración Financiera

Al respecto, en los años 2011 y 2012 el abordaje era diferenciado presupuestariamente y en las metas físicas de atención, siendo 5.000 personas para víctimas de violencia basada en género y 110 personas relacionadas a Trata. Para el año 2013 y 2014 ambos aspectos fueron agrupados en un solo producto, estimando como meta 5000 y 6000 mujeres para la atención respectivamente para los años mencionados.

⁴ Servicio de Atención a la Mujer

⁵ Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Evaluación de Diseño y Gestión

Es así, que el avance en cuanto al apoyo a la mujer y albergue para víctimas de violencia ha sido bajo, llegando en promedio solo a 2.364 personas que representan menos del 50% de lo planificado anualmente. Lo mismo ocurrió con los datos efectivos para la atención a víctimas de la trata de personas. Estos resultados reflejan débil planificación que el programa ha venido teniendo en los últimos años.



Para el Ejercicio Fiscal 2013, solo se visualizó el primer componente, con la misma meta de los 2 (dos) años anteriores (5.000 personas), y se llegó a 9.016 personas lo que representó el 180% de la misma, aunque también se incluyeron a la asistencia a personas víctimas de trata y personas capacitadas en talleres u otro tipo de actividades llevadas a cabo dentro del campo de prevención de vulneración de los derechos.

El equipo evaluador, observó que los productos⁶ nombrados en el Sistema Integrado de Administración Financiera eran ambiguos y no definían de manera precisa lo que el Programa realizaba, por lo que se identificaron tres Servicios: a) Asistencias Directas son las brindadas personalmente a las beneficiarias víctimas de violencia y trata, tales como: Atención Jurídica, Psicológica y Social, b) Capacitaciones se refieren a encuentros, simposios, talleres, etc. organizados por el Programa, donde se promocionan los derechos de las mujeres o difunden los servicios ofrecidos por la entidad para el usufructo de los mismos por las beneficiarias cuando así lo requieran, c) Atención telefónica, son aquellas llamadas recepcionadas desde la línea SOS Mujer 137, para las orientaciones sobre servicios y contenciones a las mujeres victimizadas.

Teniendo en cuenta la desagregación identificada por el equipo evaluador, el Programa remitió según Expediente SIME N° 66.519/2014 la cantidad de personas asistidas en cada punto. El resumen del mismo se visualiza en el cuadro siguiente

Detalle de los Avances en las Metas Productivas medidas en cantidad de Beneficiarias/os.

Total de atenciones en los Centros Regionales- años 2012 y 2013												
Servicios	Centro Regional de Mujeres-Ciudad del Este C.R.M.-CDE			Centro Regional de Mujeres-Curuguaty C.R.M.-C.			Centro Regional de Mujeres-Filadelfia C.R.M.-F.			Centro Regional de Mujeres-Pedro Juan Caballero C.R.M.-PJC		
	2012	2013	Variacion 2013-2012 (%)	2012	2013	Variacion 2013-2012 (%)	2012	2013	Variacion 2013-2012 (%)	2012	2013	Variacion 2013-2012 (%)
Asistencias Directas	346	543	56,9	102	688	574,5	116	843	626,7	24	271	1029,2
Capacitaciones	485	1023	110,9	60	450	650,0	67	48	-28,4	133	726	445,9
Atención Telefónica	184	0	-100,0	131	428	226,7	28	81	189,3	44	266	504,5
Total Personas Beneficiadas	1015	1566	54,3	293	1566	434,5	211	972	360,7	201	1263	528,4

Fuente: Datos extraídos del expediente SIME N° 66.519/2014

⁶ Bienes y servicios entregados por el programa.

Se menciona que las informaciones relacionadas a las atenciones y servicios brindados, fueron inconsistentes con lo cargado dentro del SIAF⁷, la Entidad manifestó que hasta el año 2013 no contaban con fichas para la recolección de datos, y tampoco criterio definido sobre las características de cada asistencia.

Por otro lado, en referencia a una de las actividades que hacen a la entrega de servicios realizados por el Ministerio de la Mujer y específicamente por el Programa, se mencionan a las capacitaciones realizadas.



En el año 2013, el Programa realizó 43 encuentros, de los cuales 30 fueron relacionados a la trata de personas, lo que representa el 69,7% del total, este acontecimiento llamó la atención del Equipo Evaluador, pues el programa enfocó sus recursos humanos hacia un tipo de vulneración de derechos de las mujeres, quedando los demás derechos, rezagados.

III. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

El 8 de noviembre del 2013, a través del Decreto N° 630/2013, el Ministerio de la Mujer readecua su estructura organizacional y deroga la estructura anterior.

Las funciones y competencias quedan distribuidas en 3(tres) Viceministerios.

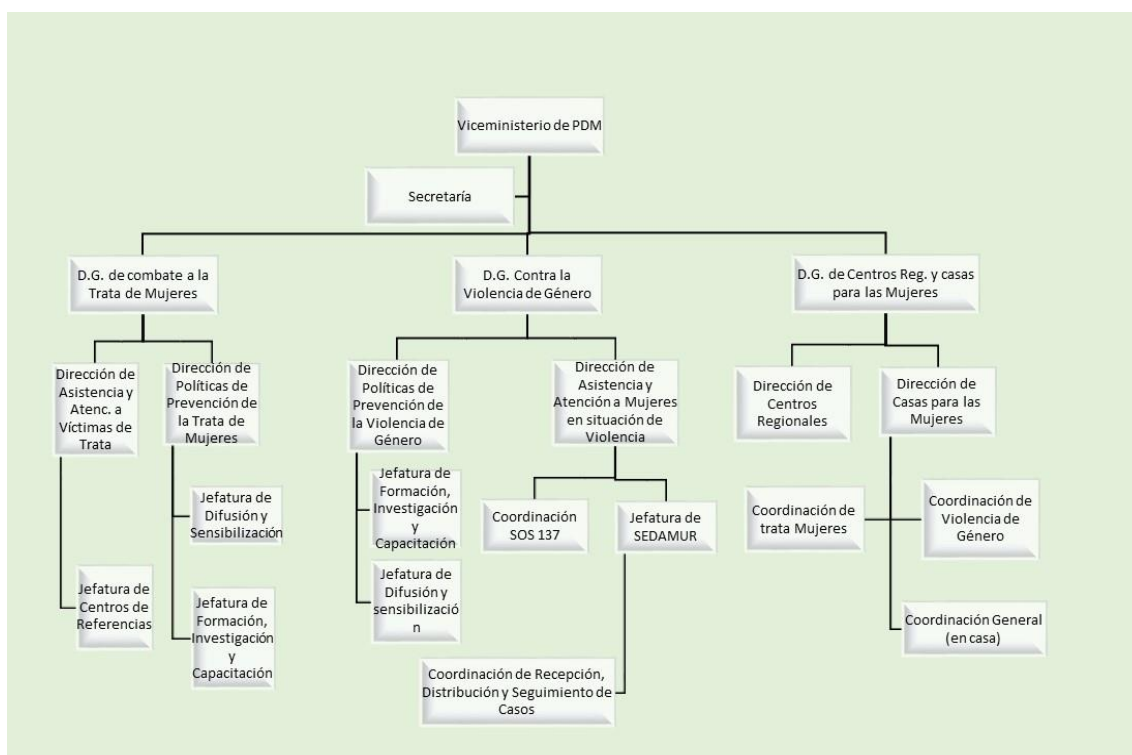


La nueva estructura organizacional establecida por la Resolución N° 54/2014, muestra el establecimiento de tres Direcciones Generales, seis Direcciones Específicas, seis Coordinaciones y ocho Jefaturas.

En términos concretos, se observaron en los antecedentes presentados y verificados a través de las entrevistas realizadas durante el proceso de evaluación, que las mismas funciones enmarcadas dentro de una dependencia se repiten en las otras. Por ejemplo, en la Coordinación de Casas para las Mujeres se realizan las mismas actividades que las Direcciones de Centros Regionales y la Dirección de casas para las mujeres, así también las coordinaciones subordinadas a éstas, por lo que el equipo evaluador considera que la estructura organizacional requiere de un rediseño que permita fusionar las dependencias cuyas temáticas apuntan a un mismo objetivo, este hecho permitirá al programa ahorrar recursos a nivel gerencial, y destinarlos hacia el sector operativo.

⁷ Sistema Integrado de Administración Financiera.

Organigrama Viceministerio de Protección de los Derechos de las Mujeres



Fuente: Antecedentes del Programa Protección de los Derechos de las Mujeres. SIME N° 24897/2014.

La estructura organizacional del viceministerio no puede estar supeditada a ciertos ámbitos de los derechos de las mujeres, abarcando sólo aspectos de trata y violencia contra las mujeres. El diseño organizacional debería enfocarse de manera global, lo que permitiría abarcar todos los derechos de las mujeres en conformidad a lo que determina el nombre y el objetivo del programa.

Dotación de Recursos Humanos del VPDM

El Viceministerio cuenta con funcionarios/as bajo la modalidad de jornales, contratados con honorarios profesionales y personal permanente. La cantidad se visualiza en el cuadro siguiente:

Dotación de Recursos Humanos por modalidad – VPDM

Modalidad	2013	2014	Hombres 2013	Mujeres 2013
Contratados-Jornales	28	28	9	56
Contratado - Honorarios Profesionales	37	33		
Personal permanente	11	11		

Fuente: Antecedentes del Programa Protección de los Derechos de las Mujeres. SIME N° 24897/2014.

En la distribución de los cargos y responsabilidades se ha constatado la superposición de algunas actividades tales como la coordinación y supervisión de los servicios integrales realizadas por todas las direcciones y jefaturas tanto en el ámbito de trata y violencia, ésta debilidad converge a que sectores operativos estratégicos del programa (atención directa a usuarias) se encuentren con falta de personal especialistas.

Así también, no se ha encontrado orientaciones claras acerca de las funciones que se realizan dentro de los Directorios que dependen de la Dirección General de Centros Regionales y Casas para las Mujeres, si bien ya existe una coordinación general no se ve la necesidad de crear otras subdirecciones, directamente ésta puede coordinar las actividades con las jefaturas en cada centro. Sobre todo teniendo en cuenta que la cantidad de mujeres quienes reciben asistencia en los albergues llegan a un promedio de 5 personas mensualmente, cantidad que no amerita personales adicionales para la gestión.

IV. RECURSOS FINANCIEROS

Para el periodo 2011-2013, el programa tuvo como principal fuente de financiamiento las asignaciones específicas realizadas por el Estado a través de los Recursos del Tesoro (Fuente 10), atendiendo a la reglamentación de la Ley N° 4.675/2012 que establece que el presupuesto del Ministerio de la Mujer deberá cubrirse con fondos genuinos del Estado Paraguayo.

Dado esto, los Recursos Financieros poseen la siguiente distribución según el año de referencia:

Presupuesto Total y Plan Financiero del Programa (En guaraníes)

Año	Presupuesto General de la Nación (PGN) inicial	Plan Financiero inicial	Presupuesto General de la Nación (PGN) Vigente	Plan Financiero Final	Ejecutado
2011	1.077.806.534	1.077.806.534	1.053.833.514	1.053.833.514	942.574.669
2012	1.292.111.088	1.292.111.088	1.290.078.726	1.290.078.726	1.245.457.173
2013	8.723.370.944	6.223.648.944	8.723.370.944	6.223.648.944	3.883.191.853

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Como se puede notar, los créditos presupuestarios del programa se han incrementado en forma progresiva durante el periodo de análisis. Según informaciones provistas, las nuevas responsabilidades del Ministerio de la Mujer, dadas principalmente por la ampliación y desconcentración de los servicios, han aumentado el Plan Financiero de G. 1.290 millones en el año 2012 a más de 6.223 millones en el 2013.

En ese sentido, la evolución porcentual positiva en las asignaciones financieras, presenta un crecimiento de 490,6%⁸ para el periodo 2011-2013, siendo el monto asignado para el 2011 (año base) de G. 1.054 millones.

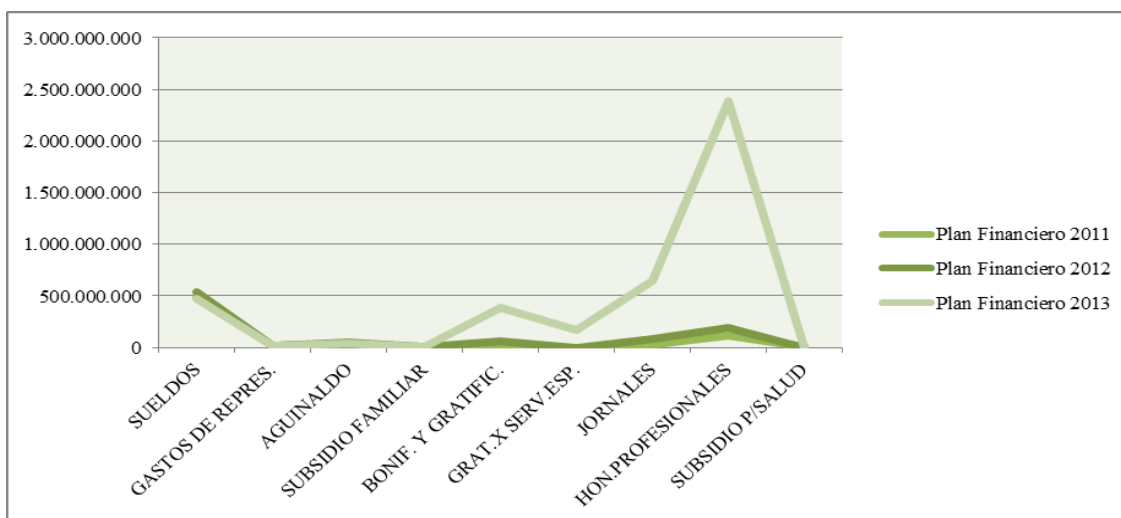
Por otra parte, se destaca que la mayor proporción del incremento dado en el Plan Financiero para el Ejercicio Fiscal 2013 fue destinado al grupo “Servicios Personales”, dirigido en gran medida al Objeto del Gasto “Honorarios Profesionales” por un monto de G. 2.387 millones, que se refleja en la mayor contratación de profesionales previstos inicialmente por el Programa para potenciar los servicios brindados a las usuarias.

⁸Los montos arrojados desde el 2011 al 2012, corresponden a la sumatoria de los subprogramas: “Apoyo y atención a la mujer para la prevención de la violencia” y “Descentralización efectiva de las políticas de género” de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, los cuales son fusionados en el año 2013 creando el programa “Protección de los Derechos de las Mujeres” del actual Ministerio de la Mujer.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Evaluación de Diseño y Gestión

Plan Financiero del Grupo Servicios Personales por Objeto del Gasto



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Asimismo, del monto ejecutado al año 2013 equivalente a G. 3.883 millones, la mayor proporción también correspondió al grupo “Servicios Personales”, representando el 82,4% del total ejecutado al cierre del Ejercicio Fiscal 2013.

Ejecución Financiera por Grupo del Gasto (En guaraníes)

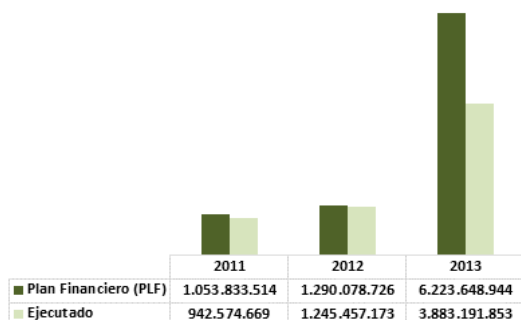
Grupo del Gasto	Año 2011			Año 2012			Año 2013		
	Plan Financiero	Ejecutado	Porcentaje (%) Ejecución	Plan Financiero	Ejecutado	Porcentaje (%) Ejecución	Plan Financiero	Ejecutado	Porcentaje (%) Ejecución
100 Servicios Personales	716.211.712	697.517.161	97,4	930.254.684	918.754.561	98,8	4.113.143.531	3.198.863.072	77,8
200 Servicios No Personales	198.543.598	139.797.476	70,4	210.112.457	203.383.273	96,8	985.630.240	387.075.958	39,3
300 Bienes de Consumo e Insumos	57.878.204	42.160.032	72,8	65.106.585	59.790.439	91,8	343.410.173	176.660.506	51,4
500 Inversión Física	10.000.000	9.980.000	99,8	13.405.000	13.328.900	99,4	613.465.000	0	0,0
800 Transferencias	71.200.000	53.120.000	74,6	71.200.000	50.200.000	70,5	150.000.000	102.592.500	68,4
900 Otros Gastos	-	-	-	-	-	-	18.000.000	17.999.817	100,0
Total	1.053.833.514	942.574.669	89,4	1.290.078.726	1.245.457.173	96,5	6.223.648.944	3.883.191.853	62,4

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Por otra parte, según los responsables del programa, la baja ejecución financiera observada en el año 2013 equivalente al 62,4% del Plan Financiero asignado, obedeció a causas externas tales como: a) cambio de autoridades y cortes administrativos incurridos durante el Ejercicio Fiscal 2013 b) Bloqueo del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para la Emisión de Disponibilidad Presupuestaria, afectando a los nuevos procesos de contrataciones públicas c) Suspensión de modificaciones de cuotas de ingresos y gastos del Plan Financiero de los meses de Setiembre, Octubre y Noviembre con Recursos del Tesoro y; d) Habilitación parcial del Plan de Caja solicitado⁹.

⁹ Expediente SIME N° 62.876/2014.

Evolución del Plan Financiero y su Ejecución. Periodo 2011-2013



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Si bien se observa hasta este punto, que el incremento financiero se ha dado a efectos de ampliar la cobertura, la comparación entre la evolución financiera, su ejecución en el período evaluado y las metas productivas del programa, hace notar la inconsistencia entre aquellas y más aún; éstas últimas sugieren que tanto el monto ejecutado como el Plan Financiero deberían mantenerse o reducirse anualmente dado que las metas físicas se consideran de carácter descendente¹⁰, a menos que el cambio implementado en la oferta programática (por ejemplo la descentralización de los servicios) se traduzca en atenciones o servicios que busquen potenciar y proteger todos los derechos de las mujeres y no centrarse netamente en temas de violencia. Sin embargo, no se cuenta con información suficiente como para afirmar que lo anterior se refleja en una mayor calidad percibida por las usuarias, o en mayores logros posteriores de las mismas.

Por otro lado, se menciona que el programa ha realizado transferencias durante los tres años de referencia, como un mecanismo de apoyo para el logro de los objetivos, destacándose como el único grupo que mantuvo un promedio de 70% de ejecución durante el periodo. En ese sentido, el monto

de transferencias para el 2013 ascendió a G. 102 millones contemplado en el Objeto del Gasto “Aportes y subsidios a Entidades Educativas e Instituciones Privadas sin fines de Lucro”¹¹, monto que representa el 2,6% del total ejecutado por la Entidad en ese año.

En lo que respecta a la Programación de la ejecución del Plan Financiero anual, la misma ha sido inadecuada para el año 2013, presentando una marcada concentración del Plan Financiero en el mes de setiembre, sin un criterio que justifique dicha programación.

V. ANÁLISIS DE EFICIENCIA DE ACTIVIDADES Y/O COMPONENTES

Teniendo en cuenta el componente/producto “Servicio de apoyo a la mujer y albergue para víctimas de violencia” observado en la Fundamentación de Programas Públicos¹², se menciona que el mismo incluye en forma implícita la prestación de tres servicios: *prevención, atención integral y protección*. En ese sentido, se destaca que el Programa no cuenta con un estudio específico sobre los costos relacionados a la entrega de servicios dirigidos a mujeres víctimas de violencia. No obstante, como resultado de la auditoría realizada en el año 2012 a la casa albergue “Mercedes Sandoval” surge una estimación del promedio de gasto por persona atendida (usuarias y sus hijos/as) calculada en base al costo de funcionamiento de la misma y equivalente a un monto de G. 3.348.718¹³, que se enmarca dentro del servicio de *protección* (albergue o casa abrigo).

¹⁰ El programa busca la reducción de la cantidad de mujeres víctimas de violencia.

¹¹ Antecedentes del Programa “Protección de los Derechos de las Mujeres”, Expediente SIME N°24.897/2014.

¹² Formulario PFLPRO15-Ficha de Objetivos y Actividades 2013. Ministerio de Hacienda

¹³ Informe de Auditoría de Gestión Año 2012/ “Campaña de Sensibilización contra la Violencia basada en género”.

Por otra parte, tal como se encuentra redactado el componente, resulta difícil estimar el gasto total y real incurrido por cada beneficiaria/o, teniendo en cuenta que la naturaleza de los bienes y servicios que abarca son distintos, es decir se encuentran las capacitaciones por un lado y las atenciones a las beneficiarias por el otro.

Asimismo, al comparar las metas físicas observadas en apartados anteriores, con las metas financieras, no se ha encontrado la relación entre una y otra, más aún en lo que respecta al año 2013, debido a la falta del cálculo preciso del costo del bien y/o servicio entregado (producto) y su presentación en forma discriminada, resultando en una planificación deficiente del programa, percibida para el periodo 2011-2013, haciéndose necesaria una línea de base para la programación anual, así como la desagregación en un componente distinto en lo que respecta al servicio de prevención, debido a la cantidad de capacitaciones que incluye, las cuales influyen tanto para la estimación del costo preciso de los servicios de atención efectiva a víctimas de violencia como en los avances presentados.

Evolución Productiva y Financiera del Programa

Año	Beneficiarias		Plan Financiero (En millones de guaraníes)	
	Meta de Atención	Efectivamente Atendidas	Asignado	Ejecutado
2011*	5.110	3.219	1.054	943
2012*	5.110	1.622	1.290	1.245
2013	5.000	9.016	6.224	3.883

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

*Se tuvo en cuenta la estructura del Programa en la entonces "Secretaría de la Mujer" de la Presidencia de la República

VI. APORTES DE TERCEROS

Se ha constatado que el Programa “Protección de los Derechos de las Mujeres” trabaja en forma coordinada con proyectos pertenecientes al Tipo de Presupuesto “Programas de Inversión”, financiados por Organismos Multilaterales así como la Entidad Binacional Itaipú, para la articulación de las actividades a ser desarrolladas y que requieren inversiones en infraestructura como construcciones y mantenimiento de Centros Regionales.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS

Evaluación de Diseño y Gestión

En ese sentido, se ha observado que en los años analizados (2011-2013) contribuyen financieramente al logro de resultados del componente “Servicio de apoyo a la mujer y albergue para víctimas de violencia” un total de 3 (tres) Proyectos, según el siguiente detalle:

Apoyo Presupuestario al Componente: "Servicio de apoyo a la mujer y albergue para víctimas de violencia"				
Nombre del Proyecto	Organismo Financiador	Maco Legal de Aprobación	Destino	Monto Total
"Fortalecimiento Institucional para la Descentralización Efectiva de las Políticas de Igualdad de Género a nivel Departamental y Local en Paraguay"	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) Cooperación Técnica No Reembolsable.	Decreto N° 4366 del 14 de Mayo del 2010	Dirección de Igualdad de Oportunidades	Euros 300.000
"Servicios de Atención y Protección a Víctimas de la Violencia Basada en Género (VBG) y de la Trata de Mujeres y Niñas (TMNs)"	Entidad Binacional Itaipú Convenio	Ley N° 4170 del 17 de Noviembre del 2010	Dirección de Servicio de Atención y Protección a Víctimas de violencia Basada en Género (VBG).	Guaraníes 10.563.365.960
"Consolidación de Mecanismos Institucionales para la Atención, Prevención, Protección y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas"	Corporación Andina de Fomento (CAF) Convenio/Cooperación Técnica No Reembolsable	Ley N° 4519/2011	Dirección de Prevención y Atención a Víctimas de Trata de Personas- DPAVTP	Dólares 200.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos del Plan Anual de Inversiones. Año 2013

Es importante señalar, que a través del Proyecto “Fortalecimiento Institucional para la Descentralización Efectiva de las Políticas de Igualdad de Género a Nivel Departamental y Local en Paraguay”, financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), se ha construido en el año 2010 la Casa Abrigo “Mercedes Sandoval” ubicada en el Departamento Central, consituyendose en el principal albergue con que cuenta el Programa “Protección de los Derechos de las Mujeres” para prestar el *servicio de protección* a mujeres víctimas de violencia. Asi también, mediante este financiamiento se realizan transferencias a las diferentes Secretarías de la Mujer de Gobiernos Departamentales y Municipalidades para la aplicación de políticas con enfoque de género, que se enmarcan dentro del *servicio de prevención*.

En conformidad a lo mencionado anteriormente, el panel evaluador no ha podido analizar la relación de los desembolsos efectuados en cada inversión realizada con relación al gasto total debido a la falta de datos sobre aquellos durante el periodo abarcado en la evaluación.

A su vez, se resalta que no se cuenta con aporte de beneficiarios en lo que respecta al periodo 2011-2013.

VII. RECUPERACIÓN DE GASTOS

El Programa no cuenta con recuperación de gastos, dado a que los servicios que ofrece son de carácter gratuito. A su vez, se considera que no existen condiciones para una eventual aplicación dado el carácter social y costo elevado (como un total) que representan los servicios brindados, que tiene como principales usuarias a mujeres de escasos recursos.

VIII. SOSTENIBILIDAD DEL PROGRAMA

El panel evaluador considera que es totalmente factible la sostenibilidad del Programa en el tiempo y que siga funcionando y cumpliendo de manera adecuada sus objetivos programáticos aunque no en sus actuales condiciones de operación, dado que existen aspectos del diseño y la gestión que deben ser adecuados.

Desde el punto de vista organizacional, si bien existen convenios suscriptos con distintas entidades públicas, a fin de lograr una mayor efectividad en la protección de los derechos de las mujeres, en la práctica se observa una debilidad en el “como” llevar a cabo estos procesos de articulación o coordinación inter-institucional, su relación con los componentes y los objetivos programáticos, que afecta no solo a la ampliación de la cobertura de los servicios prestados a nivel país sino a la efectividad del abordaje, para asegurar resultados sostenibles en el tiempo.

A su vez, teniendo en cuenta el objetivo a nivel de fin del programa, que apunta a asegurar una vida libre de violencia para las mujeres, se destaca la importancia del servicio de prevención como un mecanismo de reducir los índices de violencia, el cual a criterio del panel evaluador debe ser priorizado.

Respecto a la disponibilidad de financiamiento para los periodos siguientes, se debe tener en cuenta que no podrá instalarse un sin número de albergues por

todo el país, de ahí el énfasis en la prevención/promoción y la coordinación de acciones con el Ministerio del Interior y el Ministerio Público para una rápida actuación en las atribuciones que a cada institución le compete, en los casos que corresponda. Una alternativa a la administración de estos servicios de protección podrían ser su externalización hacia organizaciones de la sociedad civil, a través del Ministerio de la Mujer cual es el Ente rector y contralor del funcionamiento y los resultados que van logrando los mismos.

Es destacable como se ha logrado instalar cierta legitimidad ante los beneficiarios y credibilidad por parte de actores políticos y sociales, como ser organizaciones de la sociedad civil y otros estamentos. Asimismo, se resalta el alto compromiso del personal, además de sus capacidades profesionales y el interés de las autoridades acerca de la problemática del programa.

IX. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTINUIDAD

La continuidad o finalización del programa estará en función de la dinámica del problema que dio origen al mismo. En ese sentido, actualmente los indicadores siguen mostrando que el problema persiste y manifestándose en sus diferentes formas: social, cultural, económica. Todavía existen brechas muy pronunciadas respecto a inequidades salariales, el acceso a instancias de participación política o gerencial, disminución de violencia doméstica, trata o la discriminación.

Desde el año 1989, las participaciones y organizaciones de las mujeres en el proceso de democratización del desarrollo social fueron preponderantes. Sin embargo, a pesar de ello no se establecían medidas claras para el logro de los objetivos, enfocados a la erradicación de todas las formas de violencias y discriminaciones hacia las Mujeres.

En el año 2008, según un Análisis de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud

Sexual Reproductiva, realizado por el Centro Paraguayo de Estudios de Población, en Paraguay, 2 de cada 10 mujeres menores de 15 años vieron o escucharon a sus padres maltratarse físicamente. En el año 2009, el número de denuncias formales de violencia intrafamiliar fue de 286 casos. En ese sentido, en el mismo año el Servicio de Atención a la Mujer “SEDAMUR” atendió 2.409 denuncias.

Así también, en el año 2009 el informe del componente estadístico elaborado por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de la Presidencia de la República del Paraguay, identificó a través de fuentes del Ministerio Público, un total de 199 casos de trata de personas con fines de explotación sexual, ingresados a la Fiscalía desde el año 2003 a través de todas las jurisdicciones del país¹⁴.

Si bien es cierto que en los últimos 3 años ha habido un aumento en la cobertura de servicios de atención a la mujer, esto no ha hecho más que evidenciar el grave problema existente que se encontraba invisibilizado en las diferentes zonas del País. En ese sentido, los datos muestran que en el periodo 2011 – 2013 las denuncias o atenciones recibidas a través de la línea telefónica SOS ha aumentado de 234 a 14.443. Por otro lado las asistencias psicológicas, jurídicas y sociales han aumentado en un 261%, lo que da cuenta de la prevalencia de la problemática.

En ese sentido, el Programa debe seguir, pero con adecuaciones respecto a su ejecución actual, debido a que existen aspectos que hacen al diseño, la incorporación de componentes e instrumentos de medición, establecimientos de metas de resultados, redefinición de roles, que deben ser atendidos para dar un nuevo enfoque a su función predominantemente asistencial.

Esto requiere indefectiblemente de un tratamiento diferente, que incorpore un carácter estratégico, comprometiendo a otras instituciones del Estado y la Sociedad Civil, para que defina de manera clara qué resultados se propone lograr en un determinado periodo de tiempo.

X. CONCLUSIONES

- Se cuenta con una intervención definida coherentemente con el fin del Programa. En cuanto al diseño plasmado en los instrumentos de planificación y presupuesto, no se han registrado cambios significativos en el periodo evaluado, a pesar del cambio de rango ministerial.
- La denominación del Programa engloba una serie de intervenciones que no son abordadas en la práctica por el mismo, o si lo son se dan en mayor o menor intensidad según el tema que se trate. Focaliza su atención en trata y violencia.
- Los objetivos no se encuentran claramente definidos y se focalizan más bien a la cobertura que a los resultados que el programa apunta alcanzar.
- En el periodo evaluado, el programa no posee indicadores de desempeño para medir la gestión. Durante 3 años las metas no han sufrido variaciones.
- La estructura organizacional está diseñada para brindar atenciones en dos ámbitos consistentes en violencia y trata contra las mujeres, lo que no permite abarcar la atención de la totalidad de los derechos de las mujeres, tales como derechos en el ámbito laboral, que atienda las asimetrías de salarios, explotación laboral, y otros relacionados, como lo establece la denominación del programa. En ese sentido, la estructura organizacional del programa no puede estar supeditada a ciertos ámbitos de los derechos de las mujeres. El diseño organizacional debería enfocarse de manera global, lo que permitiría abarcar todos los derechos de las mujeres en conformidad a lo que determina el nombre y el objetivo del programa.

¹⁴ Informe Nacional de la República del Paraguay. Trata de Mujeres con fines de explotación sexual. Paraguay
Consultora Nacional Responsable: Lourdes Barboza, Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud – CENIJU.

- En cuanto a la división de los cargos y responsabilidades asumidos por los funcionarios/as no es clara, con la remisión de los antecedentes y las entrevistas realizadas se ha constatado la superposición de algunas actividades tales como la coordinación y supervisión de los servicios integrales realizadas por todas las direcciones y jefaturas tanto en el ámbito de trata y violencia, ésta debilidad converge a que sectores operativos estratégicos del programa (atención directa a usuarias) se encuentre con falta de personal especialista generando la sobrecarga de tareas o casos por profesional.
- El programa no cuenta con instrumentos que permitan identificar y determinar la focalización del programa, se acude a asistir a las mujeres quienes demandan los servicios. Para la determinación de la meta y asignación de recursos se considera el desempeño histórico del programa.
- Las informaciones contenidas en los documentos remitidos por el programa mostraron inconsistencias principalmente en los datos de avances productivos presentados por la entidad, en comparación a lo registrado en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Además, en el periodo evaluado no se ha contado con criterios definidos en cuanto a las actividades realizadas y las cuales se engloban en los productos.
- El programa se encuentra financiado netamente con Fuente 10 “Recursos del Tesoro Público”, siendo el monto del presupuesto asignado para el Ejercicio Fiscal 2013 de G. 8.723 millones, superior en un 727,8% al año 2011 (G. 1.054 millones). Asimismo, se destaca que el plan financiero asignado al programa es inferior al presupuesto inicial en G. 2.499 millones, el cual ha presentado una baja ejecución al cierre del Ejercicio Fiscal 2013 correspondiente al 62,4%, debido a factores externos según lo señalado por el Programa y; destinado principalmente al pago de “Servicios Personales”. No obstante, ha recibido el apoyo presupuestario de proyectos pertenecientes al Tipo de Presupuesto “Programas de Inversión” mediante la Fuente 30 “Recursos Institucionales”, financiados por Organismos Multilaterales así como la Entidad Binacional Itaipú para la articulación de las actividades a ser desarrolladas y que requieren inversiones en infraestructura como construcciones y mantenimiento de Centros Regionales.
- No se ha encontrado relación entre la definición de metas productivas y financieras por parte del Programa durante el periodo de análisis, para lo cual es requisito fundamental la estimación precisa de los costos reales incurridos por cada servicio en forma discriminada, que permita además contar con una línea de base para el cálculo del recursos financieros necesario para el logro de metas propuestas.
- No existen criterios definidos para la programación anual de gastos del Programa, observándose una mayor concentración en ciertos meses del año sin una justificación adecuada para el efecto, cuya ejecución además no ha sido eficiente en el periodo analizado, principalmente en lo que respecta al Ejercicio Fiscal 2013, pese a la mayor asignación de recursos financieros.

XI. RECOMENDACIONES

- Con los recursos disponibles del programa, rediseñar la estructura organizacional de manera a enfocar la misma hacia el cumplimiento de los objetivos a nivel general, de una forma a evitar estar supeditada a ciertos aspectos del programa (trata y violencia) solamente. Además, debe revisarse la asignación de responsabilidades a fin de evitar la duplicidad de funciones entre las dependencias.
- Reestructurar la Matriz del Marco Lógico y adecuar la Fundamentación del

Programa en función a este instrumento de manera a asegurar una lógica causal entre los niveles de objetivos. Esto requerirá establecer un nuevo propósito que apunte al nivel de resultado.

- Desagregar el componente actual en Prevención/Promoción y Protección, este último ya incluiría la “Atención” entendida como el primer contacto con la víctima ya sea a través de la Línea SOS o la atención en ventanilla. Así también, asegurar que la denominación del producto refleje el bien y servicio que se entrega al beneficiario/a.
- Incorporar indicadores de proceso, producto y resultados, tendientes a medir la gestión del programa, incluyendo indicadores de resultados intermedios.
- Con los recursos disponibles, incorporar en el diseño del programa una línea de intervención que incluya además de la atención y protección a víctimas de violencia o trata, la obtención de oportunidades de trabajo de manera coordinada con otras instituciones como el Ministerio de Trabajo y/o Empresas del sector privado mediante mecanismos formales establecidos para el efecto.
- Establecer criterios para la definición de metas de atenciones, consistentes con la evolución histórica y los principales indicadores de resultados de la situación de la mujer en Paraguay.
- Incorporar al Ministerio del Interior al Sistema de Registro de Víctimas, a fin de obtener informaciones estadísticas homogéneas integradas sobre las denuncias vinculadas a violencia contra los derechos de las mujeres, los cuales servirán para la definición y construcción de indicadores de seguimiento.
- Se debe avanzar en el ámbito preventivo y de promoción contra la violencia, no solo asistencialista, para lo cual se deberá incorporar actividades y componentes con recursos financieros disponibles relacionadas a estos ámbitos a fin de fortalecer lo que ya se está haciendo actualmente.
- Realizar un estudio para estimación de los costos incurridos por el Programa según el servicio brindado.
- En vista de que el programa presenta una marcada concentración del Plan Financiero en el mes de setiembre, sin un criterio que lo justifique, se sugiere establecer criterios para la programación de gastos, de manera a no concentrar la ejecución solo en los últimos trimestres del año.
- Se recomienda a la entidad definir los componentes del programa conforme a los servicios que presta, teniendo en cuenta el objetivo del programa, relacionado a los derechos de las mujeres de manera integral.

XII. BIBLIOGRAFÍA

- Antecedentes del Programa Protección de los Derechos de la Mujer. Exp. SIME N° 24.897/14 Ministerio de la Mujer.
- Expediente SIME N° 66.519. Informe complementario
- Expediente SIME N° 58.875. Datos estadísticos sobre violencia contra la Mujer-Policía Nacional.
- Análisis de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. Naciones Unidas. CEPEP. Octubre 2012.
- Informe Final Res. CGR N° 81/14 Auditoria Presupuestal al Ministerio de la Mujer Correspondiente Al Ejercicio Fiscal 2013. Contraloría General de la República.
- Mujeres Latinoamericanas en cifras. Paraguay. Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales de España. FLACSO 1993.
- Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008. ENDSSR 2008. CEPEP. Octubre 2009.
- Informe Cuadragésima Séptima Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Secretaria de la Mujer. Mayo 2012
- Documento. Convención de Belem do Pará. 1994
- La Ley 34/92, de creación de la Secretaría de la Mujer
- Ley N° 4.675/12, por el cual la Secretaría de la Mujer es elevada al rango de Ministerio
- Ficha técnica Plan Operativo Anual de los Ejercicios Fiscales 2011/ 2013.
- Consulta a página web www.mujer.gov.py
- Propuesta de Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay 2010-2019
- Dejando huellas, camino a la igualdad Periodo 2008-2013. Ministerio de la Mujer
- Informe Nacional de la República del Paraguay -Trata de mujeres con fines de explotación sexual Paraguay. Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República del Paraguay
- Poner fin a la violencia contra la mujer. Naciones Unidas

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS
Evaluación de Diseño y Gestión

Coordinación General

Dirección General de Presupuesto

Oscar Lovera

Difusión

Unidad Técnica y de Difusión

Elba Mencía

Coordinación

Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Teodora Recalde, Cecilia Facetti

Supervisión y Edición

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Montserrat Díaz

Departamento de Control y Monitoreo del Gasto Público

Amada Silguero

Equipo Evaluador

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elva Espínola, Elvira Pereira, Katherine Viveros, Rogelio Ibañez

Dirección General de Presupuesto
Subsecretaría de Estado de Administración Financiera
Ministerio de Hacienda

