

Los Sistemas de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA) en Paraguay y Perú y el presupuesto público

The background features several large, abstract, organic shapes in teal and yellow. On the left, a large teal shape curves downwards. On the right, a large yellow shape curves upwards. In the center, there are smaller teal and yellow circles and rings of varying sizes. A horizontal yellow line is positioned below the text.

**Los Sistemas
de Protección Integral
de los Niños, Niñas
y Adolescentes (SIPINNA)
en Paraguay y Perú
y el presupuesto público**

FICHA TÉCNICA

Equipo de investigación:

Investigador principal: Rodolfo Mendoza

Investigador asociado: Verónica Serafini

Investigador de campo en Paraguay: Camila Corvalán y Sergio Rojas

Investigador de campo en Perú:

Asesoría temática: Marta Benítez

Revisión: Ruth Santisteban

Corrección de estilo: Brigitte Colmán

Diseño y diagramación: Andrea Ronnebeck

Ilustraciones:

Impresión:

Tirada:

ISBN:

Diciembre, 2020.

Asunción, Paraguay

Copyright

Equidad Perú
Global Infancia

Dirección de la institución

Asunción, Paraguay

Teléf.: +595 21 510 445

www.globalinfancia.org.py



ÍNDICE

Introducción.....	6
Antecedentes.....	7
Contexto.....	10
Marco teórico.....	13
Metodología.....	15
Los SIPINNA de Paraguay y Perú.....	17
I. SIPINNA de Paraguay.....	18
II. SIPINNA de Perú.....	30
Conclusiones.....	54
Referencias.....	57

INTRODUCCIÓN

Los **Sistemas de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes** (SIPINNA) como concepto teórico, como fundamento para desarrollar y aplicar el enfoque de derechos en la niñez y la adolescencia, puesto de manifiesto en la Convención sobre los Derechos de los Niños (CDN), es un aporte esencial para su aplicación, desde una mirada integradora, progresiva y transformadora para lograr la vida más digna y de desarrollo para la niñez y la adolescencia.

La protección integral de la niñez y la adolescencia requiere una comprensión integradora para lograr su bienestar y desarrollo. Abarca no sólo el reconocimiento de todos los derechos, sino y sobre todo, la intersectorialidad de su aplicación, la confluencia de las intervenciones y la coordinación multinstitucional para el desarrollo integral.

El reto de los sucesos del presente año, por las severas afectaciones a la salud, educación, protección, productos de la pandemia del coronavirus que viene afectando a la región de América Latina y el Caribe y al mundo en general, debe constituirse en una oportunidad para renovar el enfoque y la intervención del Estado, así como la forma de atender a su niñez y adolescencia. Son tiempos de cambios y entre ellos, también los de reorganizar la planificación, la programación, la aprobación, la ejecución y el seguimiento de los presupuestos públicos para una adecuada atención integral a los NNA.

La presente investigación parte de la necesidad de entender cómo se ha avanzado en el proceso de implementación de los SIPINNA en la aplicación de la Convención, analizando la información de los presupuestos públicos. Por lo tanto, su objetivo es poder determinar cuánto invierten los Estados partes en los SIPINNA de sus países.

Los países participantes de esta investigación, Paraguay y Perú, son países con cierto avance y reconocimiento por la elaboración y disponibilidad de información presupuestal a través del uso de portales de acceso público. Sin embargo, también se debe reconocer que, en los últimos años ha habido cambios que se constituyen en retos de la dimensión financiera de los SIPINNA.

La presente investigación parte de una revisión de los antecedentes de los SIPINNA de la región, así como de su contexto en el proceso de instauración de los SIPINNA en los países estudiados, y reseña brevemente las dimensiones que tratan de mostrar los avances y la aplicación del contenido de la CDN. Como puede notarse, se trata de seguir las pistas a los acomodos de las normas, las instituciones, los programas y planes para adecuar y dar cumplimiento a los contenidos de la CDN a través de las asignaciones presupuestales, aunque la disponibilidad de la información sigue siendo un gran desafío de partida.

Es importante destacar que, a partir de la búsqueda de esta información cuantitativa, podemos extraer algunas conclusiones. Estas pueden llevar a entender los reales avances de la aplicación de los SIPINNA en los presupuestos públicos. Las conclusiones finales aportan en esa perspectiva, en tratar de definir cuánto de los presupuestos públicos de los años 2017, 2018 y 2019 se han destinado a los SIPINNA.

ANTECEDENTES

A 30 años de la firma de la CDN, los avances en las leyes, normas, códigos y cuerpo jurídico en general, han sido casi universales en la mayoría de los países del mundo y en la región de América Latina y el Caribe (LAC) en particular. Su promulgación constituye un hito en el complejo proceso de adopción del paradigma de la protección integral, aunque todavía se mantienen resabios y en no pocos casos, las estructuras institucionales anteriores, se mantienen vigentes.

Debido a ello, las intervenciones del Estado con relación a la niñez y adolescencia se vienen llevando adelante en casi todos los países de ALC con distinta magnitud y con logros también diferenciados. Sin embargo, mantienen en común, el incipiente enfoque que orienta sus intervenciones. Todavía no se adopta ni se consolida la mirada holística que expresa la Convención. Se plantea un abordaje integral, que exige un enfoque transversal a las diversas políticas, programas y prácticas, así como una transformación sustancial en el diseño e implementación de esas políticas, una reorganización de las competencias institucionales, a nivel de los tres poderes de Estado y los diferentes niveles territoriales del Estado.

Así como existen diversos mecanismos de intervención, también existen diversas definiciones y formas de nombrar a los SIPINNA. No obstante, estudios y sistematizaciones de experiencias en la región coinciden en que se trata de un conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local que, de forma articulada se orienta a garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, en un esfuerzo dinámico que comprende la participación de la sociedad civil, particularmente de las propias niñas, niños y adolescentes (CIDH, 2017, p.17)¹.

Dicho de otra forma, se trata de una configuración de componentes del Estado (normativas, instituciones, instancias e instrumentos, niveles de gobierno) que están articulados en una interacción incesante para garantizar fines relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia.

Los SIPINNA asumen un abordaje universal de los derechos, al expresar que están orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos, y reparar el daño ante la vulneración de los mismos, establecidos por las legislaciones nacionales e internacionales. Otros acotan el alcance al referir la prevención, promoción o respuesta a las distintas formas de violencia.

La CIDH ha utilizado la metáfora del andamiaje para ilustrar el sentido de los SIPINNA. Ese conjunto de andamios que se levanta es esencial para llevar a cabo la “obra en construcción” que, por su naturaleza y complejidad, requiere una organización específica. “Los sistemas nacionales de protección integral de los derechos de la niñez constituyen el andamiaje fundamental y la estructura operativa necesaria para asegurar la efectiva vigencia, protección y defensa de los derechos de los NNA, sin los cuales la legislación que reconoce los derechos de la niñez corre el riesgo de ser inefectiva e inaplicable en la práctica” (OEA, 2016)².

El desafío es construir el andamiaje, en el formato que cada país necesita, como para sostenerlo. La dimensión financiera aquí es fundamental porque crearlo, ponerlo en funcionamiento, sostenerlo y ajustarlo constantemente en función de los aprendizajes y de las contingencias, supone la movilización de recursos que no siempre están disponibles y menos visibilizados.

¹ El documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) no ofrece una definición, pero describe los componentes constitutivos que permiten una definición.

Al mismo tiempo, una de las demandas recurrentes y más frecuentes de las últimas décadas, relacionadas con los derechos de los NNA, está relacionada con las asignaciones presupuestales para el cumplimiento de sus derechos. A tal punto que el Comité de los Derechos del Niño, en el año 2016, publicó la Observación General N° 19 sobre los presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos de la niñez y la adolescencia.

La heterogeneidad caracteriza a los SIPINNA en el continente, incluso en su denominación. “Las diferencias entre los modelos son considerables en la práctica. Los modelos de sistemas no son uniformes, sino que varían de país en país dependiendo del contexto y realidad de cada Estado, su Constitución, marco normativo, estructura territorial e institucional, distribución competencial y recursos disponibles. Los sistemas son, además, dinámicos y cambiantes, pudiéndose introducir modificaciones a lo largo del tiempo a su estructura y funcionamiento para adaptarse mejor a las necesidades de protección de la niñez” (CIDH, 2017, p.16).

Los sistemas de algunos países tienen años de funcionamiento, otros lo siguen instaurando. No obstante, se puede afirmar, en base a los estudios realizados, que se trata de un proyecto en vías de institucionalización. El derrotero está caracterizado por avances, estancamientos y retrocesos. Hay tensiones importantes que deben ser atendidas.

“Entre los aspectos comunes, en la Región se observa una marcada tensión entre la acción de dismantelar de las estructuras administrativas y judiciales de atención propias de la doctrina de la situación irregular y la construcción de los modelos de

integral que privilegien efectivamente la restitución de derechos, los mandatos de protección universal dirigidos a la política pública, y la atención no fragmentada de la niñez y adolescencia” (Iglesis, 2011, p.5).

Hay que decir que, pese a los avances que han protagonizado los diferentes Estados, se constata aún una “escasa comprensión del paradigma de protección integral de derechos humanos”, lo que impide que las nuevas estructuras puedan desplazar los viejos esquemas conceptuales y las prácticas que reducen los niños a objetos de tutela. Esto desemboca, en no pocos casos, en “un inmediatismo legalista que culmina en el juzgamiento y condena de la Ley como ineficaz” (Iglesis, 2011, p.6).

La otra tensión importante enlaza la atención integral y la atención especializada. Existen no pocas dificultades para “compatibilizar políticas universales de promoción y protección de derechos, y políticas especializadas para la niñez y adolescencia” (Iglesis, 2011, p.20).

Al decir de Morlachetti, “desde la entrada en vigor de la CDN, las reformas legales en su mayor parte se han ocupado de cuestiones de la protección de la infancia sobre una base de análisis e identificación de tema por tema, en lugar de adoptar un enfoque integral. Un enfoque integral no niega la importancia de abordar las cuestiones de protección de la infancia en situación de vulnerabilidad, sino que asegura que estos temas se colocan dentro de una estructura integral y sistémica. Estos sistemas tratan de proteger a toda la niñez y unir a todos los actores detrás de un conjunto de objetivos comunes, y la capacidad de respuesta no solo inmediata, sino también de largo plazo,

² CIDH, urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes, 28 noviembre de 2016. CIDH, informe El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidados alternativos. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, prólogo, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 54/13, 17 octubre 2013. Entre las diferentes observaciones emanadas por el Comité de los Derechos del Niño, las observaciones generales 5 y 19 cobran especial relevancia. Se refieren a los sistemas de protección integral y a los presupuestos públicos, respectivamente. Complementan la literatura de referencia inaugurada por la CDN. También es importante tener en cuenta que otras convenciones internacionales han hecho aportes sustantivos para la adopción de la gestión pública desde el enfoque de derechos humanos y desde el enfoque sistémico. Una de las últimas, la Convención por los Derechos de las Personas con Discapacidad constituye una referencia importante, por ejemplo.

bien coordinada y articulada” (Morlchetti, 2013, p.13).

Se ha dicho que el enfoque de derechos humanos plantea nuevos paradigmas y éstos exigen modalidades diferentes de organización y práctica política. La debilidad institucional de los Estados, los problemas de gobernabilidad, la falta de transparencia y la corrupción sistémica, la prevalencia de la gestión por compartimentos estancos, el pensamiento lineal, el déficit endémico de articulación, las resistencias institucionales a la participación, el corporativismo, los rezagos en materia de derechos humanos en general y sociales en particular, son puntos críticos de la gestión de un SIPINNA.

CONTEXTO

Un tema pendiente y fundamental relacionado al contexto que caracteriza la evolución de los SIPINNA en la región es el referido a su financiamiento. Debido a que en la mayoría de estos países aún no están consolidados los sistemas como tales, sus presupuestos públicos tampoco están visibilizados. Al operar de manera principalmente sectorial, el Estado organiza, programa y ejecuta los presupuestos públicos, también de manera sectorial. La información de los presupuestos públicos de la región evidencia que hay pocos avances en el abordaje de la inversión pública desde el punto de vista del enfoque de sistema, el cual supone tener claridad sobre la inversión que el conjunto de las instituciones del Estado (de los tres poderes y de los distintos niveles territoriales de gobierno) destina a la niñez y adolescencia.

Este abordaje es fundamental porque tiene que ver con la comprensión, voluntad política y asignación de recursos de los presupuestos públicos. Su análisis evidencia varias consecuencias e implicancias. Por una parte, supone superar la perspectiva sectorial, ya que los derechos de NNA están ligados a derechos sociales, económicos, ambientales, culturales, en suma, a todos los derechos humanos, por lo que permean a los diferentes sectores y a las diferentes instituciones. Por otra, el presupuesto del ente rector hace parte de la inversión pública que debe ser reconocida, pero que no acaba con ella.

La rectoría de los derechos de los NNA tiene la función, o debería tenerla, de velar para que la información sobre la inversión total esté sistematizada y esté enlazada a una política nacional, con metas de largo, mediano y corto plazo, en una dinámica compleja que articule planes, programas y estrategias de diferentes instituciones. De manera general no se tiene conocimiento de algún país de la región que lo haga de esta manera.

Es necesario conocer y poner en evidencia el costo del funcionamiento de la articulación sistémica que, coherente con el concepto de sistema, de escasa tradición y práctica de los operadores del Estado en la región, no es la suma de las partes, por lo tanto, tampoco la suma de los presupuestos asignados a las partes. Esta forma de gestión configura una nueva totalidad que también tiene una existencia económico-financiera a través de las asignaciones presupuestales. Estas formas aún están pendientes y su implementación presupuestal también.

El enfoque de sistema supone que se ponga en relación la inversión existente y la inversión necesaria, de modo que se pueda identificar la brecha que debe ser atendida, a través de decisiones políticas, medidas económicas, la participación de la sociedad civil, del sector privado y de la cooperación internacional, entre otras medidas.

Esta perspectiva de la inversión hace necesaria una mirada integral de la planificación, mirada que, transparentada y de forma participativa, pueda favorecer la toma de conciencia del lugar que ocupan los diferentes actores, y cómo sus acciones – e inversiones – se relacionan con las de los demás actores, en el marco de metas superiores, para cuya consecución todos pueden contribuir o lo hacen, de seguir estos procedimientos.

A nivel global y también regional, un contexto favorable para la aplicación del enfoque de la atención integral con correspondientes presupuestos públicos, encuentran respaldo en la Agenda 2030 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales plantean indicadores que los diferentes Estados deben considerar para alcanzar sus metas nacionales. Otro instrumento del contexto favorable es la Observación General N° 19 (OG 19) que plantea presupuestos públicos para hacer

realidad los derechos de la niñez y la adolescencia, que calzan con varios de los ODS, recomienda un enfoque de la inversión que se relaciona con una planificación basada en resultados que tienen tres dimensiones esenciales e interrelacionadas: metas, inversión y monitoreo y evaluación. Ninguna de estas dimensiones debería estar ausente. Su ausencia pone en cuestión la existencia de la planificación en sí misma y remarca con ello, su importancia fundamental.

El cumplimiento de los derechos de los NNA, considerando el contenido de las recomendaciones de la OG 19 a los presupuestos públicos, plantea el reto de su aplicación por los Estados partes. La consideración de principios de progresividad y no regresividad son fundamentales para la aplicación del enfoque de atención integral, así como la aplicación de los principios presupuestales que señala³.

Tales principios adquieren especial relevancia en épocas de crisis políticas, económicas, ambientales o sanitarias, o cambios de administración y gobierno, que acarrearán dificultades en la continuación de la aplicación de enfoques innovadores, o que pueden resultar amenazas que desemboquen en retrocesos político-institucionales. La pandemia del coronavirus, por ejemplo, constituye una coyuntura inaudita que pone a prueba los avances en los procesos de los sistemas de protección integral existentes.

Sobre la situación actual es relevante señalar que la pandemia del COVID-19 está teniendo y tendrá fuertes efectos en el ámbito de la salud, en la educación, en la protección social, así como profundas implicaciones en el crecimiento económico y el desarrollo social.

ALC en los últimos 7 años viene registrando una fuerte caída de su producción expresada en sus niveles de crecimiento del PIB regional⁴, acentuando con ello, la alta desigualdad económica y social y afectando a sus poblaciones más vulneradas y marginales, entre ellos los NNA⁵.

La pandemia y el concentrado y elevado gasto público para su atención, viene acarreando fuertes déficits en los presupuestos públicos de los países de la región, así como caídas importantes en la recaudación de los impuestos y de los ingresos públicos en general, afectando así las posibilidades de disponer de presupuestos públicos orientados a reducir las desigualdades y de enfrentar la pobreza y la pobreza extrema, situaciones, ya señaladas, en las que los NNA, particularmente las mujeres, están sobrerrepresentadas.

A las restricciones fiscales anteriores a la pandemia se agrega el aumento del endeudamiento, en algunos países iniciados años atrás, y en otros urgidos por la necesidad de financiar los requerimientos del COVID-19. América Latina ya sufrió en los 90 importantes consecuencias del endeudamiento de la década anterior, lo que permite asumir los riesgos presentes y futuros del actual proceso.

Finalmente es necesario señalar que los efectos de la pandemia han desnudado y puesto en evidencia la precariedad de los servicios públicos, principalmente de la salud y la educación, afectando con ello, a millones de NNA. También ha puesto en evidencia la debilidad e insuficiencia de los sistemas de protección social, así como, los SIPINNA, tanto por las reducidas y focalizadas asignaciones para atender situaciones como la pobreza, desastres, enfermedades y otros,

³ La OG 19 señala como principios presupuestales: eficiencia, eficacia, equidad, transparencia y sostenibilidad en el uso de los recursos públicos.

⁴ La tasa de crecimiento del PIB de la región entre 2014 y 2019 fue apenas de 0,4% de las más bajas según septenios desde la década de 1950. CEPAL. Dimensionar los efectos del COVID 2019 para pensar en la reactivación. Abril 2020.

⁵ Para el año 2018 en ALC, la incidencia de la pobreza en NNA de 0 a 14 años fue de 46,2%, la más alta entre todos los otros grupos de edad. CEPAL. Panorama Social 2019.

así como por la carencia y deficiencias para lograr una atención integral, a través de adecuados mecanismos de registro, determinación y ubicación de las necesidades de las poblaciones en condición de vulnerabilidad, entre ellos, los NNA.

MARCO TEÓRICO

El marco teórico de la presente investigación se sustenta en el enfoque de derechos de los NNA y su cuerpo legal internacional más relevante: la CDN y sus tres Protocolos Facultativos, que constituyen el marco mínimo de reconocimiento y respeto de todos los derechos de los NNA, considerándolos como interdependientes y complementarios. Se trata del instrumento internacional de derechos humanos más reconocido, y que goza de mayor aceptación entre todos los Estados nacionales.

La CDN reconoce, asimismo, las responsabilidades compartidas en la promoción de los derechos de los NNA. El Estado es garante de sus derechos, mientras que las familias y las comunidades, la escuela, los medios de comunicación, la empresa y las organizaciones civiles son corresponsables.

El paradigma de la protección integral, las responsabilidades compartidas y los principios de universalidad, integralidad, participación y no discriminación, constitutivos del enfoque de derechos humanos, suponen un abordaje diferente de la política pública. El abordaje integral implica una reorganización que también debe ser integral.

En razón de ello, surge la tensión entre el discurso y la práctica, pues los derechos humanos de los NNA exigen ese proceso iterativo y de permanente revisión para lograr avances concretos en el marco de ese permanente “proceso de construcción”. Y es en este debate donde emerge la proposición de sistema de garantía de derechos de la niñez y adolescencia, como una arquitectura conceptual y operativa para materializar el discurso teórico de sus derechos humanos.

El paradigma de la protección integral instauro la transversalidad del curso y ciclo de vida en la política pública. Es decir, pone de manifiesto la responsabilidad compartida y diferenciada que tienen diferentes

instituciones públicas en la materia. O, dicho de otra forma, considera el requerimiento que los diferentes entes institucionales reconozcan su responsabilidad y, por lo tanto, definan las formas más convenientes y factibles de articular sus esfuerzos. Dicho esclarecimiento implica, en clave de sistema, visibilizar el conjunto de instituciones y políticas públicas involucradas, en su interacción actual y potencial, así como los recursos que comporta su funcionamiento y su performance.

Uno de los factores más resistentes para la reorganización sistémica de las instituciones y las políticas públicas es el presupuesto público, el cual, por lo general, está estructurado de forma rígida, compartimentada, según rubros administrativos convencionales (gastos corrientes, inversiones, etc.), no necesariamente o, aún de forma emergente, por programas presupuestales.

A nivel regional, “aún está por hacerse un análisis de las políticas públicas consideradas transversales. Lo que fue considerada una conquista – su reconocimiento como elemento que debe ser considerado por todas las políticas públicas – terminó siendo una gran debilidad. Los temas transversales permean el discurso, pero no así la práctica de los diferentes actores públicos. El órgano creado para su rectoría, promoción o coordinación, por lo general, no tiene las capacidades políticas para incidir en las macropolíticas de un país, cuyas acciones u omisiones, a veces, son más incisivas que las políticas especializadas. Abundan planes en torno a la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de la niñez y adolescencia, el tema cultural, la temática ambiental, los derechos de las personas con discapacidad, sin embargo, los mismos enfrentan serias dificultades para ejercer un carácter prescriptivo en las diferentes carteras” (Velázquez Moreira, 2017, pp. 40-41).

La protección integral plantea una visión de conjunto, tanto analítica, como ejecutiva. Una de las novedades de la CDN es la adopción de una visión de conjunto donde todos los derechos humanos (políticos, civiles, sociales, económicos, culturales y ambientales) son observados – o deberían serlo - en su interdependencia.

También induce a adoptar diferentes principios referidos al enfoque de derechos humanos y de los derechos del niño en particular (el interés superior del niño, el derecho de ser escuchado y que sus opiniones sean tenidas en cuenta, la participación, la perspectiva de género, la perspectiva territorial, etc.). Estos principios definen y redefinen prácticas del Estado y de la sociedad civil. Los principios son tales en la medida en que, efectivamente, orientan la práctica institucional. El monitoreo y evaluación de los principios, por lo tanto, es un capítulo esencial para garantizar su materialidad práctica.

Finalmente, es importante señalar que el paradigma de la protección integral erige la integralidad y el holismo como conceptos esenciales. Se trata de reconocer la interdependencia, las concatenaciones y las tramas que fluyen y se cruzan en y con la vida de los NNA. El holismo enfatiza la importancia del todo considerado en su globalidad, lo que es mayor que la suma de las partes (propiedad de sinergia). La integralidad y el holismo se oponen a la fragmentación.

METODOLOGÍA

La investigación se basa en fuentes primarias y secundarias, principalmente de carácter oficial de las instituciones públicas relevantes referidas al tema. También considera el análisis y la recopilación de informes de otras investigaciones y documentos de estudios relacionados.

En el caso de Paraguay, la institución responsable de buscar y elaborar la información pertinente sobre el gasto público en el SIPINNA de Paraguay así como el informe respectivo fue Global Infancia. En el caso de Perú, la institución responsable fue el Centro de Derechos Humanos y Políticas Públicas Perú Equidad. Esta última se encargó de la redacción final con la coordinación y anuencia de Global Infancia.

Al partir de la definición de los SIPINNA, consideramos que los estudios y sistematizaciones de experiencias en la región coinciden en que se trata del “conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local, orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y reparar el daño ante la vulneración” (Morlchetti, p. 6). A esta definición es importante agregar que “ese conjunto” requiere una arquitectura funcional, una división del trabajo y una articulación que sucede en distintos planos: entre instituciones, entre niveles territoriales, entre instituciones públicas y sociedad civil, incluyendo a organizaciones de NNA.

Se ha considerado información elemental sólo referencial de las 3 dimensiones (normativa, institucional y programática) de los SIPINNA para describir el proceso de institucionalización y su funcionamiento en los 2 países. La cuarta dimensión es la información económico financiera, es decir, información referida al gasto público en los NNA para conocer cuánto y en qué medida se hace realidad el sistema integral, objeto de este estudio.

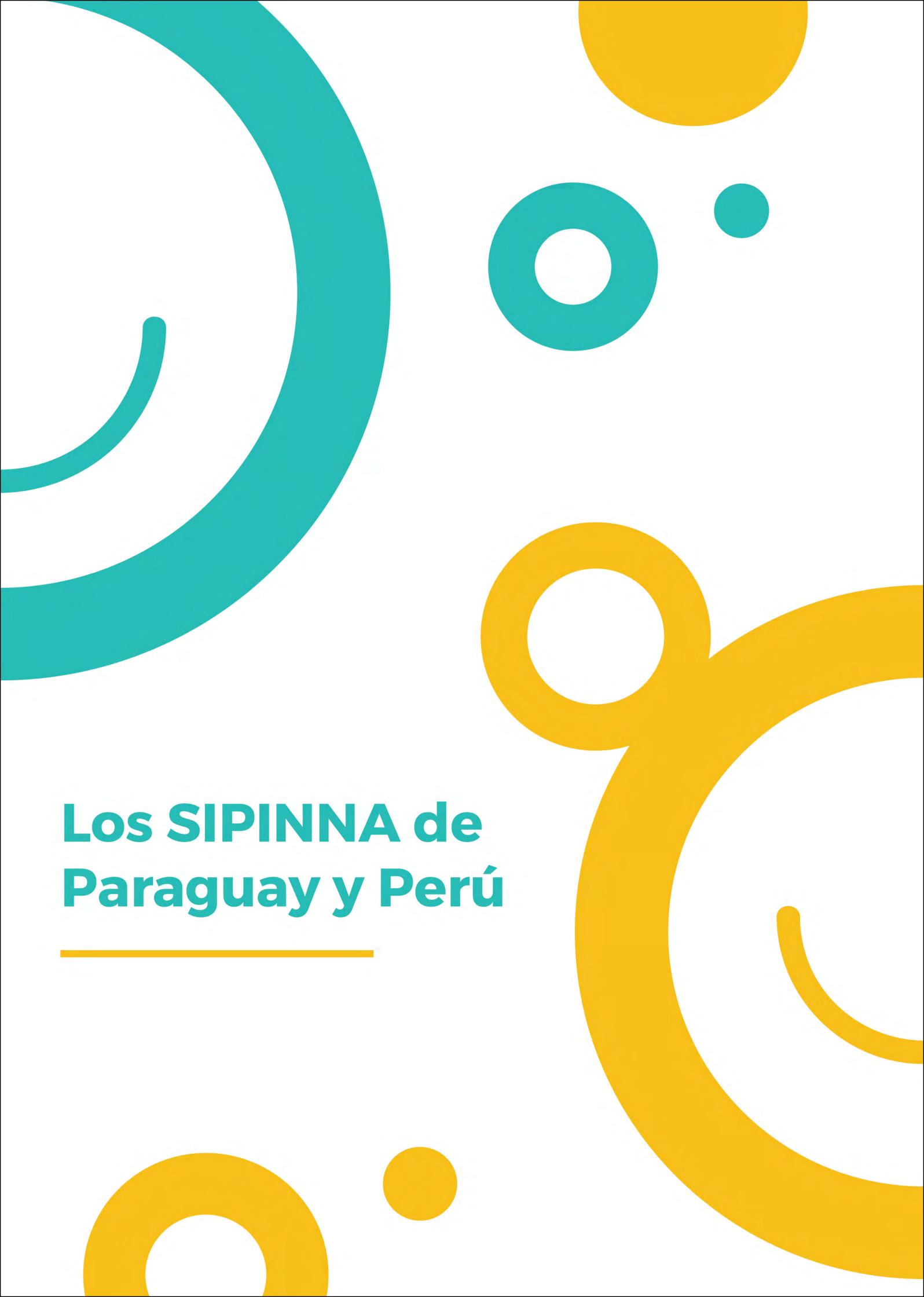
Es importante precisar que se ha considerado en la información del gasto público en NNA la definición amplia de SIPINNA, que considera la atención y disfrute de todos sus derechos humanos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y no, como sucede en algunas investigaciones, que los Sistemas de Protección, están sesgados principalmente al tema de la violencia contra los NNA, manteniendo, tal vez, inopinadamente, esa visión tutelar que la Convención eliminó con su entrada en vigencia.

La investigación muestra información del gasto público para evidenciar el peso relativo que los Estados estudiados asignan a los presupuestos de su niñez, principalmente en el caso peruano, que cuenta con más acceso a la información que en el caso del estado paraguayo. Las mayores o menores asignaciones son evidencias de decisiones políticas, que son las que expresan finalmente los presupuestos públicos, para enfrentar los desafíos que la pobreza y la desigualdad generan en los NNA; también son evidencias de las prioridades que los afecta y que se decide enfrentar; así como evidencia los derechos de los NNA que no son atendidos y que configuran el vasto contingente de NNA excluidos, como los que padecen de discapacidad, se encuentran en situación de calle, de movilidad, discriminación, entre otras vulneraciones.

La data del gasto público en NNA considera los años 2017, 2018 y 2019 para conocer la evolución del gasto y se presenta en términos nominales. La fuente en el caso del Perú es la información elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y en el caso de Paraguay es el Ministerio de Hacienda, país que cuenta con menos información disponible ya que sólo se cuenta con data hasta el 2018 y con reducida información del gasto.

Para el caso peruano, se ha hecho uso de la información sobre el Gasto Público en NNA (GPNNA) que elabora el MEF para todos los niveles de gobierno y publica el ente rector: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. La información del gasto, considera una serie de variables que evidencian las decisiones presupuestales. El uso de la metodología de la taxonomía del gasto público permite usar la data disponible, fuente principal para el informe. Sobre la información del gasto de la Adjuntía de la Niñez de la Defensoría del Pueblo, se requirió solicitar, haciendo uso del derecho al acceso a la información pública, data del gasto para el período de estudio.

En el caso de Paraguay la información disponible, hasta el mes de julio del 2020, proviene de 4 entidades que constituyen el SIPINNA para los años 2016, 2017 y 2018.



Los SIPINNA de Paraguay y Perú

I. El SIPINNA de Paraguay

1. La política pública dirigida a la niñez y adolescencia

Paraguay ha ratificado numerosos compromisos internacionales y aprobado un marco legal que protege a la niñez y adolescencia. Entre los más importantes a nivel internacional se encuentran la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la “Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica”⁶.

A nivel nacional las más importantes son la Ley N° 1680/2001 “Código de la Niñez y la Adolescencia” y la Ley N° 2169/2003 “Que establece la mayoría de edad”⁷.

Adicionalmente ha avanzado en la institucionalidad creando las instancias necesarias para garantizar la implementación de políticas, planes y programas.

Actualmente están vigentes la Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia y su Plan Nacional de Acción 2014 – 2024 y los 20 Compromisos a favor de la niñez y la adolescencia. Recientemente se ha aprobado el nuevo Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2020 – 2023.

Otros instrumentos nacionales sobre temáticas específicas son: el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes, la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020 (Ley 6285/16), el Programa Nacional de Estimulación Oportuna - PRONAES”. (Ley N° 5778/2016), el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay y el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020.

⁶ Otros instrumentos internacionales ratificados por Paraguay son: el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 y ratificada por la República del Paraguay mediante ley N° 2134/2003 del 22 de julio de 2003. - “Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 y ratificada por la República del Paraguay mediante ley N° 1897/2002 del 27 de septiembre de 2002. - “Convenio de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores”, del 25 de octubre de 1980, ratificada por la República del Paraguay mediante ley N° 983/1996. - “Convención Interamericana de Restitución Internacional de Menores”, ratificada por la República del Paraguay mediante ley N° 928/1996. - “Convenio relativo a la Protección del Niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 900/1996. ⁵⁸ Paraguay y la protección de la niñez contra el abuso y todas formas de violencia en la nueva agenda para el desarrollo sostenible 2015-2030 - “Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias” ratificada por la República del Paraguay mediante ley N° 899/1996. - “Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores”, ratificada por la República del Paraguay mediante ley N° 1062/1997. - “Convenio ⁷⁸ Relativo al examen médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales” ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 992/1964. - “Convenio ⁷⁹ relativo a la limitación del trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 993/1964. - “Convenio ⁷⁷ relativo al examen médico de aptitud para el empleo de los menores en la industria”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 994/1964. - “Convenio ⁶⁰ Relativo a la edad de admisión de los niños a los trabajos no industriales (revisado en 1937)”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 995/1964. - “Convenio ⁵⁹ por el que se fija la edad de admisión de los niños a los trabajos industriales (revisado en 1937)” ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 997/1964. - “Convenio ⁹⁰ relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria (revisado en 1948)”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 998/1964. - “Convenio ¹²⁴ relativo al examen médico de aptitud de los menores para en empleo en trabajos subterráneos en las minas”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 1174/1966. - “Convenio ¹²³ relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 1180/1966. - “Convenio N° 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación y la Recomendación ¹⁹⁰”, ratificado por la República del Paraguay mediante ley N° 1657/2001.

El Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA) es el ente rector y responsable de la coordinación e implementación de varios planes y programas, incluyendo los que involucran la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Esta institucionalidad de reciente creación (2018) reemplazó a la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA). El diseño institucional incluye espacios de articulación y órganos operativos en los niveles subnacionales, en los ámbitos departamentales y municipales.

El Estado paraguayo cuenta con organismos públicos de vigilancia independiente como la Defensoría del Pueblo, cuya función es supervisar la aplicación de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), encargada del monitoreo, visitas y elaboración de informes, y deriva recomendaciones a cada institución.

El mayor desafío es dotarle de presupuesto, tal como se verá en el siguiente apartado. Si bien una parte importante de los recursos públicos se dirigen a este grupo etario, el bajo nivel de inversión social a nivel general se traduce también en reducida inversión en la niñez y adolescencia.



⁷ Otras normas de carácter nacional que protegen la infancia son: Ley N° 5683/2016 "Que establece la obligación de exhibir una leyenda en lugares públicos y visibles que diga "La trata de personas y en especial cuando es con fines de explotación sexual de NNA es un crimen en la república del Paraguay. Denúncielo". - Ley N° 5659/2016 "De Promoción del Buen Trato, crianza positiva y de protección a NNA contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina". - Ley N° 5653/2016 "Que protege a los NNA de los contenidos nocivos en Internet". - Ley N° 5419/2015 "Que modifica los arts. 17 y 20 de la Ley 1/92 de reforma parcial del Código Civil (aumento de la edad para contraer matrimonio). - Ley N° 5415/2015 "Que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)". - Ley N° 5407/2015 "Del Trabajo Doméstico". - Ley N° 5136/2013 "De educación inclusiva". - Ley N° 4744/2012, "Que incorpora al programa ampliado de inmunizaciones (PAI) del MSPyBS, la vacuna contra el Virus del Papiloma Humano (VPH)". - Ley N° 4698/2012 "Que aprueba la garantía nutricional en la primera infancia". - Ley N° 4633/2012 "Contra el Acoso Escolar en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas". - Ley N° 4313/11 "De aseguramiento presupuestario de los Programas de Salud reproductiva y de aprovisionamiento del Kit de partos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)". - Ley N° 1136/1997 "De Adopciones". - Ley N° 3156/2006 "Que modifica los Artículos 51 y 55 de la Ley N° 1266/87 "Del Registro del Estado Civil". Ley N° 1600/00 "Contra la Violencia Doméstica". - Ley N° 4295/11 "Que establece el procedimiento especial para el tratamiento del maltrato infantil en la jurisdicción especializada". - Ley N° 2861/2006 "Que reprime el comercio y la difusión comercial o no comercial de material pornográfico, utilizando la imagen u otra representación de menores o incapaces". - Ley N° 1980/2002 "De Primer Empleo". - Ley N° 2718/2005 "Que prohíbe la venta, suministro y/o distribución de productos que contengan solventes orgánicos a menores de edad.

2. La inversión en niñez y adolescencia en Paraguay

El Ministerio de Hacienda con la cooperación técnica de UNICEF publicó dos estudios sobre la inversión en la infancia en Paraguay con base en los datos nacionales, y el clasificador presupuestario publicado anualmente en la ley de Presupuesto General de la Nación. A continuación, se presenta una síntesis de los principales resultados.

El país destinó entre el 4,4% (2013) y el 6,0% (2016) del PIB en la niñez y adolescencia. Con respecto al gasto público total no se verifican

cambios sustanciales, manteniéndose entre el 21% y 22%. La inversión por cada niño/a y adolescente varió entre 490 dólares en 2013 y 668 en 2016 al año. Esto significa unos US\$ 56 mensuales que al tipo de cambio actual significa alrededor de Gs. 310.000 para todas las funciones: educación, salud, protección social, agua potable y saneamiento, recreación y deportes, vivienda (Tabla 6).

Tabla 1: Indicadores seleccionados

Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016
Con respecto al PIB (%)	5,4	4,4	4,5	5,9	6,0
Con respecto al gasto público total (%)	22	21	22	-	-
Por persona (U\$\$)	540	490	588	652	668

Fuente: MH (2014:15-17; 2017:17-18)

Es necesario tomar con precaución el aumento de la inversión, ya que desde 2013 el Ministerio de Hacienda incorporó al gasto social las transferencias a las municipalidades. El destino de estos recursos es desconocido ya que estas instituciones están fuera del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Una parte importante se dirige al financiamiento de la burocracia del Ejecutivo y Legislativo municipal, de las funciones tradicionalmente ejecutadas por estas instituciones como la recolección de basura, el mantenimiento de los mercados y mataderos municipales, obras de infraestructura en caminos vecinales, desarrollo agropecuario –derivada de la cuota establecida en las leyes de royalties y compensaciones-, cuyo efecto sobre la infancia es mínimo⁸.

Las transferencias a estas entidades dirigidas explícitamente a la infancia son las destinadas a la construcción de infraestructura escolar y alimentación escolar, cuyo peso relativo es menor en el total transferido.

Como se verá en la tabla 2, la función de promoción y acción social aumenta su peso relativo en el total, en coincidencia con la incorporación de las referidas transferencias en el presupuesto y en dicha función.

La mayor proporción de la inversión dirigida a la niñez fue en educación, le sigue en importancia relativa la salud hasta 2015, año en que la inversión en promoción social y protección de la niñez pasa a tener mayor peso relativo. La inversión en agua potable y saneamiento casi no tiene relevancia.

Tabla 2: Distribución de la inversión en la infancia de la Administración Central según función. 2012-2014 (%)⁹

Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Educación	51,3	59,6	57,5	44,4	42,1
Salud	22,1	22,6	25,9	26,0	26,7
Promoción social y protección de la niñez	25,7	16,6	15,9	28,8	30,3
Agua potable y saneamiento básico	0,9	1,3	0,7	0,8	0,7

Fuente: MH (2015:19; 2017: 19)¹⁰

Como se puede ver en la siguiente tabla, igual que en el caso de la inversión por funciones, la clasificación presupuestaria por tipo de inversión –directa, indirecta o ampliada- muestra un cambio relevante de un año a otro. Los programas directos –dirigidos de manera específica a la niñez y adolescencia- perdieron peso favoreciendo los programas ampliados, es decir, aquellos que benefician a grupos poblacionales definidos independientemente de la edad.

Tabla 3: Distribución de la inversión en la infancia de la Administración Central según tipo de inversión. 2015-2016 (%)

Indicadores	2015	2016
Total	100,0	100,0
Directos	74,7	66,6
Indirectos	22,5	20,8
Ampliados	2,8	12,6

Incluye inversiones en las Entidades Binacionales, Itaipu y Yacyretá (Expediente N° 23800/2017 y 25636/2017) y total Ejecutado por las Municipalidades en el Objeto de Gastos 848 - Transferencia para la alimentación escolar.

Fuente: elaboración propia con base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores ¹¹

⁸ Serafini Geoghegan, Verónica (2017) Paraguay: inversión en protección social no contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de la política. CADEP. Asunción

⁹ El análisis del presupuesto ejecutado por la SNNA en el período 2007 - 2016, tomando como fuente SIAF - BOOST e MH - Informe Financiero 2007-016, está en proceso.

¹⁰ Ministerio de Hacienda (2015). Inversión en la infancia de la Administración Central 2014. Asunción. Ministerio de Hacienda (2017). Inversión en la infancia al 2016. Asunción.

¹¹<https://www.mre.gov.py/SimorePlus/Adjuntos/Informes/Convenci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o.pdf>

La siguiente tabla muestra la evolución del gasto ejecutado por la SNNA en sus respectivos programas. Como se puede ver, esta institución aumenta su presupuesto ejecutado de manera importante en 2009, aumentando sus recursos nuevamente entre 2011 y 2013, para reducirse en 2014 y mantener posteriormente niveles inferiores al máximo nivel ocurrido en 2013. A partir de 2015, la estructura presupuestaria deja de presentar programas por lo que se invisibilizan los mismos, restando transparencia y trazabilidad.

Tabla 4: Presupuesto ejecutado por la SNNA, según programas 2007-2016

Indicadores	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	6.823.846.289	5.532.328.920	36.350.961.938	23.359.757.675	41.903.937.846	44.488.619.654	49.768.216.410	47.074.573.582	48.700.851.657	49.351.483.732
SNNA	5.345.083.194	4.944.323.093	17.499.860.034	6.212.653.012	7.843.937.255	8.388.260.507	8.530.949.312	10.011.223.555		
Centro Adopciones	1.478.763.095	588.005.827	1.332.759.655	1.276.127.739	1.668.746.254	4.421.153.551	4.177.321.678	3.511.824.669		
Abrazo			9.859.965.075	10.227.361.325	26.145.162.860	25.161.006.524	29.714.074.923	27.500.944.963		
Fono Ayuda			431.845.999	580.470.165	760.131.427	780.149.596	701.023.751	638.782.588		
Niños en situación de calle			2.808.265.187	3.495.967.388	3.587.573.516	4.263.112.584	5.713.932.727	4.928.946.615		
Niños institucionalizados			4.418.265.988	1.567.178.045	1.898.386.534	1.474.936.892	930.914.019	482.851.192		

Fuente SIAF--BOOST e MH-Informe Financiero 2007-2016

El programa más importante, por el monto que representa, desde 2009 es Abrazo y le sigue el denominado SNNA que es donde se encuentran los recursos destinados a los programas de Administración, es decir la gestión general de la SNNA y específicamente a la implementación del Sistema de Protección, a través de la instalación, funcionamiento y fortalecimiento de los consejos departamentales, municipales y de las CODENIs.

El programa denominado SNNA incluye los recursos para el financiamiento general de la Secretaría y lo relativo a la coordinación del Sistema, mientras que los otros tienen objetivos específicos como la erradicación del trabajo infantil y adolescente (Abrazo y Niños en situación de calle), la recepción de denuncias (Fono Ayuda) y la atención a la niñez a cargo del Estado (Centro de Adopciones y Niños institucionalizados).

El análisis de los programas presupuestarios y de los informes de gestión expone cuatro tipos de problemas en general que son comunes a todas las políticas sociales: vacíos de atención a grupos específicos y

problemáticas particulares, baja cobertura de las intervenciones existentes, problemas en el diseño y abordaje de los programas y baja calidad de las acciones. Los capítulos anteriores han señalado las condiciones particulares de cada ámbito incorporado en este estudio.

Los recursos destinados a la coordinación del Sistema Nacional de Promoción y Protección deben cubrir una serie de actividades vinculadas a la integración de las acciones en el nivel central como con las instancias locales a través de las CODENIs y el relacionamiento con la sociedad civil.

La revisión de los informes sobre la rendición de cuentas del presupuesto muestra ausencias importantes para la protección integral de la niñez, especialmente en el ámbito de la violencia, a excepción del programa Fono Ayuda que cuenta con recursos específicos.

Grupos y problemas específicos de niños, niñas y adolescentes no cuentan con programas que permitan dar seguimiento a las acciones y los resultados obtenidos desde

la gestión del Sistema. La protección contra la violencia en sus diferentes manifestaciones se encuentra en esta situación.

El trabajo infantil y adolescente cuenta con los programas Abrazo y Niños en situación de calle; sin embargo los recursos destinados logran una cobertura menor al 10% de la población que enfrenta el problema dejando fuera problemáticas como la del criadazgo o el trabajo agropecuario.

Un vacío fundamental en las políticas públicas es la de la capacitación y sensibilización. La SNNA como ente rector (en el periodo estudiado) no cuenta con suficientes recursos para capacitar a funcionarios/as públicos ni para realizar campañas de sensibilización sobre temas urgentes como la sobrevaloración del trabajo remunerado y de los castigos como medios de disciplina y aprendizaje. La violencia en el ámbito escolar cuenta con protocolos de atención pero con asignaciones presupuestarias escasas para su difusión y capacitación en la implementación.

El Centro de adopciones cuenta con recursos, así como también la niñez institucionalizada, que incluye el Programa de Acogimiento Familiar de niños, niñas y adolescentes sujetos de protección y apoyo. La situación actual requiere un cambio de modelo en el enfoque prevaleciente actualmente en la función pública y mayores recursos para impulsar un proceso de desinstitucionalización, facilitando el apoyo a las familias y mejores capacidades en los recursos humanos del sector público.

Un ámbito en el que se ha encontrado un importante foco de vulneración de derechos de la infancia son los derivados del efecto de fenómenos ambientales como sequías e inundaciones, muchas de las cuáles están relacionadas con el cambio climático, y de los conflictos por la tierra. El sistema no cuenta con una estrategia más allá de intervenciones puntuales y generalmente en el marco de un plan para la reducción de los riesgos de desastres, con lo cual la

problemática específica de la niñez y adolescencia queda opacada por la gestión dirigida a enfrentar las consecuencias más urgentes.

3. La inversión en el SIPINNA

El Sistema de Protección Integral está integrado por el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA), el Consejo Nacional de la Niñez, los Consejos Departamentales de la Niñez y la Adolescencia, los Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos del niño, niña y adolescente.

El MINNA, dependiente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la coordinación del trabajo en los distintos niveles de organización del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral y la implementación de planes, programas y proyectos.

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, cuya principal función es la formulación de políticas para la promoción, atención y protección de los derechos del Niño y Adolescente, está integrado por un representante de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; el Ministerio de Educación y Cultura; los organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro de cobertura nacional; el Ministerio de Justicia y Trabajo; el Ministerio Público; el Ministerio de la Defensa Pública; y los Consejos Departamentales.

Los Consejos Departamentales de la Niñez y la Adolescencia tienen la potestad de aprobar planes y programas para el departamento y apoyar la ejecución de los mismos y apoyar a las municipalidades del Departamento para la ejecución de los programas respectivos. Estos Consejos están integrados por representantes del Gobernador, de la Junta Departamental, de organizaciones no gubernamentales, de niñas y niños del departamento, de los consejos municipales y por los secretarios departamentales de salud y educación.

En el nivel local se encuentran los Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia con una función rectora y de planificación y las Consejerías Municipales por los Derechos del niño, niña y adolescente (CODENI) para la atención directa y la promoción y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Dado este marco institucional, la cuantificación y análisis del presupuesto del SIPINNA exige contar con información presupuestaria de los tres niveles de gobierno y de instituciones del Poder Ejecutivo y Judicial.

El análisis del presupuesto del Sistema de Protección Integral en Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA) enfrenta diferentes tipos de problemas, los cuales se inician en las fases iniciales del presupuesto consistente en la planificación presupuestaria a partir de los fundamentos de un presupuesto por resultado.

Estas consideraciones técnicas son consistentes con las establecidas en La Observación General N° 19 del Comité de los Derechos del Niño¹² que plantea la necesidad sustentar los presupuestos en metas que deben ser monitoreadas y evaluadas.

La dimensión financiera de los SIPINNA incluye presupuestos desagregados por niveles territoriales y posibles de ser asignados o analizados teniendo en cuenta las políticas, planes y programas financiados. Adicionalmente se requieren estudios de brechas con el objetivo de planificar la progresividad del cumplimiento de las metas, y garantizar la eficiencia del uso de los recursos públicos. La existencia de estos componentes permite a su vez garantizar otra de las fases más importantes del proceso de las políticas públicas que es la de monitoreo y evaluación¹³.

Dicha información debe estar accesible tanto para los organismos del Estado que tienen competencia en el sistema como para la sociedad civil que debe ejercer su derecho de auditoría social. La transparencia y la tecnología de la información se convierten así en medios indispensables para garantizar el funcionamiento adecuado de los SIPINNA.

Paraguay tiene un largo camino por recorrer en el objetivo de contar con un Sistema de Protección Integral que incorpore todos los componentes necesarios para la gestión presupuestaria-financiera del mismo.

El análisis de la inversión destinada al SIPINNA en Paraguay se enfrenta a varios problemas. A continuación se citan algunos de los más importantes:

1. El Sistema de Administración Financiera no cuenta con información consolidada de los tres niveles de gobierno, ya que las administraciones municipales no tienen la obligación de proveer dicha información al sistema utilizado por el gobierno central.

Este problema no es menor teniendo en cuenta las múltiples e importantes competencias que tienen las municipalidades en la protección integral de la infancia y adolescencia.

Estas entidades, además de competencias, tienen fuentes de financiamiento sumamente relevantes. Si se considera el monto ejecutado, las transferencias del gobierno central son las más importantes. Sin embargo, si se considera el principio del uso efectivo de los recursos disponibles, las municipalidades cuentan con la recaudación del impuesto inmobiliario, uno de los más importantes en la estructura tributaria por dos razones.

¹² Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). [21 de julio de 2016]

¹³ Aguilar Villanueva, Luis. Estudio introductorio. En Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Angel Porrúa. México, D.F

En primer lugar, la tierra es uno de los factores determinantes del crecimiento económico y de creación de riqueza en el país, por lo que tiene un gran potencial recaudador. Por otro lado, también es uno de los más justos por su potencial redistributivo para un país como Paraguay que se ubica entre los de mayor desigualdad del ingreso y de la propiedad de la tierra. A pesar de su potencial recaudador y redistributivo, este impuesto tiene un peso relativo menor en el total de recursos tributarios obtenidos por el país.

De esta manera, no es posible conocer una parte de los gastos ejecutados en la protección de la infancia y adolescencia, y por lo tanto, integrarlos al total del esfuerzo fiscal que realiza el Estado paraguayo en este importante rol.

Los argumentos esgrimidos son los de “autonomía” y autarquía” definidos de manera amplia por varios fallos de la Corte Suprema de Justicia. Si bien la Ley 3966 Orgánica Municipal en el Capítulo De la Normativa de Aplicación General, en el artículo 178, dice: “Régimen Jurídico. Las municipalidades en materia de Administración Financiera, Principios Generales, Sistema de Presupuesto, Principios Presupuestarios, Normas Presupuestarias, Lineamientos, Criterios, Terminología Presupuestaria, Clasificador Presupuestario, Estructura del Presupuesto y Programación del Presupuesto se regirá por las disposiciones establecidas en la Ley N° 1.535/99 “DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO” y sus decretos y resoluciones reglamentarias que le sean aplicables, así como las leyes anuales de Presupuesto.” la administración central (Ministerio de Hacienda) no tiene herramientas legales para exigir a las Municipalidades su inclusión en el SIAF, ni al sistema informático¹⁴.

2. La información proveída por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) no permite desagregar la inversión realizada de manera directa en cada grupo de edad y en la función “protección integral”.

En el caso del Poder Ejecutivo es posible categorizar por grupos de edad la mayor parte de los programas y proyectos que conforman el sistema presupuestario. Este ejercicio se realiza de manera cualitativa, ya que el presupuesto tampoco cuenta con algún mecanismo que permita catalogar etariamente a cada uno de sus componentes.

En el caso del Poder Judicial, entidad que cuenta con importantes funciones y competencias en el ámbito de la protección especial este ejercicio cualitativo es más difícil de realizar, debido a que la estructura presupuestaria por programas no cuenta con información suficiente que permita especificar la cantidad de personas –niños, niñas y adolescentes- que reciben los servicios judiciales.

El mismo problema se verifica en otros organismos del Estado como Fiscalía o la Defensoría Pública que tienen acciones y competencias en esta función pero no cuentan con información desagregada o en su caso conteos. Después de la creación legal del SIPINNA en 2001, se creó el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura con competencias en el ámbito de la protección a la niñez y adolescencia institucionalizada.

3. La programación presupuestaria basada en resultados exige información rigurosa sobre objetivos, costos, resultados anteriores y metas. Cuando esta información no está disponible se reduce la posibilidad de estimar los recursos ejecutados en acciones dirigidas a niños niñas y adolescentes que no están asignados a programas específicos.

¹⁴ Basado en el dictamen de la Dra. Pilar Abente.

Un ejemplo es el gasto del Ministerio de la Defensa Pública o del Ministerio Público –Fiscalía General del Estado-. A diferencia de otras instituciones, cuyos fondos pueden asignarse a programas definidos, como el Programa de Alimentación Escolar, el Programa de Educación Escolar Básica o el Hospital Infantil, otras dependencias atienden a una diversidad de casos y públicos, entre los cuáles se encuentran niños, niñas y adolescentes, por lo cual no es posible definir qué parte de los recursos se dirigen a ellos.

Si bien hay algunas dependencias dirigidas a atender a este grupo etario en particular, como por ejemplo la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia en la Fiscalía General, no es posible discriminar la proporción del gasto que se destina a la misma.

Es necesario aclarar que hay otras dependencias dentro de la Fiscalía que también atienden a NNA como la Unidad Especializada en la Lucha Contra la Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes o la Unidad Especializada contra la Violencia Familiar. En estos casos, además de la necesidad de contar con información sobre el presupuesto implicado en su funcionamiento, se requiere conocer pormenorizadamente los casos para estimar los recursos utilizados, ya que muchos de ellos atienden a adultos con NNA, como el de las mujeres que sufren violencia junto con sus hijos e hijas.

A las limitaciones del sistema de información presupuestaria -imposibilidad de contar con información municipal y ausencia de un mecanismo identificatorio de la cobertura por grupos de edad de los programas presupuestarios y de la función “protección integral- se agregan los problemas relativos a la calidad en el diseño de los planes y políticas que, en general, no cuentan con proyecciones de metas a largo plazo, costeos y estudios de brechas.

En conjunto, estos cuellos de botella obstaculizan una adecuada programación, ejecución, monitoreo y evaluación de los recursos dirigidos a financiar el funcionamiento del SIPINA en Paraguay, lo que también afecta a la disponibilidad de información para la rendición de cuentas y la auditoría social.

A continuación se presenta el presupuesto de la institución rectora del SIPINNA, el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA), del Ministerio Público, del Ministerio de la Defensa Pública y de los dos primeros departamentos del país –Concepción y San Pedro-, que también son las dos primeras entidades departamentales -22.001 y 22.002-.

Debido a que la información primaria disponible al público está actualizada hasta 2018, el presupuesto del MINNA recientemente creado, entre 2016 y 2018 era un subprograma presupuestario (Subprograma 02 - PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA) de la Presidencia de la República, por lo tanto no se puede conocer la asignación destinada a sus acciones particulares: Centro de adopciones, programa Abrazo, entre otros.

A nivel de producto presupuestario, en 2018 el MINNA tuvo los siguientes:

Tabla 5: MINNA. Cumplimiento de meta y ejecución presupuestaria, 2018

Producto	Meta prevista	Meta ejecutada	Ejecución Gs.
Total			60.188.361.476
Intervención para la adopción de niños/as y adolescentes	6.000 intervenciones	4.226 intervenciones	2.508.583.343
Protección integral de niñas/os y adolescentes en trabajo peligroso	13.650 NNA	10.925 NNA	43.336.470.439
Cuidado alternativo de niños/as y adolescentes	1.600 NNA	1.971 NNA	2.691.045.357
Intervención para la restitución de derechos de niños/as y adolescentes	19.500 intervenciones	31.295 intervenciones	2.808.664.749
Servicio tecnológico entregado	900 servicios	1.021 servicios	2.013.660.381
Asistencia integrada a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad	1.985 NNA	3.140 NNA	6.829.937.207

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe de Control y Evaluación Resumido. PRIEVA.

Como se podrá ver, tampoco es posible discriminar en las otras 4 instituciones los recursos por edad, y en el caso de los dos ministerios, tampoco por jurisdicciones, fueros o ámbitos específicos de protección a la niñez y adolescencia.

La información además es discontinua. Puede observarse que en un periodo de solo tres años hubo cambios en los nombres de los programas y subprogramas que no son significativos pero generan dificultad para la construcción de una serie de tiempo.



Tabla 6: Paraguay: Presupuesto y ejecución presupuestaria de 4 entidades que forman parte del SIPINA, 2016, 2017, 2018.

Institución	2016		2017		2018	
	Presupuesto vigente	Ejecutado	Presupuesto vigente	Ejecutado	Presupuesto vigente	Ejecutado
12.001 - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1.423.268.544.728	1.175.789.690.801	1.529.034.792.379	1.300.441.296.884	1.593.863.511.359	1.340.073.278.090
001 - DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO	632.722.464.101	567.552.599.693	707.413.610.520	613.712.936.357	702.406.396.790	648.333.370.058
02 - PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	58.494.411.243	49.351.483.732	59.431.387.995	48.639.521.165	69.987.996.069	60.188.361.476
13.003 - MINISTERIO PÚBLICO	620.223.779.265	549.496.518.969	620.275.660.155	571.766.944.357	629.175.488.852	596.730.292.824
001 - ADMINISTRACIÓN GENERAL	102.442.954.253	93.627.492.188	109.299.403.757	103.390.299.983	113.699.839.106	110.377.690.881
00 - *	102.442.954.253	93.627.492.188			93.627.492.188	110.377.690.881
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			109.299.403.757	103.390.299.983		
001 - SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA	840.000.000	806.246.553	840.000.000	755.108.056	840.000.000	745.340.764
00 - *	840.000.000	806.246.553			840.000.000	745.340.764
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			840.000.000	755.108.056		
001 - SERVICIOS SOCIALES DE CALIDAD					503.108.946.292	474.796.309.392
01 - ACCIONES EN EL ÁREA PENAL					470.124.624.624	444.119.235.631
02 - CENTRO DE ENTRENAMIENTO					4.686.518.223	4.227.778.357
03 - PROGRAMA NACIONAL DE INVEST. FORENSE Y CRIMIN.					28.297.803.445	26.449.295.404
001 - SERVICIOS SOCIALES Y DE CALIDAD	505.661.303.043	444.731.737.919	498.879.625.647	457.253.789.348		
01 - ACCIONES EN EL ÁREA PENAL	471.630.618.896	418.036.761.496	466.631.773.733	428.611.702.354		
02 - CENTRO DE ENTRENAMIENTO	6.140.004.574	5.046.977.917	5.578.284.841	5.162.654.498		
03 - PROGRAMA NACIONAL DE INVEST. FORENSE Y CRIMIN.	27.890.679.573	21.647.998.506				
03 - PROGRAMA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN FORENSE Y CRIMIN.			26.669.567.073	23.479.432.496		
002 - DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO	11.279.521.969	10.331.042.309	11.256.630.751	10.367.746.970	11.526.703.454	10.810.951.787
00 - *	11.279.521.969	10.331.042.309			11.526.703.454	10.810.951.787
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			11.256.630.751	10.367.746.970		
13.006 - MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA	265.657.658.163	210.640.810.589	265.696.001.559	220.938.616.976	260.876.603.635	231.786.547.457
001 - ADMINISTRACIÓN GENERAL	49.782.447.283	38.570.028.697	49.475.326.498	39.665.746.025	46.718.072.908	42.844.144.555
00 - *	49.782.447.283	38.570.028.697			46.718.072.908	42.844.144.555
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			49.475.326.498	39.665.746.025		

001 - SERVICIOS SOCIALES DE CALIDAD					214.158.530.727	188.942.402.902
00 - *					214.158.530.727	188.942.402.902
001 - SERVICIOS SOCIALES Y DE CALIDAD	215.875.210.880	172.070.781.892	216.220.675.061	181.272.870.951		
00 - *	215.875.210.880	172.070.781.892				
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA				216.220.675.061	181.272.870.951	
22.001 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CONCEPCIÓN	51.136.792.160	44.759.233.002	51.162.354.424	48.723.668.483	53.147.864.701	45.958.422.705
001 - ADMINISTRACIÓN EJECUTIVA DEPARTAMENTAL	6.977.389.000	6.138.921.011	7.002.951.264	6.765.060.272	7.173.068.166	6.734.362.267
00 - *	6.977.389.000	6.138.921.011			7.173.068.166	6.734.362.267
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			7.002.951.264	6.765.060.272		
001 - DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO	42.355.169.268	36.816.705.808	42.355.169.268	40.159.451.115	44.119.904.315	37.459.570.363
01 - SECTOR EDUCATIVO	24.875.800.396	21.838.700.880	24.842.800.396	23.546.620.394	26.056.003.774	23.234.538.113
02 - SECTOR SALUD	1.632.543.612	1.550.069.225	1.622.568.612	1.592.568.612	1.963.264.651	1.811.712.410
03 - SECTOR SOCIAL	427.771.692	327.225.777	423.621.692	423.615.743	423.615.743	315.156.406
04 - SECTOR DE OBRAS PÚBLICAS	13.358.039.830	11.176.154.245				
04 - SECTOR OBRAS PÚBLICAS					13.790.954.529	10.356.416.083
04 - SECTOR OBRAS PÚBLICAS Y VIALES			13.409.979.630	12.577.832.668		
05 - SECTOR DESARROLLO PRODUCTIVO Y MEDIO AMBIENTE	2.061.013.738	1.924.555.681	2.056.198.938	2.018.813.698	1.976.174.160	1.741.747.351
002 - GESTIÓN LEGISLATIVA DEPARTAMENTAL	1.804.233.892	1.803.606.183	1.804.233.892	1.799.157.096	1.854.892.220	1.764.490.075
00 - *	1.804.233.892	1.803.606.183			1.854.892.220	1.764.490.075
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			1.804.233.892	1.799.157.096		
22.002 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN PEDRO	54.615.666.144	40.297.075.603	56.262.810.615	52.014.615.664	55.682.803.248	50.652.920.620
001 - ADMINISTRACIÓN EJECUTIVA DEPARTAMENTAL	4.462.424.124	4.068.767.553	4.511.722.776	4.287.210.113	5.259.239.504	4.591.444.254
00 - *	4.462.424.124	4.068.767.553			5.259.239.504	4.591.444.254
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			4.511.722.776	4.287.210.113		
001 - DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO	47.445.177.340	33.532.397.535	49.043.023.159	45.035.083.942	47.674.147.089	43.330.791.820
01 - SECTOR EDUCATIVO	23.797.623.033	16.681.930.029	23.797.623.033	23.083.773.717	24.275.857.556	22.279.585.687
02 - SECTOR SALUD	4.660.018.099	4.174.363.756	4.876.737.810	4.550.411.774	3.985.648.047	3.578.759.174
03 - SECTOR DE OBRAS PÚBLICAS	12.257.310.210	7.279.423.862	12.965.792.807	11.081.496.081	12.689.115.976	11.308.970.477
04 - SECTOR DE DESARROLLO PRODUCTIVO	4.719.789.495	3.602.692.910	5.019.566.585	4.007.406.912	4.552.371.641	4.250.596.389
05 - SECTOR DE DESARROLLO SOCIAL	2.010.436.503	1.793.986.978	2.383.302.924	2.311.995.458	2.171.153.869	1.912.880.093
002 - GESTIÓN LEGISLATIVA DEPARTAMENTAL	2.708.064.680	2.695.910.515	2.708.064.680	2.692.321.609	2.749.416.655	2.730.684.546
00 - *	2.708.064.680	2.695.910.515			2.749.416.655	2.730.684.546
00 - DIRECCIÓN COORDINACIÓN Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA			2.708.064.680	2.692.321.609		

Fuente: Ministerio de Hacienda. BOOST. http://168.90.176.79:8080/gastos_anual/

En definitiva, tal como está construido el presupuesto, es muy difícil conocer la inversión en el SIPINNA, dificultad que se agravó con la epidemia de coronavirus ya que impidió la recolección de datos in situ.

II. El SIPINNA de Perú

1. Antecedentes del SIPINNA en el Perú:

En el caso del Perú, la normatividad histórica, hasta la vigente, hace referencia al Sistema de Atención Integral al Niño y al Adolescente, antes que al Sistema de Protección Integral; desde la primera ley específica con relación al tema, se considera de esta manera. La norma vigente a la fecha tampoco hace referencia a Sistema de Protección Integral.

En los cambios en la legislación peruana relacionados con la identificación de los entes rectores de los derechos de la niñez y la adolescencia hasta la actualidad, no es posible encontrar su condición mandatoria sobre la integralidad; tampoco como entidad con asignaciones presupuestales para la atención integral de los NNA.

En julio del año 1995, por Ley N° 26518, se crea el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente (SNAINA), aparece entonces el término Atención Integral y no Protección Integral. La ley define como Atención Integral el conjunto de acciones dirigidas al desarrollo del niño y el adolescente en los aspectos físicos, morales y mentales y demás dimensiones de la vida, a fin de lograr su incorporación plena y responsable a la sociedad y su realización individual.

Se considera como integrantes del Sistema de Atención Integral al Niño y el Adolescente a:

- a. Los órganos sectoriales e instituciones públicas que desarrollan programas y prestan servicios de atención al niño y al adolescente.
- b. Los gobiernos regionales, locales e instancias descentralizadas de gobierno.

- c. Las instituciones privadas, las organizaciones comunales y sociales de base que desarrollan programas y acciones dirigidos al cumplimiento de los fines del sistema.

Sobre el Ente Rector, señala que es el órgano central del Sistema, con autonomía técnica y funcional, se encarga de dirigir y formular las políticas, planes y programas sectoriales e institucionales de atención al niño y al adolescente. El Ente Rector constituye un programa presupuestal del Ministerio de la Presidencia que depende directamente del Ministro de la Presidencia.

Sin embargo, al año siguiente de promulgada la ley de Atención Integral, fue creado el Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH)¹⁵, por el cual se cambia la rectoría de la niñez y la adolescencia. Este nuevo Ministerio tiene como Misión: "...promover las actividades que favorezcan el desarrollo humano de la población y la atención prioritaria a menores en riesgo." En su Reglamento de Organización y Funciones¹⁶ señala como una de sus funciones:

"Conducir el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, de acuerdo a las funciones establecidas en la Ley 26518". Como se observa, cambia la rectoría del Ministerio de la Presidencia y pasa a ser parte de otro Ministerio, que considera a la niñez y adolescencia como parte del conjunto de la población vulnerable y en riesgo.

Al promulgarse el Código de la Niñez y la Adolescencia se define al Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente como el conjunto de órganos, entidades y servicios públicos y privados que formulan, coordinan, supervisan, evalúan y ejecutan los

¹⁵ Mediante el Decreto Legislativo ⁸⁶⁶, de octubre de 1996.

¹⁶ Creado con el Decreto Supremo ⁰⁰¹⁻⁹⁷ del mes de marzo de 1997.

programas y acciones desarrollados para la protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes. El sistema funciona a través de un conjunto articulado de acciones interinstitucionales desarrolladas por instituciones públicas y privadas.

La ley confirma al PROMUDEH como el Ente Rector. La ejecución de planes y programas, la aplicación de medidas de atención que coordina, así como la investigación tutelar y las medidas de protección, se ubican en el ámbito administrativo. Sobre las acciones interinstitucionales, señala que el PROMUDEH articulará y orientará las acciones interinstitucionales del Sistema Nacional de Atención Integral que se ejecutan a través de los diversos organismos públicos y privados.

Con la creación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), se reemplaza al PROMUDEH. En su Reglamento de Organización y Funciones en el artículo 42, se señala que la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes, es el órgano encargado de diseñar, promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de la niñez y la adolescencia, para contribuir a su bienestar y desarrollo integral, en especial en aquellas poblaciones que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema y sufren de discriminación, violencia y exclusión social. Está a cargo de un(a) Director(a) General, que depende del Despacho Viceministerial de la Mujer. En el artículo 43 señala como una de sus funciones:

- a) Coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente de acuerdo a las funciones establecidas en el Código de los Niños y Adolescentes y normas complementarias.

En el año 2012 nuevamente se cambia la rectoría de la niñez y adolescencia al crearse la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)¹⁹, actualmente en vigencia. En el artículo 5° sobre el ámbito de su competencia, señala: en el ítem j) Promoción y protección de los derechos de NNA, y en el n) Ejerce rectoría sobre las materias de su competencia, entre otros, sobre el Sistema Nacional de Atención Integral de NNA.

Señala (que la rectoría) es una competencia exclusiva y para tal efecto, emite normas y lineamientos, proporciona asistencia técnica y establece procesos y mecanismos en coordinación con los gobiernos locales y regionales. El Reglamento de Organización y Funciones²⁰ señala como funciones de la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes:

Dirigir, coordinar y supervisar en representación del MIMP, el Sistema Nacional de Atención Integral del niño y el Adolescente, de conformidad al Código de la Niñez y Adolescencia y demás normas vigentes.

En el artículo 58°, la Dirección de Políticas de Niños, Niñas y Adolescentes tiene por funciones:

- b) Brindar asesoría técnica a los gobiernos regionales para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, normas, planes, programas y proyectos, así como el desarrollo de los Sistemas de Atención Integral en la infancia y la adolescencia.

¹⁷ Creado con la ley 27337 en el mes de agosto del año 2000.

¹⁸ Con el Decreto Supremo N° 008-2002 MIMDES.

¹⁹ Mediante el Decreto Legislativo 1089 del 20 de enero del 2012.

²⁰ El 26 de junio del 2012 mediante el Decreto Supremo 003-2012 MIMP, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del MIMP y se deroga el Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES.

Sobre las funciones de los entes rectores con relación a los sistemas funcionales²¹, la ley señala, entre otras: Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso. Igualmente, según el Reglamento que regula las políticas nacionales²², señala que el ente rector de un sistema funcional es responsable de dirigir, coordinar, regular, operar, supervisar y evaluar el sistema funcional a su cargo, a fin de asegurar el cumplimiento de determinadas políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Además, el reglamento señala, que el ente rector de un sistema funcional ejerce sus atribuciones guardando concordancia con los objetivos de las políticas nacionales vinculadas con dicho sistema funcional.

Como puede notarse en la variada y copiosa legislación, el Sistema de Atención Integral, ha ido cambiando en su rectoría, por cambios en la creación de diferentes Ministerios, en los que no se ha podido consolidar como sistema. Ninguna de las normas en ninguno de los Ministerios donde fue asignado, señala la obligatoriedad de funcionar, actuar y ejecutar los planes, programas, proyectos y actividades con asignaciones presupuestales específicas como Sistema Integral.

Sobre la importancia y el rol fundamental de la rectoría para el funcionamiento del Sistema, Morlachetti señala: “Para que estemos en presencia de un verdadero “sistema” de protección integral con un enfoque pleno de derechos se debería al menos verificar la existencia de una institución que pueda ejercer la rectoría; una institución o instancia

que propicie un ámbito deliberativo y de participación preferentemente paritaria de los organismos públicos y de la sociedad civil; mecanismos de participación de los propios niños y de las instancias comunitarias, un ámbito institucional descentralizado y una coordinación bien regulada y sólida y con clara distribución de competencias, entre todas las entidades públicas y privadas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la niñez y la adolescencia tanto a nivel nacional como local y que cuenten con los recursos técnicos y financieros necesarios para el funcionamiento de toda la institucionalidad.”²³

Queda claro que, en el caso peruano, la ley considera el término Sistema Atención Integral, como lo reafirma el Código de la Niñez y la Adolescencia, por lo cual se asume que se tienen en cuenta todas las atenciones necesarias para la promoción y el desarrollo, cuidado y protección de los NNA. Por lo tanto se puede inferir que va más allá de la Protección contra la violencia, y que tiene que ver también con las atenciones y obligaciones referidas a la salud, educación, saneamiento, recreación, y todas las áreas que se orientan al desarrollo de la vida de los NNA. Al respecto Morlachetti señala con contundencia: “Es fundamental aclarar que aquí se toma en cuenta una definición más amplia del concepto de sistema de protección y que no se limita solamente a la protección especial de los casos de violencia, abuso y explotación sino que refleja la percepción del concepto de sistema en gran parte de la región (referido como *sistema de protección integral*)”²⁴.

²¹ La ley ²⁹¹⁵⁸, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del 19 de diciembre del 2007. Artículo 47.- Atribuciones de los Entes Rectores de los Sistemas Administrativos.

²² Decreto Supremo ⁰²⁹⁻²⁰¹⁸ PCM del 20 de marzo del 2018, Artículo 16.

²³ A. Morlachetti. Hacia una medición de los Sistemas de Protección en América Latina y el Caribe: herramienta de indicadores. Save the Children; UNICEF; Plan Internacional; World Vision

²⁴ Op. Cit.

Señala además que: “Esa percepción de la institucionalidad necesaria para la protección integral de la niñez y la adolescencia está enmarcada en el alto nivel de apropiación de la CDN como documento paradigmático y que por lo tanto requiere que cualquier discusión sobre un sistema de protección no esté enfocada solo en la protección contra el abuso, malos tratos o explotación, sino como la protección integral de la totalidad de los derechos económicos, sociales, culturales y civiles reconocidos por la CDN²⁵.”

Finalmente, se debe remarcar la necesidad de continuar desterrando los viejos paradigmas, comportamientos y formas de atención, correspondientes a la doctrina de la situación irregular, tutelar y paternalista y trascender la protección integral de los dictados del artículo 19 de la CDN²⁶ para alcanzar el nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, conforme lo señala el artículo 27 de la citada Convención.

2. Los componentes del Sistema de Atención Integral en el Perú

Teniendo en consideración las dimensiones constitutivas de los Sistemas de Protección Integral: normativa, institucional, programática y financiera, se presenta a continuación la información acerca de cada una de ellas para el caso peruano.

La dimensión Normativa del Sistema: se considera el conjunto de normas y leyes que se constituyen en el marco legal del sistema. Son de carácter:

Universal

La Convención sobre los Derechos del Niño y sus 3 Protocolos Facultativos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

Convenio OIT 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo.

Convenio OIT 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil.

Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños.

Convenio de La Haya del 29 de mayo de Adopción Internacional.

²⁵ Op. Cit.

²⁶ El artículo 19 señala: 1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante le se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. 2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

Regional

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Convención de Belem do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Nacional

Constitución Política del Perú.

Código del Niño y Adolescente.

Código de Responsabilidad Penal del Adolescente y su reglamento.

Leyes de Violencia contra los NNA.

Ley contra el castigo físico y humillante.

Ley del Interés Superior del Niño.

Ley sobre la niñez y adolescencia sin cuidado parental.

Ley sobre la desaparición y búsqueda de NNA.

Ley sobre la trata de personas.

Ley que eleva a rango de ley el Decreto Supremo N° 001-2012 MIMP y declara de interés nacional la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia.

Ley N° 29719, que promueve la convivencia sin violencia en las instituciones educativas.

Ley de Promoción para el uso seguro y responsable de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones por Niños, Niñas y Adolescentes (Decreto Supremo N° 093-2019-PCM).

La dimensión Institucional del Sistema: se considera el conjunto de instituciones relacionadas con el cumplimiento de derechos de los NNA:

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (MIMP)

Ente Rector. Es la entidad pública competente en las materias de: a. Promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las instituciones, públicas y privadas, políticas, planes, programas y proyectos del Estado. b. Protección de los derechos de las mujeres. c. Promoción de los derechos de las mujeres. d. Prevención, protección y atención de la violencia contra la mujer y la familia, promoviendo la recuperación de las personas afectadas. e. Promoción y protección de poblaciones vulnerables f. Atención y recuperación de las víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso. g. Desarrollo y promoción de la política nacional de población, priorizando la Política de migración interna voluntaria o forzada, así como la prevención, protección y atención a los desplazados y migrantes internos. h. Promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores. i. Promoción y protección de los derechos de las personas con discapacidad. j. Promoción y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. k. Fortalecimiento de las familias. l. Seguimiento al cumplimiento de los compromisos tratados, programas y plataformas de acción materia de sus competencias. m. Ejercicio de la rectoría sobre las materias de su competencia y sobre los Sistemas asignados, tales como el Sistema Nacional de Voluntariado, el Sistema Nacional de Atención Integral del Niño, Niña y Adolescente, el Sistema Nacional para la Población en Riesgo, entre otros.

La Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes del MIMP. Es el órgano de línea responsable de proponer, dirigir, articular, implementar, supervisar, monitorear y evaluar las políticas, normas, planes, programas y proyectos en el campo de la niñez y adolescencia para contribuir a su bienestar y desarrollo integral; atendiendo especialmente aquellos en situación de riesgo, discriminación, violencia y vulnerabilidad. Coordina al interior del sector con las diferentes Direcciones y Programas Nacionales vinculados a niñez y adolescencia, la formulación e implementación de las políticas sectoriales y nacionales. Ejerce la función de autoridad central en materia de sustracción internacional de menores de edad y coordina con los sectores vinculados a la niñez y adolescencia, con los espacios de articulación para la implementación y seguimiento de las políticas sobre niñez y adolescencia. La Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Poblaciones Vulnerables.

Beneficiencia Pública. Los servicios que brindan se establecen en el marco del diagnóstico situacional de la población de su jurisdicción a fin de determinar las necesidades del servicio y se prestan en base a protocolos señalados por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y se clasifican en: 1.- Centros de Atención: a) Hogar de acogida para niñas, niños y adolescentes. b) Centro de cuidado diurno para niñas, niños y adolescentes. c) Centro de atención residencial para personas adultas mayores. d) Centro de día para personas adultas mayores. e) Centro de noche para personas adultas mayores. f) Hogar de Refugio Temporal para mujeres víctimas de la violencia familiar. g) Hogar para niñas víctimas de trata. h) Centro de atención residencial para personas con discapacidad. 2.- Servicio de apoyo alimentario. 3.- Otros servicios de protección social de acuerdo a la normatividad que dicte el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Centros de Emergencia Mujer del MIMP. Son servicios públicos especializados y gratuitos, de atención integral y multidisciplinaria, para víctimas de violencia familiar y sexual, en los cuales se brinda orientación legal, defensa judicial y consejería psicológica. Se procura la recuperación del daño sufrido y se presta asistencia social. Asimismo, se realizan actividades de prevención a través de capacitaciones, campañas comunicacionales, formación de agentes comunitarios y movilización de organizaciones.

Ministerio Público. Fiscalías de Familia. Las Fiscalías Especializadas tienen competencia material según lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1368 que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar. Las Fiscalías Especializadas son competentes para conocer las denuncias penales, por la presunta comisión de los siguientes delitos:

- Femicidio, previsto en el artículo 108-B del Código Penal.
- Lesiones, previstos en los artículos 121-B, 122, 122-B, en concordancia con el artículo 124-B del Código Penal, cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal, niños, niñas o adolescentes.
- Violación sexual, previstos en los artículos 170, 171, 172, 173, 173-A y 174, y sus formas agravadas comprendidas en el artículo 177 del Código Penal cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal, o niños, niñas o adolescentes.
- Actos contra el pudor en menores, previsto en el artículo 176-A del Código Penal.

Del mismo modo, las Fiscalías Especializadas son competentes para conocer los actos de acoso, en todas sus modalidades, incluidos el acoso sexual y chantaje sexual; así como la difusión de imágenes, materiales audiovisuales o audios con contenido sexual, conforme a lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1410.

Poder Judicial. Juzgados de Familia. Sus competencias en única instancia son: a. De la protección del nombre; b. Modificado por la Ley 25 de 1992, artículo 7o., Así: B) Del Divorcio, cesación de efectos civiles y separación de cuerpos, de mutuo acuerdo. c. De la suspensión y restablecimiento de la vida en común de los cónyuges. d. De la custodia y cuidado personal, visita y protección legal de los menores; e. De la aprobación del desconocimiento de hijo de mujer casada, en los casos previstos en la Ley; f. De la designación de curado ad hoc para la cancelación del patrimonio de familia inembargable. g. De la citación judicial para el reconocimiento de hijo extramatrimonial, prevista en la Ley; h. De los permisos a menores de edad para salir del país, cuando haya desacuerdo al respecto entre sus representantes legales o entre éstos y quienes detenten la custodia y cuidado personal; i. De los procesos de alimentos, de la ejecución de los mismos y de su oferta; j. De los demás asuntos de familia que por disposición legal para resolver el juez con conocimiento de causa, o breve y sumariamente, o con prudente juicio o manera de árbitro.

Los Ministerios de Salud, Educación, Vivienda, Interior, Justicia, de Inclusión Social, entre los principales.

Las Comisarías de Familia y las Secciones de Familia de la Policía Nacional del Perú.

Las comisarías de familia se encargan de realizar las investigaciones relacionadas a violencia familiar y tutelar. Las secciones de Familia son el personal especializado de las Comisarías para tratar temas de violencia familiar y sexual e interactúan con el Ministerio Público para la investigación,

prevención y articulación con los otros operadores del sistema público y privado.

La Defensoría del Pueblo, la Adjuntía de la Niñez y Adolescencia. Tiene por encargo la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de las competencias de la Defensoría del Pueblo para contribuir a perfeccionar el ordenamiento jurídico, así como coadyuvar en el diseño y mejora de políticas públicas en favor de la niñez y adolescencia.

A nivel local, las **Defensorías Municipales de la Niñez y la Adolescencia (DEMUNAS)**. Tiene por funciones:

- Intervenir cuando se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos para hacer prevalecer el principio del interés superior.
- Promover el fortalecimiento de los lazos familiares. Para ello puede ejecutar conciliaciones extrajudiciales entre cónyuges, padres y familiares, sobre alimento, tenencia, régimen de visitas, siempre que no existan procesos judiciales sobre estas materias.
- Fomentar el reconocimiento voluntario de filiación.
- Brindar orientación multidisciplinaria a la familia para prevenir situaciones críticas, siempre que no existan procesos judiciales previos.
- Denunciar ante las autoridades competentes las faltas y delitos cometidos en agravio de los niños y adolescentes.
- Hacer seguimientos a los casos presentados y tramitados.

La dimensión Programática del Sistema:

La Política 16 de Estado del Acuerdo Nacional, vinculada a la protección y promoción de la niñez y la adolescencia.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021.

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.

Plan Nacional de Apoyo a la Familia.

Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer.

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

Sistema de Información del MIMP

Planes y Programas sectoriales pertinentes.

Seguimiento y monitoreo del gasto público a través de la Taxonomía del Gasto Público en NNA.

La dimensión financiera o presupuestal del Sistema:

Como ya se ha reseñado, Perú tiene una Ley del Sistema de Atención Integral, aunque en la práctica no se ha implementado todavía, y tampoco dispone de un presupuesto público asignado a la protección integral. Sin embargo, a los fines del presente estudio se considerará el gasto público total en NNA, para conocer cuánto invierte el Estado peruano en su niñez, adhiriendo a la definición amplia de SIPINNA a la que hace referencia Morlachetti. Es decir, considerar toda la inversión que permita no sólo la protección contra la violencia a los NNA en todas sus formas, sino también todo el gasto público orientado a su crecimiento y desarrollo. La data disponible es la siguiente:

- El gasto público asignado al Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 PNAIA. Esta información incluye los presupuestos

públicos asignados a los sectores involucrados en NNA, según niveles de gobierno.

- El presupuesto público de la Adjuntía de la Niñez de la Defensoría del Pueblo.



3. El Gasto Público en NNA (GPNNA)

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú, como ente rector de los derechos de la niñez y adolescencia muestra información del seguimiento del gasto público en NNA desde 1915 hacia adelante.

Para ello, usa las cifras del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), institución responsable de la elaboración, consolidación, ejecución y seguimiento del presupuesto público en el Perú.

Con la metodología oficial de medición del gasto público en NNA es posible conocer los siguientes rubros para el análisis:

1. Cuánto se invierte en NNA al año.
2. Cuál es el GPNNA por niveles de gobierno.
3. GPNNA ejecutado según funciones de gobierno.
4. Donde se invierte en NNA por regiones del país.
5. En qué se invierte en NNA considerando los Programas Presupuestales.
6. Cuánto se gasta en NNA según el tipo de gasto.
7. En qué etapas y derechos de los NNA se invierte.
8. Cuánto se invierte según los Resultados del PNAIA.

Análisis de la información:

1. Cuánto se invierte en NNA al año

Según las cifras oficiales, en los 3 años de análisis del GPNN los montos presupuestales asignados se han ido incrementando ligeramente. Los montos asignados en soles corrientes establecidos en el PIM²⁷, se mantienen casi en la misma proporción del presupuesto total de la República (18%).

Asimismo, en términos de lo que representa el GPNN como porcentaje del PIB, permanece en los 3 años en alrededor del 6.3%.

Lo que cabe resaltar con la información disponible es la permanente incapacidad del gasto de los montos asignados en los respectivos presupuestos anuales. Como se observa en el cuadro 1, los montos devengados (ejecutados) respecto al PIM, son casi de alrededor del 87% en los 3 años, dejándose de gastar cada año, más de 1,500 millones de dólares en los NNA peruanos. Cifra significativa teniendo en consideración las enormes carencias de esta población en términos de su calidad de vida.

Lo gastado en NNA como porcentaje del PIB es relativamente reducido ya que las recomendaciones internacionales del gasto público en Educación, gasto destinado principalmente a la niñez y la adolescencia, señalan que se debe asignar como mínimo el 6% del PIB anual. Otro tanto sucede con las recomendaciones para el gasto en Salud, que según recomendaciones de la OMS²⁸, debería asignarse un porcentaje similar del 6%. Cabe señalar que este gasto incluye no solo a NNA sino a todos los ciudadanos del país, por eso, el 6.3% del GPNNA promedio de los 3 años, es relativamente reducido.

²⁷ PIM: Presupuesto Institucional Modificado, es el monto presupuestal que se asume como definitivo, luego de las modificaciones al Presupuesto Institucional de Apertura. Es el monto que se toma como referencia para poder determinar cuánto de lo asignado se ha gastado finalmente (Devengado).

²⁸ OMS: Organización Mundial de la Salud.

Cuadro 1. Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes en soles corrientes. 2017-2019

	GPNNA	2019	2018	2017
A	PIM	40,033,126,219	38,639,476,884	37,288,931,23
B	Devengado	34,885,378,736	33,689,071,393	32,877,902,347
C	% Gastado (B/A)	87%	87%	88%
D	% Ppto. Total	18%	18%	19%
E	% PIB	6.38%	6.3%	6.4%

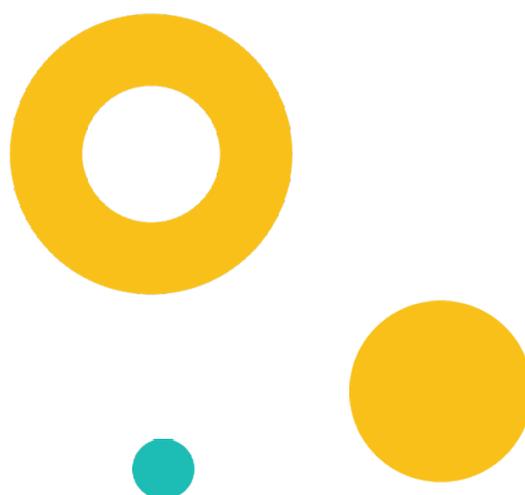
Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. MIMP. Junio 2020.

2. El GPNNA por niveles de gobierno

Con respecto a la descentralización del gasto público en la niñez y la adolescencia, la información disponible muestra un avance creciente del gasto a nivel de las regiones del país, en detrimento de los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales), instituciones que son las más cercanas a la población. Debido al proceso de descentralización iniciado en los primeros años de este nuevo milenio, se asignaron funciones descentralizadas para los gobiernos regionales, los mismos que serían los ejecutores de las políticas sectoriales y de sus respectivos presupuestos públicos.

El gobierno nacional asumió funciones que no se pueden descentralizar, como defensa, relaciones exteriores y otros, así como también asumió un rol normativo, vigilante y de control de las políticas sectoriales. Los recursos para la ejecución se han descentralizado a nivel de las regiones. Sin embargo, estas no logran articular los procesos de ejecución de los sectores y muy poco con los gobiernos locales. Por estas razones, el proceso de descentralización aún no logra consolidarse ni brindar adecuadas atenciones ni servicios a la población local.

Los presupuestos de los gobiernos locales son los más reducidos, orientados principalmente para su funcionamiento administrativo, las recaudaciones como ingresos propios son escasas y su articulación con el funcionamiento de los sectores es muy reducida. El gasto en los gobiernos locales no llega al 1% del PIB nacional. Lo más articulado con relación a la niñez y los gobiernos locales son las Defensorías Municipales de la Niñez (DEMUNAS), las mismas que en un porcentaje importante, casi 80% de las municipalidades locales, las han ido implementando a nivel nacional.



Cuadro 2. GPNNNA por niveles de gobierno en cifras porcentuales. A soles corrientes 2017-2019

Niveles de gobierno	En % del total	En % del PIB
2019		
Nacional	34	2.2
Local	12	0.7
Regional	54	3.5
2018		
Devengado	34	2.1
% Gastado (B/A)	14	0.9
% Ppto. Total	52	3.3
2017		
Devengado	36	2.3
% Gastado (B/A)	14	0.9
% Ppto. Total	50	3.2

Fuente: MIMP. Junio 2020.

3. GPNNNA según funciones de gobierno

Teniendo en consideración las funciones de gobierno, los principales rubros del gasto en niñez y adolescencia se mantienen estables en el período de análisis. Como puede verse en el cuadro inferior, la función de mayor gasto es la de Educación, le siguen Salud y Protección Social. El porcentaje del gasto público en Educación es estable con el 59% en el periodo analizado. Su porcentaje respecto al PIB nacional, apenas sobrepasa el 3% en los 3 años, cifra reducida en comparación con lo sugerido por las instituciones internacionales de Educación.

En la función Salud, lo desembolsado apenas supera la cuarta parte de lo gastado en Educación. Y respecto al PIB del país, bordea apenas el 1%; cifra similar se observa para el gasto en Protección social, principalmente para gastos de los programas sociales. Le siguen en orden descendente el gasto en Saneamiento, Transporte, Cultura y Deportes, funciones que no logran superar el 1% del gasto anualizado en la niñez y que representan décimas del PIB nacional.

No se encuentra información disponible que muestre con más detalle la data sobre funciones que se articulan a través de sus presupuestos públicos. No hay mayor detalle que permita determinar intervenciones articuladas.

Los diversos planes nacionales relacionados con la niñez y la adolescencia, priorizan las intervenciones sectoriales y no logran aún articular presupuestos integrales de atención. Véase el cuadro siguiente:

Cuadro 3. GPNNA por funciones de gobierno en cifras porcentuales. A soles corrientes 2017-2019

Funciones	2019		2018		2017	
	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB
Educación	59	3.79	59	3.69	59	3.78
Salud	17	1.07	16	1.04	15	0.99
Protección social	9	0.58	9	0.58	9	0.59
Saneamiento	4	0.28	5	0.33	8	0.50
Transporte	4	0.23	4	0.22	3	0.17
Cultura y deporte	2	0.11	2	0.13	1	0.07
Vivienda y desarrollo urbano	1	0.08	1	0.08	1	0.06
Planteamiento, gestión y reserva de contingencia	1	0.07	1	0.07	1	0.05
Comunicaciones	1	0.05	1	0.04	1	0.05
Ambiente	0.49	0.03	0.54	0.03	0.5	0.03
Justicia	0.49	0.03	0.53	0.03	0.50	0.03
Energía	0.43	0.03	0.39	0.02	0.36	0.02
Agropecuaria	0.35	0.02	0.30	0.02	0.36	0.02
Orden público y seguridad	0.20	0.01	0.16	0.01	0.17	0.01
Trabajo	0.04	0.00	0.04	0.00	0.05	0.00
Total	100%	6.38%	100%	6.30%	100%	6.39%

4. GPNNA por regiones del país

La división política del país está constituida por 24 regiones y 1 provincia constitucional llamada Callao. Las regiones que más gasto público han realizado en NNA son las de Lima, Cajamarca y Piura. Lima por ser la capital de la República, contar con más de 3 millones de NNA entre sus pobladores, y las otras regiones por su situación de pobreza y número de NNA que son afectados.

Le siguen con mayor porcentaje de gasto relativo las regiones del Cusco, Puno y La Libertad, regiones con alto nivel de pobreza también de sus poblaciones.

La capital absorbe casi la cuarta parte del total del gasto en la niñez. Ello evidencia, el nivel del centralismo del gasto, la mayor concentración de los servicios en la capital en detrimento de las regiones, principalmente de las regiones de la sierra, selva, de las más alejadas y de frontera del país, como Tacna, Tumbes y Madre de Dios.

La situación de pobreza que afecta al país, bordea alrededor del 20% de la población total, casi 7 millones de personas, en su gran mayoría NNA. La data evidencia que la pobreza es mayor en las zonas de la sierra del país y de las zonas alejadas de la selva. La distribución del gasto público en NNA, como puede verse en el cuadro N° 4 es muy reducida

para regiones que también cuentan con población en situación de pobreza y pobreza extrema, tales como las regiones de: Huancavelica, Amazonas, Madre de Dios y otras. Esta distribución no permite romper la alta concentración del gasto ya que sólo 5 regiones concentran casi la mitad de lo gastado en el año 2019.

Cuadro 4. GPNNa por regiones del país en cifras porcentuales. A soles corrientes 2017-2019

Regiones	2019	2018	2017
Amazonas	3%	3%	3%
Ancash	4%	4%	4%
Apurímac	3%	3%	3%
Arequipa	3%	3%	3%
Ayacucho	4%	4%	4%
Cajamarca	7%	7%	7%
Callao	0%	0%	0%
Cusco	6%	6%	5%
Huancavelica	3%	3%	3%
Huánuco	4%	4%	4%
Ica	2%	2%	2%
Junín	4%	4%	4%
La Libertad	5%	5%	5%
Lambayeque	3%	3%	3%
Lima	23%	23%	24%
Loreto	5%	4%	4%
Madre De Dios	1%	1%	1%
Moquegua	1%	1%	1%
Pasco	1%	1%	2%
Piura	6%	6%	6%
Puno	5%	5%	5%
San Martín	4%	3%	3%
Tacna	1%	1%	1%
Tumbes	1%	1%	1%
Ucayali	2%	2%	2%
Total	100%	100%	100%

Fuente: MIMP. Junio 2020.

5. El GPNNa según Programas Presupuestales

Los Programas Presupuestales son unidades de programación del presupuesto público de las acciones del Estado que se realizan en cumplimiento de sus funciones. Permiten establecer objetivos, indicadores y metas para la atención a determinada situación identificada como problemática. La aplicación gradual de los programas presupuestales desde el año 2008 en adelante, ha ido precisando con claridad la problemática de la niñez, y el planteamiento de soluciones y atenciones a través de la creación de estos programas presupuestales.

Esta forma de elaborar y ejecutar los presupuestos públicos son avances para la gestión de los recursos a favor de la niñez. Más aún cuando desde el año 2014 se empieza a elaborar y aplicar la metodología de medición del gasto a favor de los NNA llamada taxonomía del gasto público en niñez, que permite medir el gasto en la niñez de manera oficial.

El programa presupuestal que destina más de la mitad de lo gastado en NNA tanto en el 2019 como en el 2018 es el denominado: “Logros de aprendizaje de la Educación Básica Regular”, actividad destinada al Sector Educación y a promover mejoras en el aprendizaje de los educandos. Le siguen en orden de lo gastado, 2 programas de Salud, también para los años 2019 y 2018, el de Salud Materno Neonatal y el Programa Articulado Nutricional. Son los 3 grandes programas sectoriales al que se destinan las 2 terceras partes del presupuesto de NNA del total de 34 Programas que incluyen a la niñez y adolescencia. El nivel de articulación es muy reducido y no tienen presupuestos compartidos. Los otros programas que aparecen detallados en el cuadro 5, gastan muy pocos recursos en su implementación.

Un aspecto que es importante resaltar con relación a los recursos destinados para enfrentar la violencia contra los NNA, problema importante de la niñez peruana que afecta aproximadamente al 70% de esta población, son los escasos recursos que se destinan para enfrentarla. En el año 2019 y de manera similar en el año 2018, apenas se destinó el 1% del gasto total a través de 3 programas presupuestales: Atención oportuna de niños, niñas y adolescentes en presunto estado de abandono; Celeridad en los procesos judiciales de familia y Lucha contra la violencia familiar.



Cuadro 5. El GPNNA por Programas presupuestales 2019 en soles corrientes y en cifras porcentuales

Programas presupuestales	Monto S/.	% del total
Acceso de la población a la identidad	21,116,834	0.1%
Acceso de las familias a vivienda y entorno urbano adecuado	420,075,751	1.2%
Acceso y uso adecuado de los servicios públicos de telecomunicaciones e información asociados	268,884,200	0.8%
Acceso y uso adecuado de la electrificación rural	142,498,504	0.4%
Apoyo al habitat rural	20,472,216	0.1%
Asignaciones presupuestales que no resultan en productos	3,048,952,835	8.7%
Atención oportuna de niños, niñas y adolescentes en presunto estado de abandono	190,612,228	0.5%
Celeridad en los procesos judiciales de familia	93,262,491	0.3%
Cuna mas	445,255,449	1.3%
Enfermedades metaxénicas y zoonosis	121,459,667	0.3%
Enfermedades no transmisibles	65,309,195	0.2%
Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la Educación Básica y técnico productiva	183,025,943	0.5%
Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	157,519,142	0.5%
Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la Educación básica regular	589,390,967	1.7%
Logros de aprendizaje de estudiantes de la Educación básica regular	18,490,761,872	53.0%
Lucha contra la violencia familiar	78,193,186	0.2%
Mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria	179,697,010	0.5%
Mejora de la inocuidad agroalimentaria	16,963,699	0.0%
Mejoramiento de la empleabilidad e inserción laboral- proempleo	13,137,075	0.0%
Prevención y atención de incendios, emergencias médicas, rescates y otros	18,081,931	0.1%
Prevención y control del cáncer	52,072,796	0.1%
Prevención y manejo de condiciones secundarias de salud en persona con discapacidad	9,128,076	0.0%
Prevención y tratamiento de consumo de drogas	296,535	0.0%
Programa articulado nutricional	2,455,449,883	7.0%
Programa de desarrollo alternativo integral y sostenible- PIRDAIS	48,501,032	0.1%
Programa nacional de alimentación escolar	1,531,552,720	4.4%
Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	917,225,506	2.6%
Programa nacional de saneamiento rural	954,178,010	2.7%
Programa nacional de saneamiento urbano	478,259,826	1.4%
Reducción de la mortalidad por emergencias y urgencias médicas	206,523,378	0.6%
Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	406,044,795	1.2%
Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte	1,201,836,695	3.4%
Salud materno neonatal	2,004,415,931	5.7%
TBC-VIH/SIDA	55,223,357	0.2%
TOTAL	34,885,378,735	100.0%

Fuente: MIMP. Junio 2020.

6. GPNNNA según tipo de gasto

El gasto considerando su orientación o destino, según sea para el funcionamiento y la prestación de servicios (gastos corrientes), o para realizar inversiones para capitalizar las instituciones (gastos de capital), evidencia un crecimiento diferenciado en el período de análisis. El gasto corriente sube 4 puntos desde el 2017 al 2019.

En cambio, el gasto de capital disminuye 4 puntos en similar periodo. Llama la atención que el gasto corriente es casi el triple que el gasto de capital en los 3 años, dejando en evidencia la reducida inversión en activos por un lado, y por el otro, la mayor proporción del gasto en el funcionamiento público a favor de la niñez. Véase el siguiente cuadro.

Cuadro 6. GPNNNA por tipo de gasto en cifras porcentuales. A soles corrientes 2017-2019

	2019	2018	2017
Gastos corrientes	77%	75%	73%
Gastos de capital	23%	25%	27%
Total	100%	100%	100%

Fuente: MIMP. Junio 2020

El análisis desagregado de la información disponible sobre el tipo de gasto, evidencia que en el total del gasto corriente, el rubro más importante es el que se destina al pago del personal y de sus obligaciones sociales. Le sigue en segundo lugar el monto que se destina al pago de bienes y servicios, y en tercer lugar al rubro de otros gastos.

Con respecto al gasto de capital, el mayor rubro es el que se destina a la adquisición de Activos Financieros, rubro que se viene

incrementando año a año; seguido de donaciones y transferencias, rubro que en cambio, viene cayendo año tras año.

Como puede notarse hay un peso más significativo del gasto corriente y dentro de él, el rubro de personal y obligaciones sociales, se incrementa casi a los 2 tercios, mientras que las adquisiciones de bienes vienen cayendo hasta ser sólo la quinta parte del total. Véase el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Desagregado de los gastos corrientes y de capital en NNA en cifras porcentuales. A soles corrientes 2017-2019

	2019	2018	2017
Gastos corrientes	100%	100%	100%
Personal y obligaciones sociales	65.1%	64.1%	60.1%
Bienes y servicios	19.7%	20.4%	24.5%
Otros gastos	13.1%	12.2%	14.2%
Donaciones y transferencias	1.8%	3.0%	0.9%
Pensiones y otras prestaciones sociales	0.4%	0.3%	0.3%
Gastos de capital	100%	100%	100%
Adquisición de Activos Financieros	92.8%	91%	85%
Otros gastos	1.6%	1%	1%
Donaciones y transferencias	5.6%	8%	14%

Fuente: MIMP. Junio 2020.

7. GPNN por etapas de vida

Considerando el ciclo de vida de los NNA, el gasto público en los 3 años del período de análisis es muy similar y mantiene casi invariable sus cifras. Se puede notar un mayor gasto en el grupo etáreo de 0 a 5 años, que corresponde a la primera infancia, ciclo de la vida fundamental, en el que se dan las mayores atenciones de salud: nacimiento, vigilancia y crecimiento, vacunación, campañas de salud y nutrición entre las principales.

Los otros grupos de edad mantienen casi similares montos presupuestales, evidenciando con ello, presupuestos y gastos estáticos, con poco dinamismo y que se van asumiendo año tras año, manteniendo la característica común de los países de la región de elaborar presupuestos inerciales, en especial los orientados a la niñez y la adolescencia.

Cuadro 8. GPNN por grupos de edad en cifras porcentuales. A soles corrientes 2017 - 2019

	2019	2018	2017
0 a 5 años de edad	37%	37%	39%
6 a 11 años de edad	32%	32%	31%
12 a 17 años de edad	31%	31%	30%
Total	100%	100%	100%

Fuente: MIMP. Junio 2020.

8. GPNNA según Resultados del PNAIA

El Plan Nacional de Acción por la Infancia 2012 – 2021 (PNAIA), es el instrumento marco de política pública del Estado peruano, que articula y vincula las políticas que se elaboran en materia de infancia y adolescencia en el Perú, que orienta la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el desarrollo integral de los NNA peruanos. En tal sentido, se constituye en el instrumento de la política pública para la atención y defensa de los derechos de los NNA.

La asignación de recursos públicos para que se garantice el cumplimiento del PNAIA tiene como respaldo la Ley 30362²⁹. Los recursos públicos consignados en el marco del Plan se consideran como inversión estratégica y prioritaria para el desarrollo humano integral y el desarrollo nacional, y están protegidos en caso de caída de la recaudación o desaceleración económica. Señala la ley que los gobiernos locales y regionales constituirán un espacio multisectorial para la formulación, implementación, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de sus planes regionales y locales, teniendo como referencia el PNAIA.

El PNAIA considera 4 Objetivos Estratégicos relacionados con las diversas etapas de la vida de los NNA, desde un enfoque de derechos, ciclo y curso de vida, género, interculturalidad y equidad. Tiene también 25 Resultados Esperados, los que priorizan las necesidades para su desarrollo humano integral e incluye metas emblemáticas, consideradas como prioritarias y esenciales para el desarrollo de la infancia y la adolescencia en el Perú.

El seguimiento a las metas, objetivos y resultados esperados del PNAIA se hace de manera oficial a través de la taxonomía del gasto público en NNA. Con esta información que tiene como fuente la data del Ministerio de Economía y Finanzas, institución responsable de llevar adelante el proceso presupuestal, es posible conocer cuánto se gasta en NNA en cada uno de los 25 Resultados Esperados del PNAIA, a nivel regional y local.

A continuación se presentan cada uno de los Objetivos Estratégicos del PNAIA con sus respectivos Resultados Esperados y con el respectivo gasto público anual para cada de ellos.

Objetivo Estratégico 1: Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.

Resultado 1: Niñas, niños y madres gestantes acceden a condiciones saludables y seguras de atención durante la gestación, el parto y el período neonatal, con respeto de su cultura, priorizando las zonas rurales y las comunidades nativas. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	39%	39%	39%

Resultado 2: Niñas y niños menores de 5 años de edad alcanzan un estado adecuado de nutrición y salud. Cifras porcentuales a soles corrientes. 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	7.5%	8.0%	9.0%

²⁹ Ley de octubre de 2015 por la que se eleva a rango de Ley el Decreto Supremo 001-2012 MIMP que aprueba el PNAIA 2012 - 2021.

Resultado 3: Niñas y niños de 0 a 2 años de edad cuentan con cuidados, atención integral y aprendizaje oportuno. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	2.1%	2.0%	2.0%

Resultado 4: Niñas y niños de 3 a 5 años de edad acceden a educación inicial de calidad, oportuna, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental, libre de violencia. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	15.6%	15.2%	14.8%

Objetivo Estratégico 2: Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.

Resultado 5: Niñas y niños de 6 a 11 años de edad acceden y concluyen en la edad normativa una educación primaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	28.6%	28.9%	27.8%

Resultado 6: Niñas, niños y adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo infantil. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.001%	0.002%	0.002%

Objetivo Estratégico 3: Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad.

Resultado 7: Las y los adolescentes acceden y concluyen en la edad normativa una Educación Secundaria de calidad, intercultural, inclusiva, con cultura ambiental y libre de violencia. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	27.4%	27.1%	26.0%

Resultado 8: Las y los adolescentes se encuentran protegidos frente al trabajo peligroso. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.0%	0.04%	0.1%

Resultado 9: Las y los adolescentes postergan su maternidad y paternidad hasta alcanzar la edad adulta. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	1.7%	1.7%	1.6%

Resultado 10: Las y los adolescentes disminuyen el consumo de drogas legales e ilegales. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.1%	0.1%	0.1%

Resultado 11: Disminuyen las y los adolescentes involucrados en conflictos con la ley penal. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.3%	0.2%	0.2%

Resultado 12: Se reduce la infección de VIH y SIDA en las y los adolescentes. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.1%	0.1%	0.1%

Resultado 13: Las y los adolescentes acceden a una atención de salud de calidad y con pertinencia cultural. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.1%	0.1%	0.1%

Resultado 14: Las y los adolescentes no son objeto de explotación sexual. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.1%	0.1%	0.04%

Objetivo Estratégico 4: Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad.

Resultado 15: Niñas, niños y adolescentes tienen asegurado el derecho al nombre y a la identidad de manera universal y oportuna. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.1%	0.1%	0.1%

Resultado 16: Niñas, niños y adolescentes con discapacidad acceden a servicios especializados de educación y salud. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.6%	0.6%	0.6%

Resultado 17: Niñas, niños y adolescentes están protegidos integralmente ante situaciones de trata (sexual, laboral, mendicidad). Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.0003%	0.0%	0.0%

Resultado 18: Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas que les involucran o interesan. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.002%	0.002%	0.0%

Resultado 19: Niñas, niños y adolescentes son menos vulnerables en situaciones de emergencia y desastre. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	1.4%	1.3%	2.6%

Resultado 20: Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia familiar y escolar. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.2%	0.1%	0.1%

Resultado 21: Se reduce el número de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia sexual. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.2%	0.1%	0.1%

Resultado 22: Niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a una familia. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.7%	0.6%	0.5%

Resultado 23: Niñas, niños y adolescentes no participan en conflictos internos. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.1%	0.1%	0.1%

Resultado 24: Ninguna niña, niño o adolescente fallecerá de Tuberculosis en el Perú. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	0.1%	0.1%	0.1%

Resultado 25: Todas las niñas, niños y adolescentes cuentan con un seguro de salud. Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Porcentaje gastado respecto al total	5.4%	5.3%	5.0%

Participación porcentual del GPNA según Objetivos del PNAIA Cifras porcentuales a soles corrientes 2017-2019

Años	2019	2018	2017
Objetivo Estratégico 1	32.7	33.2	34.9
Objetivo Estratégico 2	28.6	29.0	27.8
Objetivo Estratégico 3	29.9	29.5	28.2
Objetivo Estratégico 4	8.9	8.4	9.2
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: PNAIA. 2012-2021.MIMP.

Como puede observarse, el mayor GPNA se destina en todos los años al Objetivo Estratégico 1, el que tiene que ver con el crecimiento y desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 5 años de edad; el que menos recursos gasta es el Objetivo Estratégico 4 relacionado a garantizar la protección de NNA de 0 a 17 años de edad. Los Objetivos 2 y 3 mantienen cierta estabilidad en el gasto en el período.

El mayor gasto relacionado con el Objetivo 1 se da en el Resultado 4, relacionado al acceso a la educación inicial para niños y niñas de 3 a 5 años. Este monto duplica a lo gastado en los objetivos 1 y 2 relacionados al nacimiento, cuidados y nutrición de los niños y niñas menores de 5 años.

En el Objetivo 2 el mayor gasto se da en el objetivo 5 relacionado al acceso y término de la educación primaria para los niños y niñas de 6 a 11 años de edad.

En el objetivo que tiene que ver con la protección del trabajo infantil para niños y niñas de esta edad el gasto es ínfimo.

En el Objetivo 3 el principal gasto registrado para los 3 años es el referido al Resultado 7 relacionado con el acceso y conclusión de los y las adolescentes a la educación secundaria

de calidad e inclusiva. De lejos en el segundo lugar de gasto en este objetivo está el Resultado 9, referido a la postergación de la maternidad y paternidad de los y las adolescentes.

En el objetivo 4 el mayor gasto se da en el Resultado 25 relacionado con el acceso a un seguro de salud a los NNA y en segundo lugar, con muy reducidos gastos está el Resultado 19 relacionado a la menor vulnerabilidad de los NNA en emergencias y desastres. Los otros resultados que no han sido mencionados, tienen un porcentaje muy reducido que en muchos casos, no alcanzan siquiera al 1% del total gastado en los 3 años considerados.

El gasto público en NNA de la Defensoría del Pueblo: la Adjuntía de la Niñez.

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucionalmente autónomo creado por la Constitución Política de 1933 del Perú que se encarga de defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional.

La Adjuntía de la Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo tiene por encargo la defensa y promoción de los derechos de los NNA en el marco de las competencias de la Defensoría del Pueblo, para contribuir a perfeccionar el ordenamiento jurídico, así como coadyuvar en el diseño y mejora de políticas públicas a favor de la niñez y adolescencia.

La información consignada en esta investigación fue remitida por la Defensoría del Pueblo y no está disponible en el portal del MEF, Consulta Amigable. Al contar con un Plan Operativo Institucional, donde están cada una de las Unidades Orgánicas, entre ellas, la Adjuntía de la Niñez y Adolescencia, donde se registra al detalle el presupuesto y las actividades programadas durante el año.

Presupuesto de la Adjuntía de Niñez y Adolescencia. Años 2017-2019 (soles corrientes)

Plan Operativo Institucional			
Años	2017	2018	2019
Presupuesto	895,088	864,111	1'349,167
Ejecutado	558,757	839,621	1'222,310
% de ejecución	62.4	97.2	90.6

Fuente: Sistema del Plan Operativo Institucional 2017-2019. Defensoría del Pueblo. Perú. Junio 2020.

Con el análisis de los datos se puede apreciar la inconstancia del gasto público de la Adjuntía, encargada de velar por los derechos de la niñez y adolescencia. Quedan recursos asignados sin lograr ser devengados en los años respectivos, aun cuando los dos últimos años pasan del 90% de lo asignado.

La información por rubro de gastos muestra que, para el año 2019, el mayor

porcentaje fue destinado a los gastos de personal, llegando a alcanzar el 52% del gasto realizado en ese año. Le siguen en orden de proporción, gastos para difusión y eventos (14.6%), gastos para asistencia técnica (14.4%) y una serie de otros de menor cuantía: equipos y materiales, costos de funcionamiento, pasajes y viáticos, entre otros.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente estudio fue conocer cuánto del gasto público de Paraguay y Perú se destina a los SIPINNA. Éstas son las conclusiones a partir de los hallazgos.

La revisión del marco jurídico y normativo de ambos países, evidencia que los SIPINNA están establecidos en las respectivas legislaciones, como leyes para la atención integral de los NNA bajo el marco de lo establecido en la CDN. Los SIPINNA están reconocidos en las Leyes o Códigos de la niñez, en los que se determina además sus respectivos órganos rectores y se precisan las funciones y obligaciones de los respectivos Estados.

En ambos países se observan cambios importantes en la normatividad y legalidad que ha enriquecido el acervo de los derechos humanos, después de la década de los años 90 del siglo pasado, que también alcanza a los NNA. Se han sumado leyes cada vez más importantes y precisas, y disposiciones y mecanismos para hacer efectivos sus derechos. Al parecer, la adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño, así como las recomendaciones de sus Protocolos Facultativos han tenido importante influencia en los cambios legales e institucionales que favorecen a la niñez y la adolescencia.

Al respecto es pertinente considerar lo siguiente. En la diversidad de informes, análisis, estudios y eventos realizados por diversas instituciones públicas como privadas, con ocasión de los 30 años de la vigencia de la CDN, se han señalado los importantes avances en los derechos de la niñez y la adolescencia. Destacan los avances en los sectores de Educación y Salud, los más atendidos y con mayores recursos. Con programas, proyectos y actividades se han alcanzado significativos logros para la vida de la niñez, como el reconocimiento de la universalidad de la atención, así como por el

reconocimiento de nuevas agendas de trabajo de la niñez, evidenciando de esta manera el proceso de evolución en la atención a sus derechos. Las agendas de atención han ido cambiando, y van apareciendo temas relacionados con la violencia, las migraciones, las emergencias, los efectos del cambio climático, las nuevas enfermedades, los grupos marginados, entre otras.

Sin embargo, también es necesario reconocer que este proceso de avances y logros de los últimos 30 años es bastante desigual en la región, tanto es así que, una década de crecimiento abundante y sostenido no ha logrado desplazar a la región de ALC de ser el continente más desigual del planeta, incluso más que África o Asia. Los avances y progresos no han alcanzado a todos, y cada vez es más difícil decir “que nadie se quede atrás”, como claman los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030. La agenda pendiente es aún bastante grande, las inequidades se mantienen, las desigualdades crecen y la pobreza se incrementa año a año, y con ella la negación de los derechos por la falta de acceso a servicios, recursos y a oportunidades para el desarrollo personal y social.

En la normatividad de los entes rectores se reconoce sus responsabilidades respecto a los SIPINNA, se señalan los órganos responsables de su aplicación y las funciones inherentes que les competen, así como las responsabilidades y obligaciones de los niveles de gobierno. No se establecen sin embargo, de manera explícita, la obligatoriedad de considerar asignaciones presupuestales para su aplicación, implementación, seguimiento o control de los SIPINNA. Por lo tanto, no hay articulación ni integración presupuestal ni sistemática. No se han podido encontrar asignaciones presupuestales para el cumplimiento del funcionamiento integral de los SIPINNA.

En el caso de la Administración Central del estado paraguayo, si bien los cambios en la estructura del presupuesto implicaron pérdida de transparencia y trazabilidad del gasto, la documentación cualitativa que acompaña el sistema presupuestario ayuda a comprender el uso de los recursos públicos. Sin embargo, las instituciones de la administración central con competencia en la protección integral de la NNA deben mejorar la presupuestación por programas y resultados de manera que los procesos de auditoría social cuenten con información en tiempo, forma y bajo costo. La retroalimentación sobre el desempeño del sistema requiere dotarle de mayor esfuerzo a la fase de evaluación. Deben impulsarse evaluaciones sobre el funcionamiento de las organizaciones y la implementación de los programas, de manera a poder contar con información que permita mejorar progresivamente la gestión.

En forma también favorable ha evolucionado la institucionalidad a favor de la atención de los derechos de la niñez. Instituciones como el Poder Judicial, la Policía, las Defensorías, han ido desarrollando e implementando programas y especializándose cada vez más a favor de la niñez y la adolescencia. De manera similar los gobiernos subnacionales han ido adquiriendo funciones específicas para la atención de la niñez. Las instituciones públicas han ido adecuando su quehacer relacionado con la niñez, aunque con un enfoque también unilateral, principalmente institucional, con muy poca integralidad en sus intervenciones con otras instituciones relacionadas a los derechos de la niñez.

Al respecto es pertinente señalar que las instituciones del Estado de nivel local, han ido asumiendo nuevas funciones, entre ellas, las relacionadas con atenciones a la niñez, debido a los procesos de descentralización que se realizaron en ambos países. La descentralización es un proceso de cambios, transformador, por el que los gobiernos locales tienen responsabilidades para la ejecución de los programas y servicios para la niñez, con cierta autonomía administrativa

y funcional. Sin embargo, también es un proceso que aún no logra consolidarse. El proceso de cambios de la descentralización todavía convive con formas de gobierno centralistas, que no logran asumir el reto de trasladar responsabilidades y delegar funciones, que por años han estado organizadas y realizadas desde el centro del poder.

Se reconoce también la carencia de recursos humanos con capacidades para asumir las nuevas funciones a nivel subnacional. El centralismo no sólo es político, sino también es de recursos humanos, técnicos, además de equipamiento. Los retos de la descentralización aún afectan la calidad de la atención de los servicios, y es más difícil lograr intervenciones articuladas por atavismos y mecanismos consuetudinarios que hacen prescindir la coordinación y la interacción estatal.

En el caso del SIPINNA en Paraguay, debe agregarse el problema del importante rol de los gobiernos locales. No obstante, por razones de “autonomía” y “autarquía”, la ciudadanía no puede acceder a la información presupuestaria oportuna, comparable y de calidad acerca de los programas que implementa. Está pendiente aún que el Ministerio de Hacienda haga las gestiones para incorporar a los municipios al sistema de información de la administración financiera.

Por el lado de lo programático, se puede reconocer los avances de los SIPINNA en la elaboración e implementación de planes y programas nacionales de niñez, así como en los proyectos nacionales y subnacionales llevados adelante con aportes de la cooperación internacional y de instituciones de sustento y promoción de la niñez. El apoyo ha sido considerado para diferentes aspectos de su problemática, en diversidad de lugares, para los variados niveles de gobiernos y para casi todos los actores participantes.

Sin embargo, los Estados analizados, por debilidades de planificación, por carencia de visión o por el funcionamiento inercial de sus instituciones, no han logrado desarrollar las capacidades necesarias, ni se han planteado iniciativas para lograr accionar de manera multisectorial y sistémica. Sus respectivos Planes de Niñez, no establecen responsabilidades precisas, ni señalan las articulaciones intersectoriales ni en el ámbito local; tampoco cuentan con asignaciones presupuestales específicas para cada Plan. Cada participante de los sectores concurre con sus presupuestos sectoriales.

Destacan los avances en determinadas actividades de Salud y Educación, principalmente relacionadas con los Programas de Ayuda Condicionada, por los que la salud y la educación tienen que compartir tareas y acciones con los niños beneficiarios. Aún así, las coordinaciones para el apoyo integral son mínimas.

De manera similar los programas de alimentación en las escuelas, como mecanismo para contrarrestar la anemia y desnutrición, se centran en el reparto de alimentos, y muy poco en el seguimiento de casos, consultas, ayudas informativas, u otros. Tampoco hay participación de sectores como vivienda, salubridad, deportes de manera integral.

Las responsabilidades y compromisos asumidos por los Estados, para el cumplimiento de los derechos de los NNA, avanzan de manera parcial, sectorial, centralizadas y unilateralmente, con escasa participación de los actores directamente involucrados de la sociedad civil, y con una escasa visión integradora de los diferentes procesos de intervención del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones de derecho. Los titulares de obligaciones, aun cuando cuentan con la motivación y la autoridad, no han logrado interiorizar ni aplicar la doctrina de protección integral al nivel interno de sus instituciones. Está pendiente erradicar la perspectiva adultocentrista de los titulares de obligaciones y responsabilidades,

fortaleciendo la aplicación del enfoque de derechos y la participación de la niñez y la adolescencia.

La información disponible y usada en este informe es referencial y parcial. No es posible establecer montos de inversión de los SIPINNA de Paraguay y Perú. La data construida corresponde, en el caso peruano al PNAIA, y en el caso paraguayo, la información es menos accesible. Se pone en evidencia con ello, el aún incipiente proceso de articulación programática, funcional y presupuestal. La integralidad de la intervención de los Estados está pendiente. Los avances se limitan a las normas, leyes, y a disposiciones institucionales, pero en la realidad concreta, no se materializan en los presupuestos públicos.

El contexto actual, influido por los efectos del Covid-19, ve crecer los problemas estructurales de los países, y plantea propuestas relacionadas con la urgencia en cambiar el modelo de desarrollo. Las evidencias sobre los problemas estructurales, la desigualdad y la cultura del privilegio, hacen poco previsible cambios para la atención integral a la niñez y adolescencia.

La crisis de salud, social y económica es intensa, al parecer, y según instituciones como la CEPAL, será más larga de lo esperado; también requerirá políticas fiscales activas que prioricen el cumplimiento de derechos de la niñez y la adolescencia.

Los países de la región requieren urgentemente cambios en la política fiscal para lograr una mayor redistribución económica, más efectiva y con mayor transparencia, que incorpore el enfoque de derechos humanos con prioridad, y aplique el interés superior de la niñez, orientándose y tratando de lograr los estándares internacionales para su efectiva protección integral.

REFERENCIAS

Arias Marín, A. (2015). Tesis sobre una teoría crítica de los Derechos Humanos. Revista de Filosofía Open Insight, VI(9),11-33. ISSN: 2007-2406. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4216/421639456002>

CEPAL. Dimensionar los efectos del COVID 2019 para pensar en la reactivación. Abril 2020. Santiago de Chile.

CEPAL. Panorama Social de América Latina 2019. Santiago de Chile 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017). Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección.

Defensoría del pueblo. Sistema de Plan Operativo 2017-2019. Lima.

Fernández Sánchez, E. (2010). Administración de Empresas: Un enfoque interdisciplinario. Editorial Paraninfo. Madrid.

Iglesis Larroquette, A. (2011). Sistematización: El rol de las ONG en apoyo a los estados para la implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. REDLAMYC y Save the Children.

Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable. SIAF. 2020. Lima. Perú.

Ministerio de Hacienda de Paraguay. Junio 2020.

Morlachetti, A. (2013). Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia: fundamentos jurídicos y estados de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL-UNICEF. Santiago de Chile.

Morlachetti, A. [Sin fecha]. Hacia una Medición de los Sistemas de Protección la Niñez en América Latina y el Caribe: Herramienta de Indicadores. UNICEF.

OEA (28 de noviembre de 2016). CIDH urge a fortalecer sistemas nacionales de protección de niños, niñas y adolescentes. Comunicado de prensa nro. 176/16.

ONU. Comité de los Derechos del Niño. Observación General 19. Sobre la elaboración de los presupuestos públicos para hacer efectivos los Derechos del Niño. Julio 2016.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia PNAIA 2012-2021. Lima. Perú.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. https://public.tableau.com/profile/pnaia#!/vizhome/DashSistemadeSeguimientoVF7/Sist_Seguimiento

Velázquez Moreira, V. (2017). Procesos y condiciones de las políticas culturales del Paraguay en el marco de la cuestión social del MERCOSUR. Revista MERCOSUR de políticas sociales, 1, 35-65. doi: 10.28917/ism.2017-v1-35.

