

# Evaluación Conjunta Final Estratégica del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 (PNDIPI) de Paraguay



**Producto 4. Informe final**

### **Agradecimientos**

El equipo evaluador agradece a todas las personas que contribuyeron a esta evaluación final conjunta del PNDIPI, especialmente a Andrés Osorio, oficial de Monitoreo y Evaluación de la oficina de UNICEF en Paraguay. También se agradece a las personas y organizaciones que aceptaron ser consultadas durante el transcurso de la evaluación. Por último, agradecer el apoyo y las orientaciones de las personas que conforman el Comité Asesor de la evaluación.

### **Nombre de la entidad**

Universidad CLAEH  
Zelmar Michelini 1220  
11100, Montevideo, Uruguay  
Teléfono: (+598) 2900 7194  
Correo electrónico: info@claeu.edu.uy

### **Equipo de evaluación**

Leopoldo Font (Uruguay)  
Líder de la evaluación

Juan Pablo Mottola (Uruguay)  
Especialista internacional en evaluación

Paola Vaccotti (Paraguay)  
Especialista nacional en evaluación

Heve Otero (Paraguay)  
Evaluadora especialista en infancia y políticas públicas de infancia

Juan Andrés Daguerre (Uruguay)  
Fernando Salas (Uruguay)  
Evaluadores especialistas en institucionalidad pública y gobernabilidad relacionada con la coordinación y articulación de enfoques intersectoriales

Colaboradores  
Emma Centeno (Paraguay)  
Claudio Rolón (Paraguay)

Fotografía de portada: UNICEF/Paraguay/2017/Alvizo

Corrección: Departamento de Publicaciones, Universidad CLAEH

**Montevideo y Asunción, 26 de octubre de 2020**

## Contenido

<b>Acrónimos</b>	1
<b>Resumen ejecutivo</b>	4
<b>1. Introducción</b>	1
<b>2. Contexto y presentación del objeto de la evaluación</b>	1
2.1. Antecedentes, marco normativo y contexto	1
2.1.1. Antecedentes	1
2.1.2. Marco normativo	7
2.1.3. El contexto más reciente	8
2.2. Objeto de la evaluación	12
<b>3. Propósito, objetivo y alcance de la evaluación</b>	15
<b>4. Criterios y preguntas de la evaluación</b>	17
<b>5. Metodología</b>	19
<b>6. Limitaciones de la evaluación</b>	23
<b>7. Normas de evaluación y consideraciones éticas</b>	24
<b>8. Hallazgos</b>	26
8.1. Pertinencia	27
8.2. Eficacia	39
8.3. Cobertura	57
<b>9. Conclusiones</b>	62
<b>10. Lecciones aprendidas</b>	64
<b>11. Recomendaciones</b>	67
<b>12. Anexos</b>	71
12.1. Términos de referencia	71
12.2. Teoría del cambio	102
12.3. Matriz de evaluación	103
12.4. Herramientas de recolección de la información	106
12.4.1. Herramientas para producción de información primaria	106
12.4.1.1. Entrevistas individuales virtuales	106
12.4.1.2. Entrevistas colectivas y grupos focales virtuales	106
12.4.1.3. Encuesta	107
12.4.2. Estrategia de acopio y análisis de información secundaria	107

12.4.3. Cuestionarios	107
12.4.3.1. <i>Cuestionario de entrevista individual o grupal virtual</i>	107
12.4.3.2. <i>Cuestionario adicional</i>	108
12.4.4. Encuesta	109
12.5. Mapeo de actores	116
12.6. Resultados de la encuesta	131
12.7. Modelos de formularios de consentimiento informado	134
12.8. Protocolos de protección (identidad, de datos, seguridad, etcétera)	136
12.9. Cronograma de la evaluación	141
12.10. Figuras, tablas y referencias	142
12.10.1. Resumen ejecutivo del PNDIPI	142
12.10.2. Modelo lógico del PNDIPI	143
12.10.3. Esquema ilustrativo del objetivo general de la evaluación	144
12.10.4. Mapa general de actores de la evaluación	144
12.10.5. Porcentaje de la población según grupos funcionales de edad (2000-2025)	145
12.10.6. Pobreza total y pobreza extrema en áreas urbanas y rurales de acuerdo a la información recolectada por la EPHC (2009-2019)	145
12.10.7. Tasa específica de escolarización en educación inicial en el año 2016 (para niños y niñas menores de 3 y 4 años)	146
12.10.8. Marco normativo y políticas públicas relacionadas a primera infancia	146
12.10.9. Referencias al proceso de diseño de la ENAIPI - Kunu'u	148
12.11. Lista de documentos consultados	150

## Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDI / CCD	Cuidado para el desarrollo infantil por sus siglas en inglés “Care for Child Development” – Cuidado para el desarrollo del niño * se utilizan de manera indistinta.
CDIA	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CODENI	Consejería de Derechos del Niño
CONAETI	Comisión Nacional Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los y las Adolescentes
CONAPREA	Comisión Nacional de Prevención y Atención Integral hacia la Niñez y Adolescencia del Paraguay
CONNATS	Coordinación Nacional de Niños y Niñas Adolescentes Trabajadores
CONPI	Comisión Nacional de Primera Infancia
CONTRAFOR	Comisión Nacional de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso
CDN	Comité de los Derechos del Niño
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas
CODEPI	Comisión Departamental de Primera Infancia
COMUPI	Comisión Municipal de Primera Infancia
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DIRSINA	Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia
EANA	Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
ENAIPI - Kunu’u	Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
ENPI	Equipo Nacional de Primera Infancia
EPU	Examen Periódico Universal
FEEI	Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
FEI/BID	Proyecto <i>Fortalecimiento de la Educación Inicial</i>
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
IIN/OEA	Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, Organización de Estados Americano
INAES	Instituto Nacional de Educación Superior Dr. Raúl Peña
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena

JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAIDIT	Modelo de atención integral del desarrollo infantil temprano
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MEC	Ministerio de Educación y Ciencias
MINNA	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NNA	Niños, niñas y adolescentes
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
PAIVTES	Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual
PDIT	Programa de Desarrollo Infantil Temprano
PMEI/BID	Programa de <i>Mejoramiento de la Educación Inicial</i>
PNA	Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2030
PNDIPI	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia
PNRP	Plan Nacional de Reducción de la Pobreza
POA	Plan Operativo Anual
POLNA	Política Nacional de Niñez y Adolescencia
PONAPROE	Política de Protección Especial para Niñas, Niños y Adolescentes separados de su familia
REDAM	Registro de Deudores Alimentarios Morosos
REDNNA	Red Nacional de Niñez y Adolescencia
REDPI	Red de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Primera Infancia
RMM	Razón de Mortalidad Materna
SENADIS	Secretaría por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad
SAS	Secretaría de Acción Social
SIMORE	Sistema de Monitoreo de Recomendaciones sobre Derechos Humanos en Paraguay
SISVAN	Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia

SNPPINA	Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UCA	Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción
UE	Unión Europea
UEP	Universidad Evangélica del Paraguay
UGPR	Unidad de Gestión de la Presidencia de la República
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIBE	Universidad Iberoamericana
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
USF	Unidad de Salud Familiar
UTGS	Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República

## Resumen ejecutivo

La presente evaluación analizó el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI) en Paraguay para el período 2010-2020, el cual tiene como **propósito** desarrollar acciones orientadas a promover el desarrollo infantil y el cumplimiento de derechos de la población de 0 a 8 años en Paraguay. El PNDIPI 2011-2020 fue elaborado por el MEC, el MSPyBS, y la SNNA (actualmente MINNA) y acompañado en su concreción por los miembros del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, convocando al SNPPINA y la sociedad civil.

El PNDIPI tiene como misión la consolidación de las políticas públicas a favor de la primera infancia de manera articulada entre los tres poderes del Estado y los gobiernos subnacionales de Paraguay. De alcance nacional, el PNDIPI se basa en los principios de universalidad y no discriminación, atención al interés superior del niño y la niña, la integralidad de los derechos, la participación, la metodología del juego y la lengua materna. Los principios del PNDIPI están alineados con los principios rectores de la POLNA 2003-2013 (renovada para el período 2014-2024).

Las áreas y líneas de acción que fueron promovidas por el Plan, y gestionadas por las instituciones responsables estaban vinculadas con cinco objetivos estratégicos organizados en los siguientes ejes: (1) calidad de vida para la primera infancia, (2) protección e inclusión social de la primera infancia, (3) protección legal a la primera infancia, (4) comunicación y movilización social a favor de la primera infancia, y (5) fortalecimiento institucional del SPINNA.

### Propósito y objetivos de la evaluación

Esta evaluación responde a la demanda del gobierno de Paraguay. El propósito principal de la evaluación es de aprendizaje institucional y generación de conocimientos para la mejora del siguiente ciclo de planificación del PNDIPI, contribuyendo a la mejora de la institucionalidad de la política de primera infancia. El marco temporal del Plan es de 2011 a 2020 por lo que esta evaluación pretende ser un insumo clave para el siguiente ciclo de planificación.

El objetivo general de la consultoría es evaluar el PNDIPI como instrumento de ordenación, referencia y orientador para el impulso de la coordinación, articulación y complementación de los actores, planes, programas y proyectos orientados a la atención de la primera infancia en Paraguay. La evaluación se centra específicamente en el PNDIPI y no en el sector «primera infancia». Los lecciones aprendidas y resultados de esta evaluación permitirán hacer ajustes antes de una nueva fase de implementación. Se espera que el proceso sea un aprendizaje para mejorar la política pública y que la evaluación sea una orientación para las modalidades futuras de apoyo de UNICEF en Paraguay.

Dado el tipo de ejecución del PNDIPI, esta consultoría se enfoca en preguntas clave relacionadas a la relevancia (naturaleza), efectividad (consistencia interna y estructura institucional) y cobertura del PNDIPI en su fase de diseño y en su fase de ejecución.



Los objetivos específicos de la consultoría son: (i) establecer la pertinencia, efectividad y cobertura del PNDIPI como marco de ordenación, referencia y articulación desde 2011 hasta 2019, analizando su cobertura geográfica, hitos de política pública alcanzados y determinación de los cambios a mediano y largo plazo, (ii) determinar la efectividad del sistema de gobernanza interinstitucional e intersectorial del PNDIPI a nivel nacional y el marco legal a través de entrevistas cualitativas a las personas informantes calificadas que han estado involucradas en el diseño de las intervenciones y la implementación de éstas a nivel nacional y subnacional, y que están sugeridos en los TdR, y (iii) ofrecer lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones para el siguiente ciclo de planificación basados en los resultados de efectividad y sostenibilidad. Con respecto al alcance temporal, la evaluación realizó un análisis de la implementación del PNDIPI en el período comprendido entre enero de 2011 y diciembre de 2019.

### **Metodología de evaluación**

Esta evaluación utilizó una combinación de métodos cualitativos y cuantitativos para la recolección de información y datos. Las técnicas incluyeron la revisión de documentos, entrevistas individuales y grupales, grupos focales y una encuesta. El proceso se sustentó en una teoría del cambio del PNDIPI refinada en el marco de la presente evaluación, la cual plantea que el liderazgo, la voluntad y la comprensión interinstitucional compartida de los actores, en relación de la necesidad de impulsar el PNDIPI, repercute en los procesos de cada institución sectorial vinculada a la primera infancia, pero también en la generación de una institucionalidad propia.

La recolección de información y datos se llevó a cabo entre los meses de julio y septiembre de 2020. Estos métodos permitieron recopilar y triangular información para responder a una serie de preguntas y subpreguntas establecidas en la matriz de evaluación. Se consultaron a un total de 108 personas. Del total de personas consultadas, 75 completaron un formulario de encuesta. El equipo evaluador se enfrentó al desafío metodológico de llevar adelante un trabajo de campo en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19. Se aplicaron las medidas de mitigación correspondientes para realizar el trabajo de campo: el equipo evaluador se adaptó a las disponibilidades temporales y necesidades específicas de las personas consultadas.

### **Hallazgos**

**Hallazgo 1.** Los objetivos del PNDIPI se encuentran sintonizados y son congruentes con las necesidades de la población objetivo.

**Hallazgo 2.** En la elaboración del PNDIPI se incorporan adecuadamente los principales documentos de diagnóstico disponibles vinculados a la primera infancia en general.

**Hallazgo 3.** En la elaboración del PNDIPI tomaron participación actores relevantes vinculados a la primera infancia a través de actividades y modalidades de participación satisfactorias a efectos de alcanzar una amplia consulta en la fase de diseño. Del mismo modo, en la elaboración se identificó la escasa o baja participación de otros actores como el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

**Hallazgo 4.** En la etapa de diseño y aprobación del PNDIPI se recurrió a la coordinación intergubernamental y al diálogo social. Sin embargo, no llegó a constituirse en un acuerdo

interpartidario o en un pacto social ya que los signatarios del documento fueron únicamente tres ministerios (MEC, MSPyBS y SNNA) del Poder Ejecutivo, mientras que los restantes actores aportaron información y sus opiniones en relación al Plan. Se cumplió sólo parcialmente con las condiciones que favorecen las políticas de Estado. A su vez en algunas acciones que figuran en el Plan no es posible identificar a los responsables, el presupuesto y forma de financiamiento, la meta o la forma de monitoreo.

**Hallazgo 5.** En la elaboración del PNDIPI se incluyó de forma vanguardista —y siguiendo la lógica de la CDN y CNA— el enfoque de equidad, multiculturalidad y derechos vinculados a la niñez y, en particular, a los niños y niñas como sujetos de derecho. En la implementación del Plan se evidencia que la mirada hacia niños y niñas como sujetos de derechos debe ser fortalecida.

**Hallazgo 6.** El PNDIPI fue diseñado sin una teoría del cambio explícita, no obstante se reconstruyó la teoría del cambio para la evaluación. La teoría del cambio, en términos globales, es clara y presenta una cadena de resultados lógica aunque faltan o están desarrollados en forma insuficiente eslabones claves.

**Hallazgo 7.** En la formulación inicial, el PNDIPI ha tenido una naturaleza que combina elementos orientativos-ordenadores y ejecutivos-operativos-estratégicos. En el documento fundacional del PNDIPI (2011a) se aprecia una mayor preponderancia de aspectos ejecutivos-operativos. Durante la implementación del PNDIPI predominó una lógica orientativa y referencial.

**Hallazgo 8.** El PNDIPI se ubicó como un instrumento de referencia y ordenador para los principales organismos vinculados a la primera infancia en el sector público (niñez, educación y salud) y para la sociedad civil organizada. A lo largo de la implementación del PNDIPI fue disminuyendo la posición referencial a nivel del sector público desde el momento inicial hasta el final de su período de vigencia.

**Hallazgo 9.** La naturaleza deseable en el siguiente ciclo de planificación es la combinación de elementos estratégico-operativos y ordenadores-referenciales dado el alcance intersectorial, nacional y plurianual de la iniciativa.

**Hallazgo 10.** Entre el diseño y la ejecución del PNDIPI hubo sustanciales diferencias respecto a lo previsto en relación a coordinación y articulación interinstitucional. El Plan preveía la integralidad de la implementación, especialmente a nivel territorial. En la práctica se identifica una lógica en el accionar más de carácter institucional-sectorial que de naturaleza integral entre los organismos del Estado que abordan la primera infancia. Se articula en aspectos específicos que no llegan a configurar un abordaje integral-articulado.

**Hallazgo 11.** Más allá de las limitaciones en la articulación y desarrollo de la mirada integral sobre el niño y la niña, se han dado algunos hitos relevantes con relación a la coordinación y articulación interinstitucional en el marco del PNDIPI.

**Hallazgo 12.** El PNDIPI buscaba fortalecer la institucionalidad existente del SNPPINA. Se constatan logros en el caso de la extensión de la instalación de las CODENI, no así en los intentos de generar dentro de las Consejos de la Niñez y la Adolescencia existentes (en los niveles nacional, departamental y municipal), comisiones específicas de primera infancia con importantes atribuciones en la implementación del Plan. Se creó la comisión prevista en el nivel nacional (CONPI), pero al inicio de la fase de implementación se abandonó el objetivo de generar esta institucionalidad específica en los niveles departamental y municipal.

**Hallazgo 13.** La no creación de las comisiones departamentales y municipales específicas de primera infancia previstas en el PNDIPI, se debió a una combinación de factores entre los que se resalta: (a) el limitado funcionamiento a nivel departamental y municipal de los Consejos de Niñez y Adolescencia que debían a su vez crear las comisiones específicas de primera infancia, y (b) el cambio en la percepción sobre esta institucionalidad específica que pasó a ser vista como una duplicación de la institucionalidad del SNPPINA agravada por la escasez de recursos humanos y financieros necesarios para su creación, sobre todo a nivel municipal.

**Hallazgo 14.** La falta de concreción de la institucionalidad prevista por el PNDIPI ha generado debilidades durante la implementación del Plan en relación a las funciones que estaban previstas para las comisiones específicas de primera infancia a nivel departamental y municipal (CODEPI y COMUPI), en particular la articulación, coordinación, complementación y gestión en redes a nivel territorial. A su vez, la Coordinación Ejecutiva rotativa de la CONPI (no prevista en el diseño pero acordada durante la implementación), ha implicado distintos niveles de avance en la implementación del PNDIPI, y no se condice con el papel rector del MINNA en materia de niñez y adolescencia. Se valora positivamente el desarrollo de POAs en los primeros tiempos, actividad que debió ser continuada, y la elaboración de la rendición de cuentas anual, la cual debió tener una mayor dimensión en la comunicación pública de resultados como forma de generar incentivos en los actores para el cumplimiento de las acciones comprometidas.

**Hallazgo 15.** El PNDIPI establece una estructura institucional de apoyo, sostenida dentro de la estructura del SNPPINA. La importante centralidad de los servicios y las debilidades en la conformación de los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia, limitan el desarrollo de un enfoque territorial integral articulado con las particularidades locales. La política de protección social a través del SPS-Sistema de Protección Social, podrá ser una plataforma propicia para el fortalecimiento de la llegada a territorio.

**Hallazgo 16.** La implementación a nivel de distritos del paquete de Cuidados para el Desarrollo del Niño (CCD) como parte del PNDIPI y la iniciativa global de UNICEF, ha sido a fortalecer las capacidades técnicas de las personas y generación de estrategias de atención contextualizadas destinadas a niñas y niños.

## Conclusiones

El PNDIPI representa un esfuerzo colectivo para la construcción de una política pública que se mantuvo vigente a través del tiempo y que ha dejado múltiples aprendizajes para ser tenidos en cuenta en el próximo ciclo de planificación.

**Principal conclusión sobre el diseño del PNDIPI.** Entre las principales fortalezas se destacan una sólida etapa de diseño que conjugó una amplia participación de múltiples actores públicos y de la sociedad civil, junto con la incorporación adecuada de los diagnósticos disponibles vinculados a la primera infancia. El Plan resultante se mostró alineado con las principales y diversas necesidades de la niñez, así como con las prioridades nacionales de desarrollo del Paraguay.

**Principal conclusión sobre la implementación del PNDIPI.** El PNDIPI se posicionó como una referencia para los principales organismos vinculados a niñez, educación, salud, y para la sociedad civil organizada, permitiendo visibilizar y jerarquizar la primera infancia desde un

enfoque de derechos. Sin embargo, a lo largo de la vida del Plan, fue disminuyendo su incidencia orientativa para el resto del sector público. Asimismo, el abordaje articulado territorial se implementó sin una estrategia integral e interinstitucional explícita, formalizada y precisa que facilitara la coordinación y articulación local de los organismos vinculados a la primera infancia.

### **Recomendaciones**

A partir de los hallazgos y las conclusiones de la evaluación del PNDIPI, se presentan a continuación una serie de recomendaciones que buscan aportar para la mejora del siguiente ciclo de planificación del Plan.

**Pertinencia | Enfoque de planificación.** Para el siguiente ciclo de planificación se sugiere utilizar enfoques estratégicos-operativos y referenciales para impulsar las políticas dirigidas a la primera infancia.

**Pertinencia | Enfoque de derechos.** Es pertinente continuar con el enfoque de derechos humanos (incluido derechos de la niñez), equidad e igualdad de género que opere como una línea de continuidad y con transversalidad, articulación conceptual e integración entre el primer y segundo ciclo de planificación.

**Pertinencia | Armonización con el marco de política pública.** Un plan de primera infancia requiere ser una política pública transversal sostenida en el tiempo y armonizada con el marco de políticas de mediano y largo plazo del Paraguay.

**Pertinencia | Monitoreo, evaluación y sistemas de información.** Se sugiere la construcción de un marco de acuerdos para un sistema de información que permita el monitoreo y la evaluación de las acciones implementadas y resultados alcanzados, liderado por el MINNA.

**Eficacia | Impulso a la articulación operativa interinstitucional.** Se recomienda implementar mecanismos de coordinación que apliquen instrumentos y actividades para la efectiva articulación operativa de acciones entre los organismos involucrados.

**Eficacia | Institucionalidad.** Reforzar el rol del MINNA como rector de la política en primera infancia a través del fortalecimiento de sus capacidades técnico-institucionales a efectos de brindarle medios técnicos para desempeñar sus funciones primordiales a nivel sectorial e interinstitucional. Reforzar los espacios de coordinación interinstitucional en primera infancia presididos por el MINNA.

**Eficacia | Sociedad civil organizada.** Se entiende oportuno y necesario, para la sostenibilidad social de la temática de primera infancia (en general) y del PNDIPI (en particular), la generación de espacios consultivos estables, a nivel nacional y territorial, donde las organizaciones de la sociedad civil cuenten con un espacio de participación y reflexión colectiva que permita retroalimentar al PNDIPI.

**Cobertura | Enfoque territorial.** En el marco del diseño de un nuevo ciclo de Plan, se entiende necesario definir una estrategia para el despliegue territorial de las acciones a realizar y elaboradas de forma interinstitucional, que se vean reflejadas en los protocolos de actuación compartidos y POA multinivel.

## 1. Introducción

Este informe contiene la evaluación del PNDIPI, implementado por el MINNA, MEC y MSPyBS en Paraguay. El informe presenta los hallazgos, las lecciones aprendidas, las conclusiones y las recomendaciones. La evaluación fue conducida por la Universidad CLAEH (Montevideo, Uruguay) con un equipo evaluador independiente de profesionales de Paraguay y Uruguay.

Este informe está estructurado de la siguiente manera:

- la sección 2 incluye los antecedentes, contexto, marco normativo y presentación del objeto de la evaluación,
- la sección 3 presenta el propósito, objetivo y alcance de la evaluación,
- la sección 4 presenta los criterios y preguntas de la evaluación,
- la sección 5 presenta la metodología,
- la sección 6 presenta las limitaciones de la evaluación,
- la sección 7 presenta las normas de evaluación y consideraciones éticas,
- la sección 8 presenta los hallazgos por criterio de evaluación,
- la sección 9 presenta las conclusiones,
- la sección 10 presenta las lecciones aprendidas, y
- la sección 11 presenta las recomendaciones.

Los anexos incluyen: (a) términos de referencia, (b) teoría del cambio, (c) matriz de evaluación, (d) herramientas de recolección de la información, (e) estrategias de acopio y análisis de información secundaria, (f) mapeo de actores, (g) resultados de la encuesta, (h) modelos de formularios de consentimiento informado, (i) protocolos de protección (identidad, de datos, seguridad, etcétera), (j) cronograma de la evaluación, (k) figuras, tablas y referencias, y (l) lista de documentos consultados.

## 2. Contexto y presentación del objeto de la evaluación

### 2.1. Antecedentes, marco normativo y contexto

#### 2.1.1. Antecedentes

La República del Paraguay es un país situado en la zona central de América del Sur. Su territorio se divide políticamente en un distrito capital y 17 departamentos, que a su vez se subdividen en 259 municipios. El país limita con Argentina al sur, Bolivia al norte y Brasil al este. Se trata del quinto país más pequeño y el cuarto menos poblado de América del Sur. La Constitución Nacional de 1992 (vigente), reconoce dos idiomas oficiales: el español y el guaraní (artículo n.º 140), así como la existencia de pueblos indígenas definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo (artículo n.º 62).

En lo político, y tomando como marco temporal la etapa de diseño e implementación del PNDIPI, en agosto de 2008 asumió como presidente el ex obispo Fernando Lugo (ocupó la Presidencia de la República entre agosto de 2008 y junio de 2012). Lugo ganó las elecciones liderando una amplia coalición de más de una docena de partidos de oposición y movimientos sociales: la Alianza Patriótica para el Cambio. Este mandato presidencial fue interrumpido por la crisis política de 2012 que se inició tras un juicio político. En ese momento, asumió como presidente Federico Franco (del Partido Liberal), hasta entonces vicepresidente de la República (ocupó la Presidencia de la República entre junio de 2012 y agosto de 2013). Los resultados de las elecciones generales de 2013 dieron la victoria al empresario Horacio Cartes del Partido Colorado (ocupó la Presidencia de la República entre agosto de 2013 y agosto de 2018). Actualmente, el presidente es Mario Abdo Benítez, también del Partido Colorado. De acuerdo al Latinobarómetro,<sup>1</sup> y en lo que se refiere al nivel de aprobación del gobierno actual, este se inició con el nivel más bajo de aprobación registrado por los últimos cuatro gobiernos (2003: 58%, 2008: 85%, 2013: 35%, 2018: 23%).

La organización internacional Freedom House, en el *Informe nacional de Paraguay 2020 (2020 Paraguay Country Report)*, señala que en Paraguay: «la corrupción está disminuyendo pero sigue siendo generalizada, mientras que el crimen organizado y la destrucción del medio ambiente dañan los derechos de las poblaciones rurales e indígenas. La pobreza y la discriminación por motivos de género también limitan los derechos de las mujeres y los niños en particular».<sup>2</sup> Asimismo, de acuerdo al *Índice de Percepción de la Corrupción 2019 (IPC)*, elaborado por Transparencia Internacional en 2019,<sup>3</sup> Paraguay alcanza un puntaje de 28/100 puntos, lo que ubica al país en el puesto 137 de 180 países evaluados, siendo en Sudamérica, el segundo país con mayor nivel de corrupción de acuerdo al índice mencionado (teniendo sólo por debajo a Venezuela).

En el aspecto demográfico, la DGEEC estimaba en 7.252.672 habitantes la población de Paraguay para el año 2020 (DGEEC, 2015: 34), de los cuales un 35% son NNA. De acuerdo a la DGEEC, la proporción de la población infantil y juvenil está disminuyendo y esta tendencia continuará en los próximos años, siendo probable que se prolongue más allá del año 2025 (véase anexo 12.10.5.). Aproximadamente el 62% de la población reside en zonas urbanas y se prevé que esta proporción aumente para el 2025 (DGEEC, 2015:43).

Desde el punto de vista social, Sebastián Bruno y Andrés Osorio (2015), utilizando la «Encuesta de ingresos y gastos y de condiciones de vida 2011-2012» realizada por la DGEEC y aplicando la metodología de la pobreza multidimensional, señalaban que el 12,8% de los NNA de Paraguay se encontraban en una situación de pobreza extrema, a quienes debía sumarse el 43,2% que se encontraba en una situación de pobreza no extrema. Esta panorámica daba cuenta de un escenario en el que más del 56% de los NNA se encontraba en situación de

<sup>1</sup> Véase los informes de 2003, 2008, 2013 y 2018: <<https://www.latinobarometro.org/>>.

<sup>2</sup> Véase: <<https://freedomhouse.org/country/paraguay/freedom-world/2020>>. La principal publicación de Freedom House es el informe de *Libertad en el mundo*, que compara estándares de derechos políticos y libertades civiles en todos los países del mundo. Para 2020, el puntaje acumulado de los indicadores relevados determina que Paraguay es «parcialmente libre» (65/100).

<sup>3</sup> Véase: <<https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-americas>>.



pobreza multidimensional. En 2019, el nivel de pobreza infantil medida por ingresos se sitúa en 32,5% y la indigencia infantil (o pobreza extrema) en 6%.

No obstante, Paraguay ha logrado mejorar las oportunidades y la calidad de vida de la población, y avanzó sustancialmente en la reducción de la pobreza (véase anexo 12.10.6.).<sup>4</sup> Los resultados importantes en la disminución de la pobreza durante los últimos años<sup>5</sup> se han debido a un crecimiento económico sostenido (promedio de 4% en el período 2009-2019), al incremento del ingreso económico en poblaciones con menores recursos debido a estrategias focalizadas como el programa *Tekoporá* de transferencias monetarias condicionadas que cubre alrededor de 142 mil familias y más de 300 mil NNA, y la inversión en programas de educación preescolar gratuitos y la estrategia del programa *Abrazo*.<sup>6</sup> También se han registrado logros significativos en salud materno-infantil, implementación de uno de los esquemas de vacunación más completos de la región, y la reducción de la desnutrición infantil.

No obstante estos avances, persisten brechas y desigualdades significativas que demandan el fortalecimiento e implementación de políticas universales en salud, educación, protección, agua y saneamiento, mayores oportunidades de inclusión económica y social, y atención a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. La pobreza tiene una mayor concentración en las zonas rurales (33,4%), frente al 17,4% en zonas urbanas. El 73,7% de la población indígena de 0-17 años vive en situación de pobreza, y el 40% de los NNA indígenas viven en situación de pobreza extrema (UNICEF, 2018a).

En líneas generales, el país avanza hacia la implementación de iniciativas que buscan una transformación a largo plazo que reconocen la importancia de una mayor inversión social del Estado y la necesidad de articular políticas y servicios de salud, educación y protección para responder de forma integral a las necesidades de NNA. La creación del MINNA en 2018, que jerarquiza la anterior SNNA creada por el CNA en 2001, el reposicionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (integrado por representantes de organismos gubernamentales nacionales y organizaciones no gubernamentales),<sup>7</sup> la UTGS de la Presidencia de la República que ha identificado a la primera infancia como un pilar de los esfuerzos de protección social y reducción de la pobreza y la recientemente lanzada ENAIPI -

<sup>4</sup> Desde 2009, la pobreza total pasó del 43,2 al 23,5% en 2019. Sin embargo, la distribución del ingreso no ha tenido reducciones sustantivas, lo que se refleja en el Coeficiente Gini: 0,507 en 2008 a 0,462 en 2018. Todavía persisten desafíos en términos de una mayor redistribución de la riqueza, encontrándose Paraguay en el grupo de países más desiguales de América Latina (PNUD, 2019).

<sup>5</sup> El programa *Abrazo* para la erradicación del trabajo infantil peligroso y prevención en comunidades vulnerables, surge como respuesta a la necesidad de enfrentar los riesgos y vulnerabilidades vinculados con la pobreza y el trabajo infantil peligroso. Inició sus actividades en el 2005 como una iniciativa de organismos no gubernamentales. En el 2007 fue transferido a la SAS, para luego, a finales del año 2008, asentarse definitivamente en el SNNA de conformidad a lo establecido en el Decreto n.º 869/08 del Poder Ejecutivo. Según datos proporcionados por el MINNA, a octubre de 2020, hay 3.994 niños y niñas atendidos por el programa *Abrazo* en 13 departamentos de Paraguay.

<sup>6</sup> Paraguay también ha introducido importantes planes y programas que buscan responder a diversos desafíos económicos y sociales, entre los que se destacan el PND 2030 (actualizado y alineado a los ODS), el PNRP y el SPS «¡Vamos!», que apuntan a reducir la pobreza y disminuir el impacto de las vulnerabilidades.

<sup>7</sup> Artículo 42 de la ley n.º 1.680/01 (Código de la Niñez y la Adolescencia).

*Kunu'u*, así como el Decreto Presidencial n.º 3575/2020 que establece lineamientos para que los organismos del Estado identifiquen en sus anteproyectos de presupuesto las actividades presupuestarias enfocadas a la primera infancia; constituyen ejemplos de la visión del Estado paraguayo para el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia.

A pesar de ser un país de renta media alta con importantes avances en diversos indicadores que impactan en el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia, existe consenso entre los actores políticos y sociales en el Paraguay sobre la urgencia de trabajar conjuntamente hacia la reducción de brechas e inequidades que no dejen a niños y niñas atrás.<sup>8</sup>

En lo que se refiere al derecho a la salud, Paraguay ha logrado avances significativos en salud materna, neonatal e infantil en los últimos años. Entre 2008 y 2018 la mortalidad infantil disminuyó de 23/1000 a 17/1000,<sup>9</sup> sin embargo importantes brechas persisten para evitar muertes prevenibles y asegurar la supervivencia y desarrollo durante los primeros años de vida de niños y niñas.<sup>10</sup>

La reducción de la mortalidad materna ha sido posible en parte gracias al incremento de los partos institucionales que ha pasado de 84,5% en 2000 a 97% en 2015 (STP, 2018: 38). La mortalidad neonatal descendió de 12/1000 nacidos vivos en 2007 a 9/1000 en 2017, 50% de las cuales ocurre en las primeras 24 horas de vida y el 75% en la primera semana. Se estima que el 54% de estas muertes han podido ser evitadas, especialmente a través de la mejora de los controles prenatales.<sup>11</sup>

La desnutrición infantil sigue siendo un desafío importante. Según datos de 2018 del SISVAN, el 11,4% de las niñas y niños menores de 5 años padece de desnutrición crónica. Las tasas de lactancia materna, una práctica con grandes beneficios para el desarrollo temprano de niños y niñas, se mantiene en niveles muy bajos. Solo el 31,3% de los bebés menores de 6 meses de

---

<sup>8</sup> En el 2018 el número total de niños y niñas de 0 a 8 años fue estimado en más de 1.261.000, constituyendo el 18% de la población total proyectada para ese año por la DGEEC (7.052.983 de personas).

<sup>9</sup> Fuente: Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.IMRT.IN?locations=PY>).

<sup>10</sup> De acuerdo al Plan de Acción Nacional de Población y Desarrollo 2018-2019 (STP, 2018: 38), la RMM por 100.000 nacidos vivos era de 81,8 en 2015, habiéndose reducido un 54,5% respecto de 1990 (150 defunciones por 100.000 nacidos vivos). No obstante, cabe resaltar que dicha razón presenta fluctuaciones en los últimos años que impiden aseverar que la reducción será sostenida. Asimismo, la RMM es más elevada en determinadas zonas del país, en Misiones es de 51,4 por 100.000 nacidos vivos, mientras que en Boquerón es de 346,7 por 100.000 nacidos vivos. Estas cifras son considerablemente altas para la región y tienen un mayor impacto en grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

<sup>11</sup> Estas cifras no solo son elevadas, sino que además representan el 71% de las muertes infantiles y el 62% en menores de 5 años. Las causas inmediatas de muertes neonatales incluyen malformaciones congénitas, la prematuridad y la asfixia perinatal, mientras que las causas subyacentes incluyen baja calidad de atención, en gran medida por deficiencia en la infraestructura, equipamientos y capacidad resolutive de los recursos humanos, normas sociales que generan demoras en la búsqueda oportuna de atención, y limitada educación comunitaria y familiar sobre signos de peligro.



edad recibieron lactancia materna exclusiva en 2016 y el 48,2% de niños y niñas fueron amamantados continuamente durante el primer año (DGEEC-MSPyBS-UNICEF, 2016: 13).<sup>12</sup>

Con relación al derecho a la educación, el país ha fortalecido la oferta en primera infancia especialmente a través del acceso gratuito a la educación preescolar, etapa fundamental y crítica para mejorar la preparación y la transición oportuna a la escuela primaria, pero aún persisten desafíos importantes. De acuerdo con datos del Observatorio Educativo Ciudadano, en 2016 la tasa específica de escolarización en educación inicial (niños y niñas menores 3 años) era sólo el 9% y se observaban diferencias significativas entre las zonas urbanas y rurales (véase anexo 12.10.7.).<sup>13</sup> Aspectos estructurales como la pobreza y percepciones culturales sobre la importancia de la educación a esta edad juegan un rol importante. La educación dirigida a padres, madres y cuidadores sobre la crianza de niños y niñas requiere fortalecimiento para garantizar la comprensión de la importancia de la educación y la estimulación en la primera infancia.

El acceso a servicios sociales de calidad es clave para la realización de los derechos de los niños y niñas, y ello inicia con el registro de nacimiento oportuno en la Dirección General del Registro del Estado Civil (dependiente del Ministerio de Justicia). La EPH 2017 mostraba que el 16% de niños y niñas menores de 1 año no estaban registrados, mientras que la tasa de no registro para niños y niñas indígenas en la misma franja etaria era de 42,4%. Ello demanda mayor trabajo con instituciones pertinentes para sensibilizar a las comunidades sobre la importancia del registro de nacimientos.

Igualmente, a pesar de una mejora del 6% a nivel nacional en el acceso al agua potable (en 2008 el 81,1% de la población tenía acceso a agua mejorada, en 2018 era de 87,2%), el 12,8% de la población no tiene acceso a agua potable. Por otra parte, se mejoró el acceso a saneamiento, pero en 2018, el 16,5% de la población todavía no tenía acceso a saneamiento mejorado. Existe una importante brecha entre las zonas urbanas (95,3% tiene acceso) y las zonas rurales (64,2% tiene acceso) (DGEEC, 2020: 5).

El derecho a la protección también merece atención desde los primeros años. La violencia contra niños y niñas en todas sus formas —física, sexual y emocional, al igual que el castigo corporal, el abandono y el abuso— es un fenómeno de alta prevalencia en Paraguay.<sup>14</sup> Este

---

<sup>12</sup> Las causas de esto incluyen información insuficiente y poco apropiada para las personas cuidadoras, incluyendo a los prestadores de salud, acceso limitado a una alimentación complementaria diversificada y de calidad (exacerbada por la pobreza), tasas de alfabetización bajas (según la EPH 2018, el 6% de los encuestados, es decir 292.084 personas de 15 y más años de edad reconoció que no sabía leer ni escribir), y falta de acceso a instalaciones sanitarias y servicios de agua potable. Estas condiciones se agravan en situaciones de emergencia que se registran periódicamente en el país, especialmente por las inundaciones, sequías e incendios forestales.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la tasa específica de escolarización en educación inicial (para niños y niñas menores de 3 y 4 años) en el departamento de Asunción es de 34 y 73% respectivamente, mientras que en el departamento de Boquerón es de 2 y 10% respectivamente. En poblaciones indígenas, sólo el 27% de las niñas y 52% de los varones de 3 a 8 años estaban matriculados.

<sup>14</sup> En la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados MICS Paraguay 2016, se reveló que el 52,1% de niños y niñas de entre 1 y 14 años experimentaron agresión psicológica y/o castigo físico durante el último

tipo de violencia contra niños y niñas es ampliamente aceptado y constituye una norma social, lo que demanda la promoción de comportamiento y adopción de pautas de crianza positiva.

Según fuentes oficiales del Ministerio Público, entre enero y abril de 2020 se recibieron 869 denuncias de casos de abuso sexual en niños, estando el 14% de las víctimas en la franja de 0 a 4 años de edad y el 34% en la franja de 5 a 9 años de edad.<sup>15</sup> Asimismo entre enero y julio de 2020, el MSPyBS identificó 282 embarazos en niñas menores de 14 años y más de 7.500 embarazos en adolescentes entre 14 y 19 años. Cabe resaltar que una niña de menos de 14 años embarazada, es una niña que ha sido abusada, configurándose un delito tipificado penalmente.

En agosto de 2020 fue lanzada la campaña *Ñañangareko*<sup>16</sup> con el objetivo de proteger a NNA del abuso sexual y del embarazo precoz. Los promotores de la campaña son: MINNA, MSPyBS, MTESS, MEC y UNFPA. Es de considerar el dato oficial que da cuenta que «62 de cada 100 hechos punibles hacia niñez y adolescencia, registrados por el Ministerio Público en el año 2019, son por casos de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes».<sup>17</sup>

El PMEI incorporó de manera innovadora para el momento, la mirada hacia los niños y niñas antes de los 6 años (que hasta ese momento estaban invisibilizados), además del trabajo articulado del MEC con otros entes del Estado, especialmente con la SNNA, con la cual —a partir de un convenio interinstitucional— estableció un trabajo conjunto para la implementación de su *Componente 4* denominado «Atención no formal a la primera infancia». Dentro de este componente se encontraba como resultado el diseño de un «Plan Nacional de Primera Infancia», por lo que se inicia un proceso con diversos objetivos que apuntaron a la identificación de modelos no formales de atención a la primera infancia con un enfoque de atención integral que ya se encontraban en implementación, en su mayoría desde espacios impulsados por organizaciones no gubernamentales, así como a fortalecer a la SNNA en su capacidad para generar estrategias de atención a la primera infancia.

Se suman al contexto de aquel entonces, las iniciativas como la POLNA (2003) de la SNNA y el Plan Nacional de Salud de la Niñez y la Adolescencia (2008) del MSPyBS. Desde el conjunto de estas iniciativas, se impulsaron diversos espacios de reflexión teórica que enriquecieron el conocimiento y capacidades locales con relación a primera infancia con la finalidad de recoger modelos locales probados y validados. Esta serie de sucesos culminó con el diseño

---

mes anterior a la encuesta (43,6% en el caso de niños y 35,6% en el caso de niñas) (DGEEC-MSPyBS-UNICEF, 2016: 23).

<sup>15</sup> El 85% del total de casos de abuso sexual denunciados son cometidos por un agresor que es parte del entorno familiar o escolar o conocido de la familia y ese vínculo personal con el abusador, es uno de los factores principales que impide la revelación del abuso por parte de la víctima.

<sup>16</sup> Del guaraní: cuidar, proteger, conservar.

<sup>17</sup> Véase: Datos oficiales de instituciones públicas procesados por el Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (CDIA) (<https://www.cdia.org.py/2020/09/28/26-de-septiembre-dia-mundial-de-prevencion-del-embarazo-adolescente/>).

interinstitucional, participativo y reflexivo del PNDIPI (2011-2020) cuyo diseño e implementación se evalúan en este documento.

### 2.1.2. Marco normativo

El PNDIPI se enmarca en la Constitución Nacional de 1992, la Convención por los Derechos del Niño (de 1989 y suscrita por la República del Paraguay el 4 de abril de 1990), el Código de la Niñez y la Adolescencia (2001), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008), la CEDAW (de 1979 y ratificado por la República de Paraguay en 1986), el Código Penal y, en aquel entonces (año 2011), la POLNA 2003-2013,<sup>18</sup> así como todas las leyes contra toda forma de discriminación y violencia, a favor de la participación ciudadana y en la promoción y protección de los derechos humanos, vigentes al momento de su diseño.

La infancia constituye una etapa clave en el desarrollo de las personas. Los primeros años de vida son un período crucial en donde se sientan las bases para el desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social en el que es fundamental la interacción de niños y niñas con su entorno de manera dinámica.<sup>19</sup> La política pública orientada a la protección y promoción de un desarrollo infantil adecuado debe considerar distintos escenarios donde los niños y niñas transitan, tales como el familiar, comunitario e institucional. Asimismo, debe garantizar una intervención integral conjugando aspectos de salud, crianza, cuidados y educación.

Las políticas dirigidas a la infancia deben incluir en el diseño, implementación y evaluación el enfoque ético, político, teórico y metodológico que cuestiona y desnaturaliza las desigualdades basadas en la diferencia sexual y promueve la igualdad de derechos entre niñas y niños. La infancia y adolescencia constituyen etapas óptimas para incorporar el enfoque de igualdad de género mediante acciones concretas que permitan problematizar y cuestionar pautas y modelos de género preconcebidos. Las políticas de infancia y adolescencia deben asegurar y promover un desarrollo igualitario, reconociendo para esto el valor estratégico de los procesos de socialización formal e informal, los componentes no sexistas en el deporte y en los contenidos culturales en general (cuentos, canciones, juegos) (MIDES-INAU, 2016; CARLI, 1999; CECCHINI et al., 2015; DIKER, 2008; FRASER MUSTARD, J., 2003).

Desde el ámbito familiar, las políticas públicas deben promover que las familias se constituyan en ámbitos protectores y garantes de los derechos de la infancia. Toda política pública en infancia debe trabajar en pro de garantizar los derechos de niños y niñas, y, por ende, tanto el Estado, la sociedad (comunidad) y las familias tienen obligaciones para su cumplimiento desde la noción de que ellos son sujetos de derecho (además de encontrarse esto explicitado en el artículo n.º 54 de la Constitución sobre la protección del niño).<sup>20</sup> Esto implica poner a los

<sup>18</sup> En 2013 se actualizó el POLNA para el período 2014-2024 (véase: <[http://www.minna.gov.py/archivos/documentos/Manual%20POLNA%20-%20PNA\\_97h3is.pdf](http://www.minna.gov.py/archivos/documentos/Manual%20POLNA%20-%20PNA_97h3is.pdf)>).

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo: J. Fraser Mustard: «Desarrollo infantil inicial: salud, aprendizaje, y comportamiento a lo largo de la vida», en *Memorias del foro Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*, Bogotá, 2003.

<sup>20</sup> Artículo 54. DE LA PROTECCIÓN AL NIÑO. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo

sujetos en el centro, con voz y decisión en los procesos de elaboración de las políticas públicas velando por su autonomía progresiva y por el interés superior de niños y niñas (GÓMEZ DE LA TORRE VARGAS, 2018).

Cuanto más pleno, desarrollado y realizado esté su entorno familiar, mayor será el bienestar de niños y niñas. Bienestar entendido como protección de los derechos integrales de la infancia integrando salud, educación, derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. A partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño surge un nuevo paradigma acerca de cómo se concibe a la infancia. Los niños y niñas son ciudadanos activos que tienen derechos universales, los que deben ser garantizados mediante un abordaje integral. En forma simultánea, el paradigma de las políticas sociales comienza a entender que es necesario que el Estado desarrolle un fuerte despliegue de políticas que apunten a un abordaje integral teniendo en cuenta el interés superior de niños y niñas desde una noción heterogénea de las infancias. Asimismo se comenzó a concebir que las familias, la sociedad/comunidad y el Estado tienen una responsabilidad compartida y un rol complementario en garantizar el bienestar de niños y niñas, es decir, son corresponsables y se complementan (MIDES-INAU, 2016).

Al momento de la realización de esta evaluación, además de la legislación ya mencionada, en el anexo 12.10.8. se identifican la legislación vigente que se relaciona con la protección, prevención y garantía de derechos de la primera infancia, y las políticas públicas y estrategias estatales vinculadas a los aspectos de garantía de derechos de la primera infancia. El Estado paraguayo es signatario de numerosos instrumentos internacionales que generan compromisos y recomendaciones que se encuentran sistematizados en el SIMORE. Con respecto a primera infancia, se identifican recomendaciones del EPU, CRC, CEDAW, DESC, del Relator Especial sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, y del Relator Especial sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, todas estas vinculadas a los ODS y sus metas específicas.

### **2.1.3. El contexto más reciente**

El brote de COVID-19 golpeó la economía de Paraguay en un momento de recuperación económica luego de que el crecimiento se estancara en 2019. La economía estuvo en recesión durante el primer semestre de 2019 (-3% interanual) debido al débil desempeño de los principales socios comerciales, especialmente Argentina, y a las condiciones climáticas adversas, pero comenzó a recuperarse en el segundo semestre (+3% interanual) ya que la producción agrícola se recuperó de la mano de un clima favorable. Del mismo modo, en el mercado laboral, después de que la tasa combinada de desempleo y subempleo alcanzará el 14,5% en el primer semestre de 2019, retrocedió al 12,9% en el segundo semestre del año.

---

contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Cualquier persona puede exigir a la autoridad competente el cumplimiento de tales garantías y la sanción de los infractores. Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente.

En este contexto, y con una epidemia de dengue desde octubre de 2019, las autoridades reaccionaron rápidamente al brote del COVID-19 en marzo de 2020 para mitigar el impacto en la economía, el sistema de salud y las personas.<sup>21</sup> A fines de marzo, el presidente de la República, Mario Abdo Benítez, entregó al Congreso Nacional un proyecto de ley de emergencia ante la pandemia del COVID-19, que disponía de medidas administrativas, fiscales y financieras para enfrentar el impacto en la salud y en la economía del país. En ese sentido, la ley aprobada estableció la posibilidad de acceso a una línea de crédito de hasta 1.600 millones de dólares.

Se espera que la dinámica económica en 2020 se vea afectada por la recesión mundial acentuada por la reacción a la pandemia del COVID-19. La recesión será impulsada por la disminución de la demanda externa y la demanda interna, especialmente en servicios, como resultado de las medidas de distanciamiento social para frenar la expansión de la pandemia. En el futuro, se prevé que la reducción de la pobreza se estanque, lo que implicaría la necesidad de un mayor soporte de protección social frente a la recesión mundial esperada. Impulsados por la pandemia del COVID-19, se espera que el desempleo y el subempleo aumenten en el comercio, los servicios y la construcción. Los ingresos laborales se verán afectados, especialmente para los trabajadores del sector informal en áreas urbanas.

En el aspecto educativo, la cuarentena determinó la suspensión de actividades presenciales en todos los centros educativos del país (públicos y privados) y, a la fecha, no han retomado la presencialidad, desarrollando actividades en formato virtual con todas las limitaciones que esto implica en cuanto al acceso a internet, a dispositivos tecnológicos, a docentes capacitados para entornos virtuales, entre otros aspectos. Las consecuencias de esta situación son complejas y existen desafíos importantes: (i) se presenta la situación de niños y niñas que incrementan sus posibilidades de no regresar a la educación formal una vez que se retomen las actividades presenciales, (ii) de retornar las actividades presenciales, existen centros educativos públicos que tienen dificultades de acceso a agua potable e instalaciones sanitarias en condiciones aceptables, y (iii) dado que se espera una reducción de los ingresos laborales de las familias, según estimaciones de los colegios privados del país, se espera que cerca de 3.000 estudiantes del sector privado migraron (a la fecha de este informe) a centros educativos gubernamentales.<sup>22</sup>

En cuanto a trayectorias educativas, la exclusión y deserción escolar son flagelos de la educación paraguaya, y afectan a un significativo número de niños y niñas, que, por diversos

---

<sup>21</sup> El gobierno implementó medidas de distanciamiento social y controles de movimiento de la población. Paraguay fue uno de los primeros en declarar una cuarentena parcial (11 de marzo de 2020). Pese a la precariedad de su sistema de salud, la estrategia frente a la pandemia del COVID-19 permitió contener la expansión de los casos. A una población poco numerosa y un relativo aislamiento se sumaron una aceptable estrategia de comunicación y un consenso extendido sobre las medidas aplicadas.

<sup>22</sup> Ese número podría acrecentarse incluso a 15.000 estudiantes para el inicio escolar de 2021, lo que podría determinar —como impacto inmediato— el cierre de centros educativos privados y la saturación de la oferta pública. A esto hay que agregar el efecto de la cuarentena sobre la salud mental de niños y niñas por el aislamiento y la pérdida de espacios de socialización. Véase: <<https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/07/mas-de-5000-estudiantes-pasaron-del-sector-educativo-privado-al-publico/>>.

motivos, se ven obligados a dejar la escuela. Entre los motivos se identifican factores económicos (trabajo del estudiante, costos de educación, situación laboral de los padres, cantidad de personas en el hogar, ingreso familiar, bienes del hogar, cercanía a la institución, traslado), motivacionales (expectativa de formación, valoración por el esfuerzo en la formación, rendimiento académico, exigencia de perfil de título, relacionamiento con sus pares), familiares (nivel educativo de los padres, situación familiar, lengua materna, expectativa de los padres, apoyo escolar) e institucionales (respecto a la infraestructura, respecto a la gestión participativa, sobre la relación familia-escuela, seguimiento al estudiante, plan curricular pertinente, idoneidad del docente y metodología) (Misiego, Peralta y Prieto, 2010).

Con motivo de la cuarentena decretada en el contexto de la pandemia del COVID-19, el MEC desarrolló la campaña «Mi almuerzo escolar en familia», en reemplazo de la alimentación escolar que debía ser distribuida en centros educativos estatales de la ciudad de Asunción, proveyendo de una canasta básica de productos alimenticios y de productos de desinfección a las familias. Esta provisión por parte del MEC no se da con una periodicidad constante (ha sido un promedio de entrega de un kit por mes) y se limita a Asunción.<sup>23</sup>

Actualmente se cursa un proceso de reforma educativa denominado «Transformación educativa» y se contemplan diversas iniciativas referidas a la infancia. El programa «Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años a nivel nacional», implementado por el MEC, con financiación del FEEI, pretende profundizar el trabajo que se viene realizando en el ámbito de la primera infancia, así como las acciones implementadas en el marco del proyecto «Atención oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 y 4 años en Asunción y 10 departamentos geográficos de nuestro país», también financiado por el FEEI.<sup>24</sup>

En Paraguay, el 7,5% de la población tiene algún tipo de discapacidad según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, pero con respecto a niños y niñas con discapacidad, si bien existen estimaciones se desconoce la cantidad exacta debido a la carencia de registros segmentados. Existen distintos tipos de discapacidad (física, intelectual, psicosocial y sensorial, que incluye la auditiva y visual), así como también la posibilidad de que los tipos de

---

<sup>23</sup> Véase: <<https://observatorio.org.py/>>. De acuerdo con fuentes del Observatorio Educativo Ciudadano no se cuenta con datos o informaciones oficiales que confirmen la entrega, alcance, cantidad y periodicidad de kits de alimentos por parte de gobernaciones y municipios de todo el país. Desde la Fundación Juntos por la Educación, han exhortado al gobierno nacional a establecer a través del MEC un procedimiento especial para garantizar la distribución de alimentos a las familias de NNA en edad escolar.

<sup>24</sup> En 2016 se implementó una modalidad de atención educativa no formal, denominada «Maestra mochilera», que involucra docentes del nivel inicial que realizan visitas casa por casa, para trabajar con las niñas, los niños y sus familias, promoviendo la atención integral a la primera infancia. Asimismo, se han desarrollado iniciativas vinculadas al desarrollo infantil temprano y en el marco del PDIT implementado por el MSPyBS, se ha desarrollado el Modelo de Atención para el Desarrollo Infantil Temprano (MAIDIT) que busca contribuir a mejorar el desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de niños hasta 5 años cumplidos, realizando actividades de promoción, prevención, detección precoz de trastornos en el desarrollo y así facilitar de forma oportuna y efectiva una intervención multidisciplinaria.



discapacidad se combinen.<sup>25</sup> Sin embargo, cabe resaltar que ante el inicio de la pandemia el gobierno actuó de forma rápida, convocando a organizaciones y familias de personas con discapacidad para el relevamiento de demandas y el diseño de una ruta de abordaje ante la emergencia.

Diferente es la situación de niños y niñas indígenas. La suspensión de actividades educativas refuerza la vulnerabilidad de esta población y profundiza una realidad de múltiples variables de discriminación en Paraguay: niña, pobre, indígena y residente en zonas rurales, peligrando las posibilidades de retorno a clases presenciales inclusive cuando las normas sanitarias lo permitan.

El boletín «Huellas» de la Agencia Global de Noticias de Global Infancia informó en junio de 2020 que, según datos de la EANA elaborada por la DGEEC, el 23% de las personas entre 5 y 17 años realiza algún tipo de labor remunerada. Generalmente, estas cifras tienen consecuencias como la deserción escolar, las pocas horas de sueño y los escasos momentos para jugar y divertirse. De los 1.200.000 NNA que viven en condiciones de pobreza o carentes de una buena calidad de vida, 436.419 están inmersos en el trabajo infantil y esta realidad, se ve directamente afectada por la situación de emergencia del COVID-19.

A partir de la reglamentación de la ley n.º 5508, las trabajadoras tienen derecho a 90 minutos de pausa para la lactancia durante los primeros 6 meses después de la licencia de maternidad. Este período puede extenderse a 7 meses o incluso hasta 24 meses según instrucciones médicas. De acuerdo con la ley, se debe proveer sala de lactancia en las empresas con 30 o más trabajadoras. Esta sala debe estar completamente equipada para garantizar una higiene adecuada y cumplir con las disposiciones de esta ley y las que establezca el MTESS.

En cuanto a acceso a la justicia, el juicio de prestación alimenticia, regulado por ley en el fuero de la niñez y la adolescencia, actualmente es el segundo recurso judicial más solicitado en Paraguay. Cabe destacar que se trata de un proceso judicial prolongado dado que implica, en la mayor parte de los casos, un juicio previo de reconocimiento de paternidad, luego el juicio de prestación alimenticia, y, finalmente, la ejecución de la sentencia.

El embarazo adolescente también ha aumentado en los últimos años: en Paraguay se producen aproximadamente 20.000 nacimientos de niñas y adolescentes entre 10 y 19 años cada año, de los que 700 corresponden a niñas de entre 10 y 14 años, lo que supone dos partos diarios en esa franja. Recientemente, el gobierno paraguayo y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, con la cooperación del gobierno de la India, lanzaron una iniciativa comunicacional con el lema: «Una niña embarazada es una niña abusada». Asimismo, el debate sobre la conveniencia de incluir la educación integral de la sexualidad en el sistema educativo paraguayo alcanzó, en marzo de 2019, un punto álgido con la publicación de una

---

<sup>25</sup> CDIA (2019). *Situación de la niñez y adolescencia con discapacidad en Paraguay. Aplicación de marcos legales y recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Resumen Ejecutivo* (<https://www.paraguayincluye.org/wp-content/uploads/2020/08/Resumen-Situacion-de-la-Ninez-y-Adolescencia-en-Paraguay.pdf>).

guía para docentes sobre cómo abordarla y la inmediata disposición del MEC para su no utilización.

Varias instituciones estatales informaron públicamente que, durante la cuarentena dispuesta por el gobierno nacional, hubo un aumento de los casos de violencia intrafamiliar, la mayoría de los cuales involucra a adultos, afectando principalmente a las mujeres pero también a niños y niñas. Desde el 12 de marzo entidades públicas registraron 2 casos de feminicidio y un promedio de 80 denuncias por día de violencia intrafamiliar.

En relación a la temática de trata de personas con fines de explotación sexual comercial, en 2019 se registraron en Paraguay 159 casos, de los cuales 106 eran NNA. Las situaciones ocurren fundamentalmente porque muchas de las víctimas son abandonadas por las personas referentes adultas. El MINNA brinda protección a las víctimas mediante el PAIVTES a través de albergues especializados y atención integral, dado que este delito vulnera la dignidad de las personas y más cuando se trata de niñas o adolescentes.

El actual gobierno prioriza a la niñez como un tema clave, iniciando por jerarquizar en 2018 a nivel de Ministerio a la entonces SNNA, ratificando los 20 compromisos con la niñez y la adolescencia, emitiendo el Decreto Presidencial n.º 3938/2020 que instituye el ENPI, reemplazando y ampliando la composición de la anterior CONPI y el Decreto Presidencial n.º 3575/2020 que establece lineamientos explícitos para que las instituciones identifiquen las actividades presupuestarias enfocadas a la primera infancia.

La primera infancia es uno de los focos prioritarios del SPS «¡Vamos!» que está iniciando su implementación a través de experiencias piloto en 4 distritos seleccionados. Supone el fortalecimiento de la capacidad de acción de los ministerios y cada una de las secretarías que ofrecen prestaciones sociales a la ciudadanía, además de asentarse fuertemente en el trabajo articulado de estas instituciones para el abordaje integral de los servicios según franjas etarias durante todas las etapas de la vida de las personas.<sup>26</sup>

En agosto de 2020 se lanzó la ENAPI - *Kunu'u* con el fin de asegurar que todos los programas sectoriales identificados como esenciales en el SPS puedan llegar a los mismos niños y niñas, en los mismos territorios y de manera oportuna, siendo su objetivo el de priorizar la ejecución de acciones del PNDIPI vinculadas a los servicios del SPS. Esta estrategia identifica las acciones críticas del PNDIPI de manera conjunta con el MINNA, instancia rectora y vinculada al SPS, y establece un mecanismo de trabajo territorial para estandarizar protocolos de actuación o trabajo conjunto intersectorial, para priorizar inversión que asegure el cierre de brechas en equipamiento, infraestructura y recursos humanos, y para fortalecer la gobernanza para abordar temas de primera infancia.<sup>27</sup>

## 2.2. Objeto de la evaluación

<sup>26</sup> Véase: <<https://www.gabinetesocial.gov.py/pagina/664-.htm>>.

<sup>27</sup> Nota técnica de la ENAPI - *Kunu'u*. Documento de trabajo. Versión 1 al 24.08.2020.



El PNDIPI 2011-2020 fue elaborado por el MEC,<sup>28</sup> el MSPyBS,<sup>29</sup> y la SNNA (actualmente MINNA)<sup>30</sup> y acompañado en su concreción por los miembros del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, convocando al SNPPINA y la sociedad civil.

El PNDIPI es concebido como una hoja de ruta que propone acciones a corto, mediano y largo plazo promovidas para el desarrollo infantil y el cumplimiento de derechos de la población de 0 a 8 años. De alcance nacional, el PNDIPI tiene como misión la consolidación de las políticas públicas a favor de la primera infancia de manera articulada entre los tres poderes del Estado y los gobiernos subnacionales de Paraguay. El PNDIPI se basa en los principios de universalidad y no discriminación, atención al interés superior del niño y la niña, la integralidad de los derechos, la participación, la metodología del juego y la lengua materna. Los principios del PNDIPI están alineados con los principios rectores de la POLNA 2003-2013 (renovada para el período 2014-2024).

Entre sus objetivos generales y específicos se encuentran:

- a) visibilizar la primera infancia y elevar su calidad de vida, mediante la promoción y protección de su identidad civil, salud y nutrición, el desarrollo de su educación, así como la difusión y cumplimiento de los derechos de la niñez,
- b) lograr el pleno ejercicio de los derechos de la primera infancia, con la inclusión y protección de cada niño y niña en situación de vulnerabilidad social,
- c) brindar protección legal a la primera infancia, implementando y promoviendo la actuación oportuna, coordinada y articulada entre las instituciones responsables del SNPPINA, con enfoque integral e inclusivo,
- d) promover y generar estrategias de comunicación y movilización social, orientadas a la visibilidad de la primera infancia, la promoción del buen trato, las buenas pautas de crianza, el acceso sistemático a los bienes y servicios públicos, que propicien el logro de su bienestar y su desarrollo integral, y
- e) promover y generar la gestión coordinada y articulada de las instituciones públicas garantes de los derechos de la primera infancia, en alianza con las instituciones privadas y comunitarias, articulando redes de servicios territoriales y garantizando la asignación de los recursos.

El PNDIPI está organizado por ejes, áreas y líneas estratégicas a seguir. Los ejes del Planson:

- a) calidad de vida para la primera infancia,
- b) protección en inclusión social de la primera infancia,
- c) protección legal a la primera infancia,
- d) comunicación y movilización social a favor de la primera infancia, y
- e) fortalecimiento institucional del SNPPINA.

<sup>28</sup> Véase: <<https://www.mec.gov.py/cms/>>.

<sup>29</sup> Véase: <<https://www.mspbs.gov.py/index.php>>.

<sup>30</sup> Véase: <<http://www.minna.gov.py/>>.

Los ejecutores del PNDIPI son todas las instituciones de los tres poderes del Estado, así como los gobiernos subnacionales, ya que tienen competencias relacionadas con la protección, promoción y/o asistencia a la primera infancia. Son estas instancias las responsables del diseño, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones de programas y protección. Para la gestión efectiva del Plan a nivel central y en los territorios, se previó la creación de la CONPI como instancia a nivel central gestora específica para temas de primera infancia en sus tres ámbitos de organización y gestión, así como la creación de las CODEPI y las COMUPI dentro de las estructuras de los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia. Se ha establecido como funciones principales de estas instancias la coordinación, articulación y complementación de los planes, programas y proyectos, la supervisión, monitoreo y evaluación periódica de la gestión.

La teoría del cambio describe el proceso a través del cual una intervención produce una cadena de resultados (de corto, mediano y largo plazo) a través de una serie de insumos y productos (Rogers, 2014). De esta forma, la teoría del cambio del PNDIPI refinada en el marco de la presente evaluación,<sup>31</sup> plantea que el liderazgo, la voluntad y la comprensión interinstitucional compartida de los actores en relación de la necesidad de impulsar el PNDIPI repercute en los procesos de cada institución sectorial vinculada a la primera infancia, pero también en la generación de una institucionalidad propia.

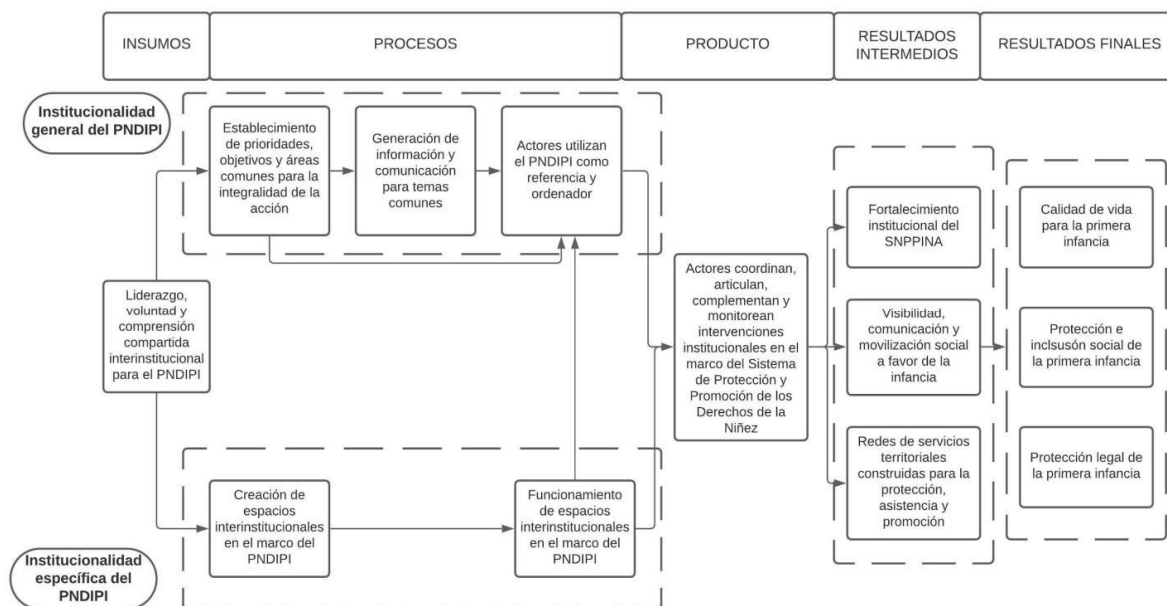
En relación a los procesos de cada institución sectorial vinculada a la primera infancia, el Plan anima el establecimiento de prioridades, objetivos y áreas comunes que contribuyen a la integralidad de las acciones. También se genera información y comunicación para temas comunes, todo lo cual favorece que los actores utilicen el PNDIPI como referencia y ordenador de sus acciones.

A su vez se crea e implementa una institucionalidad específica del PNDIPI que refuerza la utilización del PNDIPI por parte de los actores vinculados a la primera infancia como referencia y ordenador de sus acciones. Estos procesos sectoriales e interinstitucionales producen la coordinación de los actores, así como su articulación, complementación y monitoreo interinstitucional de intervenciones conjuntas en el marco del SNPPINA, generando como resultados en el corto y mediano plazo el fortalecimiento institucional del SNPPINA, la visibilidad, comunicación, y movilización en favor de la primera infancia, y el funcionamiento de redes de servicios territoriales construidas para la protección, asistencia y promoción. Estos resultados contribuyen a que en el largo plazo mejore la calidad de vida de la primera infancia, su protección e inclusión social, y su protección legal. La teoría del cambio del PNDIPI descrita se refleja en la figura que se presenta a continuación.

**Figura n.º 1. Teoría del cambio del PNDIPI (diseño) elaborada en el marco de la presente evaluación**

---

<sup>31</sup> Durante la fase de diseño del PNDIPI no se explicita su teoría del cambio sino que ésta fue reconstruida *a posteriori*.



Fuente: elaboración propia en base a documentos del PNDIPI

En los anexos se incluye un resumen ejecutivo (figura 12.10.1.) y un modelo lógico del PNDIPI (figura 12.10.2.) donde se expresan los objetivos planteados por el Plan en sus diferentes niveles y que será parte del análisis de diseño e implementación en la presente evaluación.

### 3. Propósito, objetivo y alcance de la evaluación

El propósito principal de la evaluación es de aprendizaje institucional y generación de conocimientos para la mejora del siguiente ciclo de planificación del PNDIPI a fin de contribuir a la mejora de la institucionalidad de la política de primera infancia. El marco temporal del Plan es de 2011 a 2020 por lo que esta evaluación pretende ser un insumo clave para el siguiente ciclo de planificación.<sup>32</sup> Esta evaluación responde a la demanda del gobierno de Paraguay.

Por tanto, en cuanto al uso de la evaluación, las recomendaciones y las lecciones permitirán hacer ajustes antes de una nueva fase de implementación. Por otra parte, se espera que el proceso sea un aprendizaje para mejorar la política pública y para próximos estudios de planes similares. Asimismo, la evaluación será una orientación para las modalidades futuras de apoyo de UNICEF en Paraguay.

<sup>32</sup> UNICEF en su programa de cooperación en Paraguay para el período 2020-2024, se centra en la niñez y la adolescencia más vulnerables, como las que viven en la pobreza, en las áreas rurales, poblaciones indígenas y con discapacidad, promoviendo la garantía del cumplimiento de sus derechos. Ante la finalización del primer PNDIPI, UNICEF y el MINNA, con apoyo de la ITAIPÚ Binacional, están impulsando un nuevo Plan que tome los aprendizajes del primero y pueda proyectar para 2020-2030 el trabajo con el sector.

La evaluación tiene un carácter sumativo y formativo. Es sumativo puesto que la evaluación proporciona información sobre el valor del Plan para estimular políticas e intervenciones públicas. Es también formativo dado que, por un lado, la evaluación busca valorar el Plan, para poder establecer logros y buenas prácticas, y, por otro lado, se analizarán las áreas de mejoras del Plan y aspectos que se tienen que fortalecer en el siguiente ciclo de planificación. Los garantes de derechos (*duty bearers*) fueron consultados dado que se constituyen en la principal fuente de información a los efectos de la presente evaluación. A su vez, estas personas serán destinatarias y/o usuarias de la evaluación de forma que puedan fortalecer sus capacidades para aportar a la planificación del siguiente Plan.

**El objetivo de la consultoría es realizar una evaluación del diseño y ejecución del PNDIPI en su contexto (objetivos), con el fin de hacer ajustes y modificaciones para su mejora en el siguiente ciclo de planificación (propósito).** El objetivo general de la consultoría es evaluar el PNDIPI como instrumento de ordenación, referencia y orientador para el impulso de la coordinación, articulación y complementación de los actores, planes, programas y proyectos orientados a la atención de la primera infancia en Paraguay. La evaluación se centró exclusivamente en el PNDIPI y no en el sector de primera infancia de Paraguay. Por último, con respecto al alcance temporal, la evaluación realizó un análisis de la implementación del PNDIPI en el período comprendido entre enero de 2011 y diciembre de 2019. En los anexos se incluye un esquema ilustrativo del objeto general de la evaluación (figura 12.10.3.).

Dado el tipo de ejecución del PNDIPI, esta consultoría se enfocará en preguntas clave relacionadas a **la relevancia (naturaleza), efectividad (consistencia interna y estructura institucional) y cobertura del PNDIPI en su fase de diseño y en su fase de implementación.** Las personas beneficiarias y usuarias (titulares de derechos) del PNDIPI son los/las niños/niñas comprendidos desde su nacimiento hasta los 8 años de edad y sus familias, siendo los garantes de dichos derechos, el MINNA, como órgano rector de las políticas de niñez y adolescencia en Paraguay, el MSPyBS, el MEC, la CONPI (actualmente ENPI) y sus instituciones integrantes.

Los objetivos específicos de la consultoría son: (1) establecer la pertinencia, efectividad y cobertura del PNDIPI como marco de ordenación, referencia y articulación desde 2011 hasta 2019, analizando su cobertura geográfica, hitos de política pública alcanzados y determinación de los cambios a mediano y largo plazo; (2) determinar la efectividad del sistema de gobernanza interinstitucional e intersectorial del PNDIPI a nivel nacional y el marco legal a través de entrevistas cualitativas a las personas informantes calificadas que han estado involucradas en el diseño de las intervenciones y la implementación de éstas a nivel nacional y subnacional, y que están sugeridos en los TdR, y (3) ofrecer lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones para el siguiente ciclo de planificación basados en los resultados de efectividad y sostenibilidad.

De manera específica, y complementando lo anterior, la consultoría buscará el análisis y explicación tanto en diseño como ejecución de: (1) la naturaleza del PNDIPI como instrumento articulador de la institucionalidad de la primera infancia en Paraguay; (2) la consistencia interna general del PNDIPI, particularmente en dos niveles: (a) la claridad de los mecanismos de la teoría del cambio y de la cadena de resultados, y (b) prioridades, secuenciación,

seguimiento y adaptación del modelo de intervención; (3) la cobertura territorial del PNDIPI; (4) la estructura institucional, de gobernabilidad y ejecución (considerando aspectos tales como capacidades, recursos humanos, financiación, marco institucional), y (5) la integración de enfoques de derechos humanos, de igualdad de género y equidad.

La evaluación analizó el diseño y la implementación/ejecución del PNDIPI y su contribución a las prioridades y necesidades nacionales, a través de los criterios de pertinencia, efectividad y cobertura, e incorporación de enfoques transversales vinculados a derechos humanos con énfasis en derechos de la niñez, igualdad de género y equidad.

En relación al alcance geográfico, el equipo evaluador realizó un análisis multinivel (central, departamental y municipal) que también incluyó recolección de información en terreno (no presencial) para lo cual se priorizaron seis distritos del país con base en los siguientes criterios: (a) los cuatro distritos seleccionados para la implementación del piloto inicial del SPS: Villeta (Departamento Central), Santa Rosa del Aguaray (Departamento de San Pedro), Mariscal Estigarribia (Departamento de Boquerón), San Juan Nepomuceno (Departamento de Caazapá), (b) un distrito de frontera: Encarnación (Departamento de Itapúa), y (c) un distrito emblemático en cuanto a su abordaje para la garantía de derechos de NNA: Villarrica (Departamento del Guairá).

## 4. Criterios y preguntas de la evaluación

Esta es una evaluación de diseño e implementación del PNDIPI y los criterios de evaluación se basan en los planteados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los cuales constituyen el marco de referencia utilizado por el Sistema de Naciones Unidas para conducir evaluaciones.

Dado que la evaluación se enfoca en evaluar el valor y desempeño del PNDIPI, sus fortalezas y debilidades, y su eventual escalamiento a todos los departamentos del país, los criterios de evaluación son los de pertinencia/relevancia, eficacia y cobertura. De manera transversal, se evaluará también la integración en el PNDIPI de los enfoques de derechos humanos (enfaticando derechos de la niñez), de igualdad de género y equidad.

Para cada criterio, se desarrollaron una serie de preguntas y subpreguntas a ser respondidas por el equipo evaluador durante el proceso de evaluación. Estas preguntas y subpreguntas están alineadas al propósito y los objetivos de la evaluación. Los criterios que se han utilizado en esta evaluación de diseño e implementación son: (i) pertinencia; (ii) efectividad,<sup>33</sup> (iii) cobertura y (iv) enfoques transversales. A continuación se presentan preguntas orientadoras correspondientes a cada criterio de evaluación.

### PERTINENCIA O RELEVANCIA

---

<sup>33</sup> Este término se utilizará como sinónimo de eficacia.

**1.** *La naturaleza del PNDIPI, como instrumento de la institucionalidad de la primera infancia, desde el diseño a su ejecución: las implicaciones de su naturaleza durante el diseño y la ejecución como (a) un plan ejecutivo o (b) un plan de referencia y orientativo. ¿Los objetivos del PNDIPI son congruentes con las necesidades de la población objetivo, las políticas de los asociados y las prioridades globales? ¿Cuáles son los grandes hitos del PNDIPI a nivel de la etapa de diseño? ¿En la elaboración del PNDIPI se incorporó adecuadamente los documentos de diagnóstico disponibles y la voz de los beneficiarios? ¿En la elaboración del PNDIPI participaron todos los actores relevantes en forma satisfactoria? ¿La etapa de diseño y aprobación del PNDIPI cumplió con las condiciones que favorecen los pactos sociales exitosos?*

**2.** *Consistencia interna general del PNDIPI en relación a su teoría de cambio. ¿Claridad de los mecanismos del cambio y de la cadena de resultados? Prioridades, secuenciación, seguimiento y adaptación del modelo de intervención.*

### **EFFECTIVIDAD**

**3.** *¿El PNDIPI ha tenido una naturaleza de carácter orientativa o ejecutiva a nivel de su diseño en el momento inicial? ¿En qué grado se constituyó en un marco de referencia para la orientación de los actores vinculados a la primera infancia? ¿Qué naturaleza predominó en el PNDIPI a nivel de diseño en relación a un esquema orientativo o determinante de la ejecución de políticas? ¿Cómo se comportó el PNDIPI en la implementación como instrumento de ordenación, referencia y orientador?*

**4.** *¿Cuál es la naturaleza deseable en el siguiente ciclo de planificación? ¿Cuáles son las condiciones (necesarias) y condicionantes (posibles limitantes) para ello?*

**5.** *¿Hubo diferencias entre el diseño y la ejecución del PNDIPI respecto a lo previsto en relación a la coordinación y articulación interinstitucional? ¿Cuáles fueron los grandes hitos y logros en cuanto a la implementación del Plan vinculados a la coordinación y articulación interinstitucional? Con relación a la coordinación y articulación interinstitucional, ¿qué elementos ayudan a comprender las diferencias entre lo previsto y lo implementado? ¿Cuáles fueron los principales hitos generales (positivos y negativos) del PNDIPI según interpretan los actores vinculados a la primera infancia?*

**6.** *¿Cómo fue el diseño de la institucionalidad del PNDIPI y cómo fue su instrumentación? ¿Se concretó la creación y el funcionamiento de la institucionalidad prevista del PNDIPI en sus distintos niveles? ¿Qué elementos influyeron en esto? ¿Cuáles fueron las fortalezas y oportunidades de mejora en relación al funcionamiento efectivo de la institucionalidad del PNDIPI en sus distintos niveles?*

### **COBERTURA**

**7.** *En cuanto a la cobertura territorial: ¿cuál es la conexión entre el Plan y el sistema nacional de primera infancia? En particular, ¿cómo se esperaba que fuera, cómo ha sido y cómo se puede mejorar el enfoque territorial del PNDIPI? (por ejemplo, el rol de las municipalidades y gobernaciones). ¿Cómo prevé el PNDIPI en su diseño alcanzar la cobertura a nivel territorial? ¿Fueron creados los espacios institucionales de articulación y coordinación a nivel territorial*



*previstos en el PNDIPI? ¿Esos actores lograron la articulación y la coordinación a nivel local? ¿Qué fortalezas y oportunidades de mejora han tenido en su funcionamiento?*

**8.** *¿Cómo ha sido la implementación a nivel de distrito del paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD) como parte del PNDIPI y la iniciativa global de UNICEF? ¿En qué consistió el paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD)? ¿Cuál fue la vinculación de este paquete de cuidados con los ejes del PNDIPI? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y buenas prácticas?*

#### **ENFOQUES TRANSVERSALES**

*¿Se incluyó la perspectiva de derechos humanos, de igualdad de género y de equidad en la elaboración del PNDIPI?*

En el anexo 12.3. se incluye la Matriz de Evaluación utilizada en el presente estudio.

## **5. Metodología**

La propuesta técnica incorporó cuatro enfoques técnicos ampliamente reconocidos a nivel internacional en su elaboración: (a) Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), (b) enfoque formativo/constructivo, (c) enfoque de género y derechos humanos con énfasis en derechos de la niñez, y (d) enfoque desde la perspectiva de los agentes.

(a) El **enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)** es una estrategia de gestión que pone el énfasis en los resultados reales y significativos a nivel de las personas (más allá de los resultados y desempeños internos de las propias agencias). Asimismo, implica una visión integral de las acciones para el desarrollo articulando la planificación estratégica, la implementación, el seguimiento, la evaluación, el aprendizaje y la retroalimentación de calidad de la planificación como fases necesarias de la gestión de las instituciones.

(b) El **enfoque formativo/constructivo** de cara a facilitar el aprendizaje institucional apunta a comprender la evaluación como una herramienta que aporte evidencias para mejorar el diseño y gestión de las políticas públicas (presentes y futuras), así como, a la toma de decisiones de los agentes participantes (ya sean operadores, implementadores, personas usuarias, beneficiarios/beneficiarias y la ciudadanía en general).

(c) El **enfoque de género y derechos humanos con énfasis en género y derechos de la niñez** es imprescindible si se desea lograr la justicia social y la eficacia de la labor de desarrollo, en definitiva, si se quiere conseguir con éstas el cambio social. Esto surge de la necesidad de entender tanto las desigualdades entre mujeres y hombres, como las relaciones entre ambos, las asimetrías entre personas adultas y menores de edad

y el impacto de esas relaciones en el desarrollo, así como las fuerzas que perpetúan dichas desigualdades y las que las pueden cambiar.

(d) La incorporación de la **perspectiva de los agentes** implica conocer las percepciones, creencias y/o valoraciones que tienen los agentes participantes de la iniciativa en relación al proceso de implementación del programa, los servicios que presta, sus logros, así como las principales limitaciones que pueden haber rodeado la implementación del programa. Este enfoque es esencial para la identificación de buenas prácticas, así como lecciones aprendidas que puedan potenciar la aplicación de la experiencia en otros contextos y/o iniciativas dirigidas a poblaciones similares.

Para alcanzar el propósito y los objetivos planteados, la estrategia metodológica de la evaluación final conjunta se sostuvo en el enfoque de la evaluación basado en la teoría de programa desde una perspectiva estratégica con énfasis en el análisis del proceso de implementación del PNDIPI.

Se recurrió a la triangulación de diferentes fuentes de información (datos) y métodos de investigación, tanto cualitativos como cuantitativos. Del mismo modo, estos diferentes métodos de investigación permitieron abordar diferentes niveles de análisis (macro-meso-micro) en relación a las dimensiones interinstitucionales y vinculadas a logros alcanzados en esa dimensión. Asimismo, la estrategia de triangulación tuvo en cuenta la temporalidad de la implementación del PNDIPI a fin de contrastar las situaciones iniciales (2011) con las intermedias y finales establecidas dentro del período de evaluación en el Pliego de Condiciones Técnicas (2019).

Este esquema permitió combinar en el análisis información proveniente de las tres dimensiones principales que sostienen el análisis triangular:

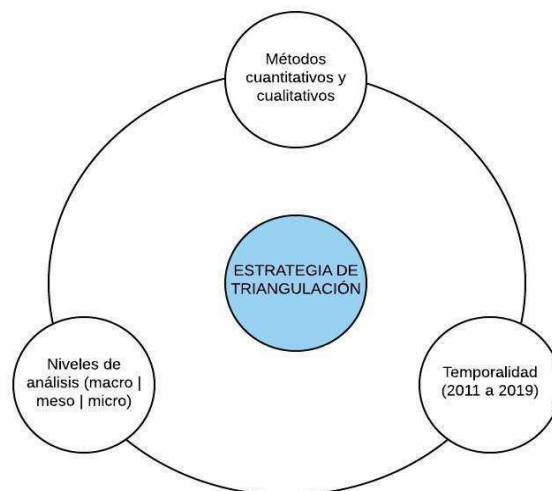
(a) nivel de análisis de la implementación institucional. Implicó contemplar aspectos organizativo-institucionales vinculados con el nivel (i) directivo (macro); (ii) mandos medios (meso) y (iii) operadores técnicos (micro);

(b) multi-método. Implicó la utilización del análisis cuantitativo y cualitativo para caracterizar los niveles en el tiempo (2011-2019) dentro de las posibilidades brindadas por la información existente y/o la prevista generar en el marco de la evaluación; y

(c) período de evaluación. Implicó llevar adelante el análisis dentro del período de tiempo establecido por la evaluación.

### **Figura n.º 2. Estrategia de triangulación**





Fuente: elaboración propia

Brevemente, para el análisis cualitativo, la estrategia de recolección de información previó la realización de: (i) entrevistas personales en formato virtual y (ii) grupos focales en formato virtual con actores claves y agrupados según criterios de similitud. En lo relativo a entrevistas personales virtuales y/o grupos focales virtuales, estuvieron dirigidos a personas que participaron desde diferentes roles en los procesos de implementación (directivos, mandos medios, operadores técnicos, sociedad civil organizada y otros). Se buscó que las personas consultadas fueran representativas en cuanto a temporalidad (diversos períodos gubernativos durante los cuales se implementó el PNDIPI), sectores multinivel (nivel central, nivel descentralizado), multiactor (público, privado, sociedad civil, otros) y grado de responsabilidad en el diseño e implementación del PNDIPI.

El análisis cuantitativo se basó tanto en información primaria como secundaria. Para la información primaria cuantitativa se aplicó una breve encuesta cuyo propósito fue recoger las valoraciones de los participantes en la implementación u otros aspectos relevantes del PNDIPI. La encuesta estuvo dirigida a personal de los organismos participantes. En lo que respecta a la información cuantitativa secundaria se utilizó la información disponible vinculada a: (i) registros administrativos, (ii) bases de datos existentes propias o de otros organismos públicos y/o privados, (iii) estadísticas oficiales, (iv) otras fuentes de información disponibles (registros de organizaciones no gubernamentales, etcétera).

Por último, el análisis documental y/o de gabinete facilitó una mayor comprensión del contexto donde se implementa el PNDIPI, así como, un mapeo general del proceso de implementación del Plan e identificación de aspectos claves que fueron tenidos en cuenta durante el trabajo de campo virtual. Por ejemplo, facilitó la identificación de actores, ayudó a seleccionar la muestra intencional de personas a ser entrevistadas y/o encuestadas, así como la validación de los territorios a ser analizados.

El perfil de las personas consultadas en entrevistas, grupos focales y encuestas incluye, entre otros, actores de los tres poderes del Estado, sociedad civil organizada y organismos internacionales. En los anexos se incluye un mapa general de actores de la evaluación (véase anexo 12.10.4.) donde se expresan los sectores identificados para la confección del mapeo de actores de la presente evaluación.

### Trabajo de campo

El proceso de trabajo de campo inició con la revisión de información secundaria que involucró:

- la CDN, el Código de la Niñez y Adolescencia, otras leyes nacionales vinculadas a infancia,
- recomendaciones del Comité de Derechos del Niño, de relatorías internacionales, documentos de Naciones Unidas y UNICEF,
- planes y políticas nacionales vinculadas a desarrollo, infancia, derechos humanos, protección social y otros, vigentes y finalizadas,
- documentos oficiales como decretos presidenciales vinculados a primera infancia,
- actas y documentos del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia,
- documentos y actas de la CONPI desde su conformación hasta 2018,
- documentos vinculados y producidos a partir del PNDIPI, PDIT-MAIDIT, PMEI, y otros,
- bibliografía reciente sobre experiencias de evaluación en contexto COVID-19,
- documentos técnicos de proyectos y programas nacionales dirigidos a primera infancia, implementados con fondos BID y FEEL,
- documentos remitidos por UNICEF: evaluaciones de programas y proyectos de otros países, sistematizaciones, documentación vinculada al Paquete de Cuidados (CCD), entre otros,
- notas técnicas de la estrategia ENAIPI - *Kunu'u*, y
- bibliografía teórica e investigaciones vinculadas a infancia, descentralización, pactos sociales, tanto nacionales como internacionales, entre otros.

La lista de documentos consultados se encuentra *in extenso* en el anexo 12.11 de este documento.

Fue realizado un mapeo general de actores (véase anexo 12.10.4.), basado en el PNDIPI y compartido con UNICEF para su revisión y sugerencias. El mapeo de actores desglosado por sector, nombre y apellido, cargo e institución, así como el detalle del tipo de instrumento aplicado para cada persona se encuentra en el anexo 12.5. Paralelamente se confeccionaron los instrumentos de recolección de información como protocolos de protección (anexo 12.8), cuestionarios adaptados a cada público meta (anexo 12.4.3.) y encuesta (anexo 12.4.4.).

Considerando el contexto de pandemia que obligó a que el trabajo de campo fuera realizado por diversas vías tecnológicas virtuales, se generó un formulario de consentimiento informado que se remitió *on line* a las personas participantes de las entrevistas individuales, grupales y

grupos focales con la idea de utilizarlo como información para los participantes y medio de verificación de su consentimiento (anexo 12.7.).

Con estos instrumentos, se inició el relevamiento de información de fuentes primarias que inició el día 27 de agosto y culminó el 17 septiembre. Se consultaron a un total de 108 personas de los siguientes sectores: academia, organizaciones no gubernamentales (incluidas organizaciones de NNA), consultores y *staff* de la oficina de UNICEF en Paraguay, organismos internacionales, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Ministerio de la Defensa Pública, otros organismos del Estado (Defensoría del Pueblo), referentes de la temática de primera infancia y funcionarios de gobernaciones y municipios (miembros de consejos de niñez y adolescencia, de educación y otros, así como responsables de CODENI en territorios). De estas personas, 75 completaron un formulario de encuesta cuyos resultados se pueden visualizar en el anexo 12.6.

La aplicación de las entrevistas se realizó adaptando la modalidad a cada participante: fueron llevadas a cabo entrevistas individuales, entrevistas grupales (donde se agruparon personas pares o miembros del mismo sector) y grupos focales dirigidos esencialmente a redes de organizaciones de sociedad civil. Todos los miembros del equipo de evaluadores realizaron entrevistas ya sea de manera individual o en parejas, según cada caso.

Los instrumentos utilizados fueron las herramientas Zoom®, Meet®, Whatsapp® y en los casos en que la conexión a internet de los participantes no estuvo garantizada, se recurrió a la vía telefónica. La idea inicial era la de mantener entrevistas sacando provecho de las herramientas que propicien el encuentro virtual pero con la posibilidad de que tanto entrevistadores como participantes pudieran verse, con el fin de generar un ambiente de confianza y leer en lo posible el lenguaje corporal en el transcurso de las consultas.

Si bien el trabajo fue intenso en cuanto al contexto de pandemia, donde todas las personas se han visto afectadas por las medidas sanitarias, la modificación de hábitos, la salud mental, las dinámicas laborales y familiares, se identificó en el proceso que la capacidad de adaptación ha sido rápida, ya que todas las personas consultadas se encontraban entrenadas en el uso de estas herramientas y en la aplicación de entrevistas y grupos focales en modalidad virtual, así como de encuesta y consentimiento informado en modalidad de formulario *on line*.

## 6. Limitaciones de la evaluación

Las limitaciones al alcance de la evaluación, tiene que ver con los supuestos y riesgos que pudieran presentarse a lo largo del proceso de evaluación. En primer lugar, la limitación más importante de la evaluación es la imposibilidad de realizar inferencias causales vinculadas al impacto del PNDIPI sobre las dimensiones principales de resultado vinculadas al bienestar de la primera infancia. Por tratarse de una evaluación de diseño e implementación, la estrategia metodológica está centrada en analizar esos aspectos de forma confiable y válida. En cambio, está limitada para realizar atribuciones en términos de las mejoras en la primera infancia que puedan ser imputables a las prestaciones brindadas por los diferentes organismos en el marco del Plan.

**Tabla n.º 1. Cuadro resumen de limitaciones y medidas de mitigación adoptadas**

	Limitación	Medidas de mitigación
1	Imposibilidad de realizar inferencias causales vinculadas al impacto del PNDIPI sobre las dimensiones principales de resultado vinculadas al bienestar de la primera infancia.	Por tratarse de una evaluación de diseño e implementación, la estrategia metodológica está centrada en analizar esos aspectos de forma confiable y válida. En cambio, está limitada para realizar atribuciones en términos de las mejoras en la primera infancia que puedan ser atribuibles a las prestaciones brindadas por los diferentes organismos en el marco del Plan.
2	La crisis sanitaria generada por el COVID-19 afectó profundamente nuestras sociedades y los roles desempeñados por los distintos actores públicos, generando una sobrecarga sobre ellos en particular en las áreas sociales y sanitarias.	El trabajo de campo se adaptó a las disponibilidades temporales de los actores a efectos de permitir una operativa eficiente para concretar las consultas con actores claves.  El equipo evaluador previó posibilidades alternativas para la recolección de información ante la imposibilidad de llevar adelante las consultas de forma virtual de forma individual o grupal. Por ejemplo, se envió una encuesta <i>on line</i> .
3	Limitado tiempo para la evaluación de diseño e implementación en función de: (i) la amplitud y alcance del Plan Nacional, (ii) significativo período de la evaluación (2011-2019) y (iii) diversidad de actores participantes.	Se prioriza dar respuestas a las preguntas y subpreguntas establecidas en la matriz de evaluación.  El equipo evaluador no encontró obstáculos o restricciones al acceso de información y evidencia cuantitativa. Esto se debió en gran medida a la colaboración de la oficina de UNICEF en Paraguay y a las personas integrantes del Comité Asesor de la Evaluación.

En segundo lugar, otra fuente de limitaciones para el trabajo de campo realizado ha sido la crisis sanitaria generada por el COVID-19, que afectó profundamente nuestras sociedades y los roles desempeñados por los distintos actores públicos, generando una sobrecarga sobre ellos en particular en las áreas sociales y sanitarias. Desde el punto de vista de este equipo evaluador, esos aspectos fueron mitigados de forma adecuada instrumentando acciones específicas en ese sentido. Por ejemplo, los evaluadores se adaptaron a las disponibilidades temporales de los actores a efectos de permitir una operativa eficiente para concretar las consultas con actores claves. Del mismo modo, se instrumentaron estrategias alternativas

para la recolección de información ante la imposibilidad de llevar adelante algunas consultas de forma virtual, individual o grupal. Por ejemplo, previendo enviar cuestionarios para su llenado posterior, encuestas autoadministradas *on line* y/o consultas telefónicas

En tercer lugar, una limitación adicional fue el escaso tiempo para el análisis de la información producida o sistematizada en el marco de este estudio (la evaluación de diseño e implementación) en función de: (i) la amplitud y alcance del PNDIPI, (ii) el significativo período de la evaluación (2011-2019) y (iii) la diversidad de actores participantes. De todos modos, se prioriza dar respuestas a las preguntas y subpreguntas establecidas en la matriz de evaluación.

## 7. Normas de evaluación y consideraciones éticas

La presente evaluación se llevó a cabo según las normas las *Normas y estándares de evaluación* del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), aprobados en 2005 (UNEG, 2016), la *Política de evaluación revisada del UNICEF* (UNICEF, 2018) y con la retroalimentación producto de las reuniones periódicas entre el Comité Asesor de la Evaluación, el equipo evaluador y las personas referentes de la oficina de UNICEF en Paraguay.

Esta es una evaluación conjunta (OECD, 2006): las evaluaciones conjuntas son evaluaciones llevadas a cabo en colaboración por varios organismos o instituciones. La óptica no es la de una evaluación participativa, que permite asociar al proceso a las distintas comunidades afectadas, sino más bien la de una evaluación emprendida de modo colectivo por varios organismos o instituciones. Asimismo, tiene un carácter externo e independiente, y se llevó a cabo de una manera objetiva, imparcial, abierta y participativa, con base en evidencia verificada empíricamente válida y confiable.

Los principios éticos que vertebran la evaluación son los de independencia, imparcialidad, credibilidad, responsabilidad, honestidad e integridad (UNEG, 2016; UNEG, 2008). El equipo evaluador respetó la dignidad y diversidad de las personas entrevistadas y así como los derechos humanos, y la equidad e igualdad de género (UNEG, 2011). También se preservó la confidencialidad de la información y datos de las personas involucradas, respetando los derechos de proveer información. En este punto se obtuvo previamente el consentimiento informado cuando se recolectó la información, aplicando un protocolo similar con todas las personas entrevistadas (proporcionar información de los motivos y alcance de la evaluación, informar acerca de la protección de identidad y datos de las personas entrevistadas, la confidencialidad y el uso que se hizo de la información relevada, y solicitar su consentimiento).<sup>34</sup>

Teniendo en consideración la crisis humanitaria actual, las entrevistas, grupos focales y encuestas se aplicaron en formato a distancia o virtual. En un caso se utilizó el formato de entrevista individual presencial y se realizó cumpliendo con los protocolos sanitarios vigentes. Siguiendo el documento orientativo de UNEG (UNEG, 2011) sobre «Integración de los

---

<sup>34</sup> Véase anexo 12.7.

derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación», el equipo evaluador estuvo integrado por mujeres y hombres, personas evaluadoras locales e internacionales con conocimiento y, entre otras cosas, experiencia en evaluación, además de compromiso con la igualdad de género y los derechos humanos.

En términos generales, se respetaron las consideraciones éticas para la transversalidad de género y derechos humanos, como por ejemplo:

- **tratar a todas las personas informantes con respeto y sensibilidad.** Priorizando que las mujeres entrevisten a mujeres, respetando su derecho de hablar en lenguas locales cuando se hubiese requerido o la persona entrevistada se sintiera más cómoda en su lengua de uso frecuente. Asegurando que las palabras e imágenes que utilizadas fueron adecuadas para el nivel de alfabetización de la persona entrevistada,
- **explicar a todas las personas informantes el motivo por el cual se está buscando información y cuál será su uso.** Asegurado la confidencialidad siempre que sea posible, y si no hubiese sido posible, advirtiendo de manera explícita en cada interacción (entrevista, grupo focal o encuesta), y
- **entrevistar a las partes interesadas por separado cuando hubo diferencias o asimetrías de poder, interés o influencia.** Esto puede implicar separar a las mujeres de los hombres, a titulares de derechos de garantes de derechos, al personal del programa de las beneficiarias y beneficiarios, a superiores de subordinados, y cualquier otra agrupación donde pudiera haber información diferente o donde una parte tiene poder sobre la otra en virtud de su posición.

Asimismo, se utilizó una lista de verificación concisa para un proceso de evaluación con enfoque de derechos humanos e igualdad de género que el documento orientativo plantea. En el proceso de evaluación el equipo evaluador tuvo como marco de actuación la guía de UNICEF en cuanto a investigación ética con niños y niñas (UNICEF, 2013). El equipo evaluador minimizó los riesgos asociados a tener efectos negativos y maximizar los beneficios de los principales actores previendo perjuicios o daños innecesarios que pudieran derivarse de los hallazgos de una evaluación negativa o crítica sin comprometer la integridad de la evaluación. La evaluación también cumplió con el procedimiento de UNICEF en cuanto a estándares éticos en investigación, evaluación, recolección de la información y análisis (UNICEF, 2015).

## 8. Hallazgos

A continuación se presentan los principales hallazgos realizados acordes a los criterios y preguntas de evaluación establecidos. Las constataciones presentadas son el resultado del análisis riguroso, sistemático y combinado de múltiples fuentes de evidencia. Los hallazgos se presentan dando respuestas a las preguntas y subpreguntas presentadas en la propuesta metodológica de la presente evaluación.

### 8.1. Pertinencia

**Hallazgo 1.<sup>35</sup> Los objetivos del PNDIPI se encuentran sintonizados y son congruentes con las necesidades de la población objetivo.** La primera infancia (0 a 8 años) se caracteriza por ser una edad en que niños y niñas son dependientes del mundo adulto y despliegan una participación parcial, dadas sus características evolutivas, con niveles de expresión también restringidos a las posibilidades de su desarrollo. Históricamente, en Paraguay, niños y niñas de esta edad han sido vistos —en palabras de una de las personas entrevistadas del área de educación— como *personitas grandes*, y no como niños y niñas con capacidades y características propias acorde a la edad.

De acuerdo a Repetto y Fernández (2012) en ocasiones la relevancia de esta franja etaria de la niñez en el desarrollo humano, como pilar y cimiento de la persona, ha pasado desapercibida tanto para la sociedad como para el Estado, con la desatención desde las políticas públicas y omitiendo además la mirada integral de derechos.<sup>36</sup> El hito global principal de arranque ha sido la identificación de la necesidad y pertinencia de un plan para la primera infancia en un proceso que inicia de manera consciente en 1997 a partir de las conclusiones del Congreso Nacional de Educación Inicial en Paraguay, que identifica la necesidad de contar con un plan nacional de educación inicial que aborda la franja etaria entre 0 y 6 años, dando inicio así a un proceso a través del cual se fueron implementando diversas acciones y recogiendo experiencias existentes (esencialmente desde las organizaciones no gubernamentales), para llegar hasta la decisión acompañada por la firme voluntad política de llevar adelante el diseño de un plan orientado a la primera infancia por parte del Estado paraguayo. Esta voluntad política se plasma en el decreto n.º 7126/2011. La consecuencia que se desprende a continuación ha sido la priorización en la agenda nacional de la temática de la primera infancia.

Las características del PNDIPI son: la mirada integral, intersectorial, interministerial y, por lo tanto, interdisciplinaria, que involucró a tres actores gubernamentales que han sido los que

---

<sup>35</sup> El presente hallazgo se vincula con las preguntas iniciales: ¿los objetivos del PNDIPI son congruentes con las necesidades de la población objetivo, las políticas de los asociados y las prioridades globales? y ¿cuáles son los grandes hitos del PNDIPI a nivel de la etapa de diseño?

<sup>36</sup> Esta afirmación es válida para Paraguay pero también para otros Estados. La visibilización e incorporación de la primera infancia en políticas específicas como período crítico del desarrollo aparece en la Declaración de Derechos del Niño en 1959 y, con mucha más intensidad, desde la instauración de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 (Repetto y Fernández, 2012). Las neurociencias han contribuido también a generar evidencias para una mirada más atenta a la primera infancia.



manifestaron la intención y llevaron adelante el proceso hasta su consecución, a saber: el MSPyBS, el MEC y la SNNA.

*Esta etapa ha sido un momento de muchas conjunciones y de entusiasmos del gobierno (persona ex consultora de organismo internacional).*

*Quedó demostrado que sí se puede (responsable de nivel técnico, sector público).*

Estas opiniones hacen referencia a la visión potente del momento. Datos de la encuesta relevada en esta evaluación,<sup>37</sup> confirman que se impulsó la coordinación entre actores públicos vinculados a primera infancia: casi 3 de cada 4 entrevistados (73,68%) respondieron que están muy de acuerdo o de acuerdo con esa afirmación.

*Que no se haya desconocido el camino andado. Lo hicimos al asumir el proceso que venía de la época de Nicanor, se siguió la línea. No inventar algo nuevo, reconocer ese proceso (ex alta autoridad ministerial).*

Debe ser destacado el hecho de que el PNDIPI ha dejado una impronta histórica en materia de política pública y de cambio paradigmático en la comprensión de la infancia. Estas características se ven confirmadas también por los datos provenientes de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación en el que el 80% de personas encuestadas opinó que el PNDIPI favoreció una mayor comunicación y visibilidad social para la primera infancia. Este hecho ha tenido diversas consecuencias a distintos niveles del SNPPINA y para los distintos actores implicados en el proceso. El PNDIPI ha sido el primer plan intersectorial en el área de niñez que entrelaza a los ministerios responsables de las políticas sanitarias y educativas, y al órgano rector en la materia (la SNNA en aquel momento), en un esfuerzo conjunto de desarrollar acciones articuladas con cierto nivel de coordinación en la implementación.

En este entrelazamiento, la amalgama ha sido el enfoque de derechos humanos de la niñez que permitió crear sinergias y potencialidades en la etapa de diseño, aportando una comprensión de niñas y niños como sujetos plenos de derechos.<sup>38</sup> Esta visión es novedosa en tanto coloca a niños y niñas en el centro de la política, contempla a los entornos familiares y comunitarios y los concibe como portadores de todos los derechos de forma integral. Lo interdisciplinario fue el encuentro de las distintas disciplinas, derivada de la interacción colaborativa de lo intersectorial y el enfoque de derechos, que empujaron la construcción conjunta de la visión de niños y niñas y que demandó horas de trabajo arduo y de aprendizajes mutuos. También esta visión comenzó a permear al interior del MEC y MSPyBS, y, en el caso del MSPyBS, ayudó a una reorganización interna de direcciones y programas.

<sup>37</sup> Véase anexo 12.6.

<sup>38</sup> Aquí podríamos apreciar que se ha cumplido el propósito del PNA que es: «promover la transversalización e institucionalización del enfoque de los derechos de la niñez y adolescencia en el conjunto de la políticas públicas impulsando y coordinando acciones de negociación y articulación de convenios con las instancias encargadas de diseñar políticas» (Presidencia de la República et. al., 2005: 41).



Por otro lado, son también hitos de innovación metodológica, la incorporación de la mirada por ciclo de vida y el abordaje educativo no formal de niños y niñas hasta 6 años, los cuales anteriormente eran abordados desde la educación formal.

Otro hito a destacar han sido las capacidades instaladas en las instituciones en materia de talento humano. Los equipos técnicos nacionales que han participado del diseño, que se han entrenado y capacitado a la luz de las lógicas mencionadas antes, fueron parte de intensos procesos de aprendizaje y de procesos de transversalización de contenidos<sup>39</sup>. Derivado de la intensidad de la etapa de diseño, y como producto de la influencia del PNDIPI en la academia, un grupo de personas técnicas inició tanto la oferta nacional de posgrados en primera infancia como su incorporación en su trayectoria educativa personal, continuando la tarea elaborativa. Parte de estos equipos técnicos continúan trabajando en diversos estamentos del Estado, lo que aseguró una relativa continuidad y sostenibilidad del Plan.

Es importante destacar también que en el PNDIPI se decide concebir la primera infancia de 0 a 8 años, en lugar de un corte previo como se lo concibe en otros programas,<sup>40</sup> y esto ocurrió dada la recomendación de personas técnicas del país, cuyas evidencias fueron tomadas en cuenta para determinar esta franja etaria. Este hecho destaca el valor de los recursos y de los equipos técnicos del país.

Es de resaltar, en lo que se refiere a la cooperación internacional recibida por Paraguay, la línea de cooperación desarrollada por UNICEF que sostuvo la etapa de diseño en toda su extensión y que demandó más de un año de trabajo sistemático (iniciando en 2009 y culminando en julio de 2011 con el lanzamiento del Plan), además de la posterior fase de validación y difusión del PNDIPI en los territorios. Este sostén imprimió una continuidad y orden al proceso que lo robustece. Otras cooperaciones multilaterales como la del BID también fueron relevantes y complementaron el proceso. El IIN/OEA ha acompañado técnicamente el desarrollo del PNDIPI en diferentes momentos, así como la OEI, en la línea de sus competencias.

La participación es tal vez el hito que dio sustancia y sustentabilidad al PNDIPI, en tanto logró movilizar a casi todos los actores del SNPPINA en forma amplia para el aporte de insumos en el diseño y en la etapa de la validación de la propuesta. Se destaca la realización de reuniones de reflexión y consulta (con un proceso sostenido de más de un año con el mismo grupo de profesionales del sector público y ONG), así como foros regionales para la validación del

---

<sup>39</sup> Para la etapa de diseño, según los referentes entrevistados, el número de personas que participaron de las jornadas de formación/planificación fueron alrededor de 20 personas. Por otro lado, en la Universidad Iberoamericana (UNIBE) se han formado seis promociones de personas (se desconoce el número) en cursos y diplomados sobre primera infancia.

<sup>40</sup> Chile Crece Contigo fue uno de los programas modelo en la primera década del siglo XXI y concibe a la primera infancia de 0 a 4 años, así como otros países de la región realizan cortes a los 5 y 6 años de edad. Véase: <http://www.crececontigo.gob.cl>.

PNDIPI. La sociedad civil encontró en esta etapa un espacio de diálogo y reconocimiento donde poder integrar las prácticas propias implementadas desde hacía décadas atrás.<sup>41</sup>

*Las ONG han cumplido un papel fundamental para reivindicar los derechos del niño, difundirlos, la generación de conciencia y nuevas prácticas. Las evidencias del desarrollo infantil no siempre son de conocimiento de masas, pero sí ha crecido en un grupo de gente bien formado en primera infancia (ex alta autoridad ministerial).*

De acuerdo a lo manifestado por muchas de las personas consultadas, faltó tiempo en esta etapa para la delimitación de indicadores, ya que el PNDIPI solo llegó a la formulación de metas, y sería la CONPI la encargada en desarrollar estos indicadores en el primer trienio de vida del PNDIPI. El consultor de UNICEF Paraguay responsable de liderar el proceso de diseño e implementación del PNDIPI señaló que faltó tiempo para la realización del costeo y el establecimiento de prioridades de acciones del Plan.

**Hallazgo 2.<sup>42</sup> En la elaboración del PNDIPI se incorporan adecuadamente los principales documentos de diagnóstico disponibles vinculados a la primera infancia en general.** Para el diseño del PNDIPI se elaboró un diagnóstico marco completo de tipo descriptivo y de profundidad y extensión que los datos existentes a la fecha permitieron. Tal diagnóstico fue realizado específicamente para el diseño posterior del Plan ya que «presenta la situación de la primera infancia en general y la indígena, en particular, en el contexto del país y desde una mirada integral, relacionada con el enfoque integral de la intervención institucional que se promoverá con el Plan de Desarrollo Integral de la Primera Infancia durante la próxima década» (PNDIPI, 2011b: 11).

Es de destacar que en el diagnóstico elaborado se incluyeron datos de situación de la población indígena, dada la brecha existente para este colectivo reflejada en la alta mortalidad y exclusión de los servicios de salud, educación y protección. Es importante destacar que los sistemas estadísticos de los tres ministerios impulsores del PNDIPI no estaban armonizados, lo que tuvo como consecuencia la disponibilidad de datos pero contruidos con criterios distintos por parte del MEC, MSPyBS y SNNA (en particular difíciles para esta última institución a cargo de la recopilación de datos de protección, dada la dispersión del dato en numerosas instituciones) (Quesada, 2012), con cohortes diferentes, rezagos en algunos datos, dificultades para el acceso a otros y la inexistencia de algunos. Todo esto ha dificultado, y en parte lo sigue haciendo, el procesamiento de la información.

*La Encuesta Permanente de Hogares Continua tenía un alcance de la población de 5 años para adelante. Había una laguna en la población de 0 a 4. Tuvimos que recurrir a otras fuentes. El MEC tenía registros de maternas, preescolares y jardines de infantes y fue un esfuerzo muy grande sistematizar los datos de la*

<sup>41</sup> Para un detalle completo de la magnitud de la participación de personas en la consulta, se sugiere ver el anexo 3 del documento de diseño del PNDIPI donde se listan las instituciones y personas convocadas.

<sup>42</sup> El presente hallazgo se vincula a la pregunta de evaluación inicial: ¿en la elaboración del PNDIPI se incorporó adecuadamente los documentos de diagnóstico disponibles y la voz de los beneficiarios?

*educación inicial no formal. Todo era muy incipiente, había algunos programas como el Mita Róga. El esfuerzo de recolección de información primaria y secundaria, calcular indicadores y establecer metas fue un desafío importante y siempre se hizo un proceso participativo (ex responsable de nivel técnico, sector público).*

Sin embargo, es importante destacar la ausencia de un diagnóstico acerca de la situación del embarazo adolescente, responsable de altos niveles de mortalidad neonatal, tema que es mencionado sólo tangencialmente en el diagnóstico<sup>43</sup> y en las acciones del PNDIPI (véase los datos que se presentan en Hallazgo 5). Otros documentos disponibles han sido incorporados en la etapa de diseño, tales como información proveniente de la DGEEC, del MAG, del PNUD, de UNICEF y de UNESCO, diagnósticos elaborados por organizaciones de la sociedad civil y por organismos de cooperación internacional tales como el BID y la JICA.

La voz de NNA y la comunidad fue incorporada de dos formas en la etapa de diseño: (i) a través de la participación en reuniones y en los foros de consultas realizados en los departamentos y (ii) a través de las organizaciones de la sociedad civil que han representado a las personas usuarias, en tanto que desarrollaban proyectos en comunidades y en los distintos territorios (algunos de estos proyectos existían desde décadas atrás). De esta forma se logró llevar la voz de las personas usuarias y sus necesidades fueron incluidas en los diagnósticos presentados en las reuniones de planificación para el diseño.

**Hallazgo 3.<sup>44</sup> En la elaboración del PNDIPI tomaron participación actores relevantes vinculados a la primera infancia a través de actividades y modalidades de participación satisfactorias a efectos de alcanzar una amplia consulta en la fase de diseño. Del mismo modo, en la elaboración se identificó la escasa o baja participación de otros actores como el Poder Legislativo y el Poder Judicial.** El PNDIPI ha reconocido a la participación en sus diferentes dimensiones como uno de los principios que orientan la política de primera infancia (PNDIPI, 2011a: 17). Por ejemplo, en uno de los documentos fundacionales del PNDIPI se señala: «[...] en cuanto a la participación de la sociedad civil en la gestión del Plan (...) ocupa un lugar fundamental, ya que la sociedad es responsable, junto con la familia y el Estado, de la atención integral y del desarrollo infantil. Ella integra el Sistema y los Consejos de la Niñez y Adolescencia, a través de las organizaciones especializadas en niñez, que tienen a su cargo el diseño, la gestión y evaluación de estrategias de atención directa e indirecta, con influencia en el ámbito nacional, departamental y local» (PNDIPI, 2011a: 15-16).

De acuerdo a De Achaval y Aulicino (2015: 13): «[...] las políticas públicas de infancia que demostraron mayor eficacia son las más holísticas, que reconocen la multiplicidad de dimensiones implicadas en la protección integral de los derechos de los niños. Este enfoque

<sup>43</sup> PNDIPI (2011b). Situación actual de primera infancia y perspectivas de atención integral en el Paraguay. Asunción. Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF.

<sup>44</sup> El presente hallazgo responde a la pregunta de evaluación inicial: ¿en la elaboración del PNDIPI participaron todos los actores relevantes en forma satisfactoria?

multidimensional implica incorporar a diversos actores e instituciones para responder a las necesidades en el desarrollo infantil temprano a través de una serie de prestaciones».

La alta participación en los distintos momentos de la elaboración, tanto de actores gubernamentales de los niveles central y subnacional, como de la sociedad civil, es una de las características originales y esa alta participación generó un *blindaje* político y social al PNDIPI en la etapa de diseño. Entre los actores gubernamentales del nivel central se destaca la participación de personas técnicas de diferentes direcciones y departamentos del MEC (en alto número), del MSPyBS y de la SNNA. Es de destacar también que el ministro Luis Alberto Riart (MEC), la ministra Esperanza Martínez (MSPyBS) y la ministra secretaria ejecutiva Liz Torres (SNNA) participaron como pares y de forma intensiva en estas reuniones y talleres iniciales, y su presencia garantiza la visión político-estratégica de la etapa de diseño.

Con respecto a otros entes estatales, más allá de los garantes principales, estuvieron presentes durante el proceso de diseño, el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Fiscalía (aunque con muy pocos representantes), y no así la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de Acción Social y el Ministerio de Hacienda. Con este último se mantuvieron algunas reuniones durante la etapa del diseño y, posteriormente, en las etapas de implementación, aunque sin un resultado de mayor articulación.

A nivel departamental y municipal, y en un número importante, se destaca la participación de responsables de las CODENI, supervisiones pedagógicas y administrativas, coordinaciones departamentales, hospitales, escuelas y colegios, comisarías y policías, regiones sanitarias y juntas de saneamiento.

Con respecto a la sociedad civil se destaca la participación de NNA, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, las comisiones de mujeres, las pastorales, las cooperadoras de padres, las comisiones indígenas y las universidades. En la etapa inmediatamente posterior a la de diseño, pero aún en fase de validación política y social, el PNDIPI fue presentado a empresarios del sector privado y a periodistas, quienes acogieron de forma positiva la iniciativa.

Si tenemos en cuenta la misión del PNDIPI,<sup>45</sup> fue baja la presencia de representantes del Poder Judicial, la Fiscalía y la Defensoría Pública de la Niñez y la Adolescencia. En especial, cuando el eje 3 del PNDIPI refiere específicamente a la protección legal de la niñez, incluyendo acciones de promoción de derechos y ampliación de jurisdicciones de fiscalías y juzgados de la niñez y adolescencia. Asimismo, el PNDIPI establecía una serie de metas priorizadas al 2013, 2015 y 2020 en el tema de protección legal, y las instituciones responsables eran el Poder Judicial, Corte Suprema de Justicia, Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, y Fiscalía. Algunos jueces

<sup>45</sup> «Los tres poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial— así como los gobiernos departamentales y municipales, se comprometen a consolidar las políticas públicas a favor de la primera infancia del país, junto con las familias, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional» (PNDIPI, 2011, pp. 21).

de Paz han participado de acciones y actividades de sensibilización acerca del PNDIPI en algunos de los territorios.



*I Foro de Responsabilidad Social de las Empresas por la Primera Infancia con presencia de autoridades nacionales y de la cooperación (diciembre de 2011). Foto cortesía de Elsie Butterworth.*

Representantes del Poder Legislativo tampoco estuvieron presentes en las consultas, aunque sí se realizaron visitas posteriores a comisiones asesoras de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores para la presentación del Plan y algunas alianzas han sido establecidas posteriormente en referencia a la aprobación de leyes (en particular, la que establece el presupuesto). Cabe recordar también que el PNDIPI fue lanzado en el Congreso Nacional el 17 de agosto de 2011, como estrategia de incidencia ante los legisladores en favor de la primera infancia.

El proceso de diseño y aprobación del Plan refleja parcialmente la *misión* del PNDIPI (véase nota al pie n.º 29) ya que el Poder Legislativo y el Poder Judicial no participaron de la confección ni de la firma del documento (PNDIPI, 2011a: 96-107). En el caso de las gobernaciones y municipalidades, se las invitó a participar de los procesos de validación de los foros regionales realizados en Central, Concepción, Itapúa y Alto Paraná, pero no se les comprometió de manera normativa en el proceso de articulación ya que los únicos signatarios del documento son los tres ministerios principales: MEC, MSPyBS y SNNA. Se esperaba fortalecer el SNPPINA en donde participan los diversos poderes así como la sociedad civil a nivel nacional, departamental y municipal, pero este fortalecimiento no se consolidó (véase Hallazgo 12 y Hallazgo 13).

**Hallazgo 4.<sup>46</sup> En la etapa de diseño y aprobación del PNDIPI se recurrió a la coordinación intergubernamental y al diálogo social. Sin embargo, no llegó a constituirse en un acuerdo**

<sup>46</sup> El presente hallazgo se vincula con la pregunta de evaluación inicial: ¿la etapa de diseño y aprobación del PNDIPI cumplió con las condiciones que favorecen los pactos sociales exitosos?

**interpartidario o en un pacto social ya que los signatarios del documento fueron únicamente tres ministerios (MEC, MSPyBS y SNNA) del Poder Ejecutivo, mientras que los restantes actores aportaron información y sus opiniones en relación al Plan. Se cumplió sólo parcialmente con las condiciones que favorecen las políticas de Estado. A su vez en algunas acciones que figuran en el Plan no es posible identificar a los responsables, el presupuesto y forma de financiamiento, la meta o la forma de monitoreo.**

El Plan previó su implementación a lo largo de 10 años, pero estuvieron presentes solo en forma parcial las condiciones que favorecen. en la etapa de diseño. el logro de este objetivo: (a) se incluyeron muchos actores relevantes pero otros tantos estuvieron ausentes o tuvieron una participación insuficiente; (b) los derechos civiles y políticos para asegurar el desarrollo del diálogo social y el eventual acuerdo en condiciones de libertad, tolerancia y pluralismo presentaron una vigencia parcial mientras se desarrolló el diseño del Plan y se comenzó su implementación; y (c) se previeron en forma insuficiente o ambigua las condiciones necesarias para su implementación (recursos humanos y financieros, asignación de responsabilidades, mecanismos para mantener informados a los actores relevantes, sistema de incentivos para el cumplimiento de las acciones comprometidas).

El proceso de elaboración del PNDIPI involucró una instancia de planificación estratégica en cuyo proceso de elaboración se recurrió al diálogo social con participación de un amplio conjunto de actores. Los signatarios del PNDIPI contaron con el apoyo técnico y financiero de UNICEF (PNDIPI, 2011a: 4), y la legitimación de la Presidencia de la República, así como la adhesión plasmada en una resolución del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (resolución n.º 01/2011) firmada por los signatarios del Plan y por el Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Público, y el Ministerio de Justicia y Trabajo.

Dentro de la extensa nómina de participantes, tanto en el proceso de diseño (de más de un año de reuniones de reflexión y construcción colectiva con diversos actores) como en foros regionales de consulta y presentación del Plan, se incluyen además otros actores: integrantes de los gobiernos departamentales y municipales, organizaciones de la sociedad civil, y, en dos foros regionales, del Poder Judicial.

La elaboración del PNDIPI fue por tanto una experiencia de coordinación política y de diálogo social. No obstante, el diálogo social puede variar en intensidad desde niveles muy elementales como el intercambio de información hasta niveles de mayor compromiso como la negociación, pasando por la consulta hasta llegar a la concertación o pacto social donde las partes toman decisiones sobre políticas de incidencia nacional y hacen público el compromiso en torno a estas decisiones (Ishikawa, 2003).

Por otra parte, el PNDIPI planteó como horizonte temporal de aplicación desde 2011 a 2020, trascendiendo al período de gobierno en el marco del cual se aprobó. En la rendición de cuentas del PNDIPI del 2014 se planteaba que uno de los principales desafíos era lograr que el «PNDIPI se constituya y consolide como política de Estado». Lograr constituirse en una Política de Estado requiere mantenerse como referencia y con una influencia positiva (fundamentando su permanencia en su calidad, no en su insignificancia o incumplimiento



como en ocasiones ocurre), a lo largo de gobiernos de diferente signo político, así como atravesando distintas coyunturas políticas, sociales y económicas (Lahera, 2004).

Una política de Estado puede ser modificada, pero estas modificaciones no significan quiebres o rupturas, sino que se desarrollan en forma incremental, cimentando los cambios sobre la base de las decisiones políticas anteriores, no contra ellas (Cristiani et. al., 2010: 22). Revisaremos a continuación algunas condiciones que favorecen, en la etapa de diseño, que una intervención pública se transforme en política de Estado y en qué medida esto ocurrió durante la fase de elaboración del PNDIPI.

En primer lugar, es positivo que hayan estado representados muchos de los intereses relevantes durante la fase de elaboración del PNDIPI en representación de posiciones políticas, técnicas y de la sociedad civil. Esta incorporación de actores técnicos y de la sociedad civil es importante para trascender rivalidades inmediatas, elevar la discusión y escapar a situaciones de «suma cero» (Maldonado, 2014: 39). También favorece el desarrollo de apoyos más extendidos disminuyendo las posibilidades de que en la fase de implementación los actores relevantes desconozcan, incumplan o saboteen el Plan.

*El Plan se presentó a mediados de 2011. No hubo discusión por parte de la oposición porque la primera infancia no era un asunto de discusión política, están todos de acuerdo en que hay que apoyar. El horizonte temporal de 10 años para un Plan no fue un problema, porque estaba bien hecho y era un marco que les servía. Hay que aprovechar que la primera infancia no es un campo de disputa política (docente e investigadora).*

Se ha señalado por parte de las personas consultadas que el apoyo a la primera infancia es un ámbito donde todos concuerdan en que el apoyo estatal es necesario. Sin embargo, existen diferencias sobre las acciones a promover en concreto y su intensidad. El consenso en torno a la importancia del tema es una oportunidad para generar espacios de diálogo que permitan llegar a acuerdos respecto a las acciones a desarrollar. Al respecto, algunos actores presentes durante la etapa de diseño plantearon la existencia de dificultades para alcanzar este consenso en torno a las medidas concretas a adoptar.

A su vez, entre los actores que acordaron el PNDIPI se encuentran omisiones importantes de actores cuya participación era necesaria para su implementación o mantenimiento en el tiempo, en particular: la SAS (encargada de intervenciones muy relevantes para la promoción de la primera infancia como el programa *Tekoporá*), el Ministerio de Hacienda (con la potencial tensión que puede haber entre control del gasto y política social) y los partidos políticos de la oposición pero que podrían ser gobierno durante el horizonte temporal del Plan. Tampoco tuvieron un involucramiento suficiente dos actores muy importantes para la sostenibilidad del Plan: el Poder Judicial (con un importante rol de compromiso en la protección de los derechos de NNA), y el Poder Legislativo (para acompañar la aprobación presupuestal, la legislación necesaria y reflejar los acuerdos interpartidarios) (Repetto, 2014: 122).



La incorporación de partidos de la oposición estuvo limitada por el historial de Paraguay en el cual se constata una «escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos» (PNDIPI, 2011b: 13), por las divisiones coyunturales que experimentaba la coalición de gobierno a su interior en el momento en que se discutía el Plan, así como un Congreso controlado por la oposición política (Freedom House, 2011 y 2012).

Estas situaciones derivaron en que no se llegara a un acuerdo interpartidario en el cual se compartieran los costos así como los dividendos en términos de prestigio y legitimidad en relación a los resultados del Plan, lo cual hubiera sido un factor importante para generar confianza en el PNDIPI así como para reforzar una coalición positiva y duradera de apoyo a su implementación (Maldonado, 2015: 39).

Si bien en el momento de elaboración del Plan, Paraguay vivía «un período inédito en su historia desde agosto de 2008, con la primera alternancia política democrática y pacífica, ubicada dentro de la transición iniciada en 1989, tras la dictadura de 34 años (1954-1989)» (PNDIPI, 2011b: 11), los informes de la organización Freedom House clasificaban a Paraguay, en el momento de elaboración del Plan (2010-2011), como parcialmente libre (Freedom House, 2011 y 2012).<sup>47</sup>

En tercer lugar, considerando que no solo es importante llegar a la firma del Plan sino también hay que sostenerlo en el día a día durante su implementación (Repetto, 2014: 122), se requiere para ello recursos humanos y financieros, la asignación clara de responsabilidades, mecanismos para mantener informados a los actores relevantes, y un sistema de incentivos adecuado para impulsar el cumplimiento de los acuerdos.

Estos aspectos fueron previstos a nivel de diseño. Sin embargo, un importante riesgo que se tomó en la etapa de diseño fue depositar funciones vitales del Plan en agencias inexistentes (a ser creadas durante su implementación). A su vez, el sistema de incentivos para el cumplimiento previó la realización anual de instancias de rendición de cuentas, lo cual podría haber tenido efectos positivos como incentivo al exponer públicamente a los organismos que cumplen con las acciones o no lo hacen. Tampoco se previeron incentivos económicos o fondos condicionados a la implementación efectiva de las acciones acordadas.

**Hallazgo 5.<sup>48</sup> En la elaboración del PNDIPI se incluyó de forma vanguardista —y siguiendo la lógica de la CDN y CNA— el enfoque de equidad, multiculturalidad y derechos vinculados a la niñez y, en particular, a los niños y niñas como sujetos de derecho. En la implementación del Plan se evidencia que la mirada hacia niños y niñas como sujetos de derechos debe ser**

---

<sup>47</sup> Entre los elementos que incluían para ello estaba: la existencia de amenazas de un posible golpe de Estado en ciernes, la actuación de un grupo guerrillero (Ejército del Pueblo Paraguayo), el establecimiento del Estado de sitio en la mitad del país durante abril de 2010, ataques violentos sufridos por periodistas que investigaban casos de corrupción o tráfico de drogas, entre otras circunstancias adversas (Freedom House, 2011).

<sup>48</sup> El presente hallazgo se vincula con la pregunta de evaluación inicial: ¿se incluyó la perspectiva de derechos humanos, de igualdad de género y de equidad en la elaboración del PNDIPI?

**fortalecida.** El PNDIPI se alinea con la POLNA<sup>49</sup> en tanto tienen ambos como «paradigma la Convención sobre los Derechos del Niño (base también del Código de la Niñez), pues parte de concebir al niño, niña y adolescente como sujetos de derechos. Se basa en la Doctrina de la Protección Integral, cuerpo doctrinal integrado por la Convención y otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos y de la Niñez» (Presidencia de la República et. al., 2005: 13).

Los principios fundamentales del PNDIPI han sido: la universalidad y no discriminación, el interés superior del niño, la integralidad, la participación, la metodología del juego y la lengua materna. La equidad es incorporada en todos los ejes del PNDIPI, y de forma específica en el eje 1 (calidad de vida de la primera infancia) y en el eje 2 (protección e inclusión social de la primera infancia). En ese sentido, las poblaciones más vulnerables como niñas y niños con discapacidad, niños y niñas viviendo con VIH y la población indígena, encuentran en el PNDIPI acciones y abordajes específicos. Se destaca un incipiente enfoque de multiculturalidad que se materializa en el principio de respeto a la lengua materna, que para toda la primera infancia, y la primera infancia perteneciente a pueblos originarios en particular, es crucial para un desarrollo integral.

*Uno de los problemas de la implementación ha sido la mirada intercultural, más pluralismo, que en realidad no está muy presente. Hay esfuerzos de trabajar con comunidades indígenas desde el MEC, pero son todavía escasos (persona vinculada a la academia).*

La población beneficiaria del PNDIPI incluye (además de los niños y niñas de 0 a 8 años), a «mujeres embarazadas, madres, padres, en el contexto de la familia y la comunidad» (PNDIPI, 2011a: 19). A lo largo del documento, tanto a nivel argumentativo como de planificación, se vuelve a recoger esta mirada ampliada respecto a las personas beneficiarias. Sin manejar aún ese lenguaje, se puede inferir que se incorpora un enfoque de nuevas masculinidades, al colocar al padre o figura masculina como sujeto importante e involucrado en la crianza y cuidado cariñoso de niños y niñas (parentalidades comprometidas y responsables). Esto intenta romper tabúes y limitantes culturales locales respecto al involucramiento de los hombres en la crianza de niños y niñas y continúa en una misma línea argumentativa en otros programas que se han generado de manera posterior al PNDIPI, como el PDIT que desarrolla el Modelo de Atención Integral para el Desarrollo Infantil Temprano (MAIDIT) que aborda el enfoque familiar y comunitario incluyendo conceptos como «adulto significativo» (pudiendo ser hombre o mujer, padre, madre o cuidador/cuidadora), «crianza respetuosa», «apego», entre otros, que hacen a un enfoque de derechos poniendo al niño y la niña en el centro de las acciones.

*Lo pensamos en grande, ¿nos quedamos con lo que tenemos o queremos un desafío? Ubiquémonos en el contexto, queríamos asegurar todas las aristas ya que los niños de 0 a 6 eran invisibles, inclusive el niño neurotípico (persona vinculada a sociedad civil organizada).*

---

<sup>49</sup> Hay que recordar que la POLNA fue formulada en el año 2003, como una de las primeras tareas llevadas a cabo por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, al haberse recientemente instaurado la SNNA.

El enfoque de género está contemplado en líneas generales, pero se observan algunas inconsistencias en cuanto a una visión de género transversalizada en las acciones del PNDIPI e inclusión de algunas temáticas a través del Plan. Se observa también la ausencia de la institución rectora en materia de género, la Secretaría de la Mujer en aquel entonces, que podría haber estado enlazada al diseño del Plan al menos desde dos lugares. Por un lado, la oportunidad de entender la relación de los cuidados<sup>50</sup> y su vínculo con la primera infancia, fuerza laboral y producción de las mujeres y, por el otro, la relación entre la perpetuación del ciclo de la pobreza de adolescentes con embarazos precoces y sus hijas e hijos.<sup>51</sup> En este sentido, la atención a las madres adolescentes embarazadas está contemplada en el eje de inclusión desde una perspectiva médico-psicológica, sin enlace con las dimensiones de protección, educación y combate a la pobreza.<sup>52</sup>

Una omisión en el PNDIPI es la relativa a la educación integral de la sexualidad, dado que las evidencias abundan acerca del impacto de la violencia sexual y de género en la infancia desde los primeros años.<sup>53</sup>

*Una de las cosas que el Estado Paraguayo debe mejorar es hacer conocer nuestros derechos desde muy chicos, no es que no pasa, se nos ocultan muchas cosas, se nos habla como a escondidas sobre nuestros derechos sexuales, desde muy chicos tenemos que saber nosotros y nosotras, como cuidarnos, como darnos cuenta cuando es abuso y cuando es violación, desde muy chicos se tienen que tocar estos temas, para que conozcamos todos nuestros derechos, tocar estos temas desde muy chicos, con las palabras adecuadas (referente de organización de niños, niñas y adolescentes).*

Esto representa una omisión significativa dado el alto grado de violencia sexual, con mayor incidencia para niñas, y que un porcentaje considerable de los embarazos adolescentes son producto de este fenómeno. La educación y prevención temprana son piezas claves.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> El Documento marco para el diseño de la política Nacional de cuidados en Paraguay fue formulado en el año 2018, de forma posterior al PNDIPI.

<sup>51</sup> Es importante visualizar el dato de que adolescentes entre 15 y 19 años de edad de áreas rurales tienen, en promedio, un año menos de estudio que sus pares de áreas urbanas. Datos proporcionados por CDIA y están incluidos en un documento de trabajo en elaboración.

<sup>52</sup> En 2010, Paraguay registraba una tasa de embarazo adolescente de 68,5%, la tasa más alta en la región. Por otro lado, «la mortalidad de los recién nacidos es un 50% más alta entre hijos de madres adolescentes que entre hijos de madres jóvenes y adultas. Además, durante el primer año de vida el porcentaje de riesgo de muerte asciende a 60%» (CDE, 2018: 23). Entre los años 2009 y 2011, años en que se elaboró el PNDIPI, existió un incremento del registro de nacidos vivos de niñas entre 10 a 14 años del 4% (UNFPA, s/d).

<sup>53</sup> Las denuncias registradas por la Fiscalía de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes han ascendido a 8 casos al día entre enero a junio de 2020. Datos proporcionados por CDIA y están incluidos en un documento de trabajo en elaboración.

<sup>54</sup> En el año 2018 nacieron 589 bebés de partos de niñas entre 10 y 14 años. Datos proporcionados por el MSPyBS, recogidos por CDIA y están incluidos en un documento de trabajo en elaboración.

**Hallazgo 6.<sup>55</sup> El PNDIPI fue diseñado sin una teoría del cambio explícita, no obstante se reconstruyó la teoría del cambio para la evaluación. La teoría del cambio, en términos globales, es clara y presenta una cadena de resultados lógica aunque faltan o están desarrollados en forma insuficiente eslabones claves.** Estos eslabones omitidos se vinculan a los insumos del PNDIPI (presupuestales, capacidades) o sus procesos (responsables de la creación de la institucionalidad y forma en que ejercerá su influencia sobre los actores existentes, relacionamiento entre los niveles territoriales). Durante la fase de diseño del PNDIPI no se explicita la teoría del cambio sino que ésta fue reconstruida *a posteriori* y reflejada en los TdR de la presente consultoría. Asimismo, se presenta una teoría del cambio como producto solicitado de la evaluación (véase apartado 2.2. Objeto de la evaluación).

En relación a la teoría del cambio explicitada en el contexto de la presente evaluación (véase figura n.º 1), se aprecia una consistencia lógica que articula de forma razonable los insumos con los procesos, productos y resultados (intermedios y finales). No obstante, el Plan asume un riesgo al depositar responsabilidades claves del PNDIPI en comisiones que debían ser creadas (CODEPI y COMUPI) dentro de Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia del SNPPINA, que aún no se encontraban creados o en funcionamiento en todo el territorio.

A su vez, el análisis del modelo lógico de la teoría del cambio muestra una adecuada relación entre resultados intermedios y finales, pero fueron insuficientemente explicitados los eslabones de esta teoría del cambio vinculados a los insumos y procesos previstos. En relación a los insumos, no figura la aprobación de recursos financieros para el PNDIPI o la generación de capacidades en los actores encargados de su implementación.

## 8.2. Eficacia<sup>56</sup>

**Hallazgo 7.<sup>57</sup> En la formulación inicial, el PNDIPI ha tenido una naturaleza que combina elementos orientativos-ordenadores y ejecutivos-operativos-estratégicos. En el documento fundacional del PNDIPI (2011a) se aprecia una mayor preponderancia de aspectos ejecutivos-operativos. Durante la implementación del PNDIPI predominó una lógica orientativa y referencial.**

---

<sup>55</sup> El presente hallazgo se vincula con las preguntas de evaluación iniciales: consistencia interna general del PNDIPI en relación a su teoría de cambio, claridad de los mecanismos del cambio y de la cadena de resultados, y prioridades, secuenciación, seguimiento y adaptación del modelo de intervención.

<sup>56</sup> En el TdR se hace referencia a efectividad asociado a consistencia interna y estructura institucional. El término eficacia es utilizado en el mismo TdR como sinónimo.

<sup>57</sup> El presente hallazgo se vincula con las preguntas de evaluación iniciales: ¿el PNDIPI ha tenido una naturaleza de carácter orientativa o ejecutiva a nivel de su diseño en el momento inicial?, ¿qué naturaleza predominó en el PNDIPI a nivel de diseño en relación a un esquema orientativo o determinante de la ejecución de políticas?, y ¿en qué grado se constituyó en un marco de referencia para la orientación de los actores vinculados a la primera infancia?

En lo que respecta a la formulación inicial, el diseño del PNDIPI cuenta con un fuerte enfoque asociado al modelo ejecutivo-operativo-estratégico. Del análisis documental se desprende el énfasis en generar definiciones de política que incluyen los organismos que poseen cometidos vinculados a la protección, promoción y/o asistencia a la primera infancia. En los documentos del PNDIPI formulados durante la etapa de diseño, se establecen acciones a impulsar (enmarcadas dentro de los ejes, áreas estratégicas, líneas estratégicas y objetivos específicos). El Plan incluye una amplia gama de iniciativas que van desde campañas de sensibilización hasta el reacondicionamiento, adecuación y/o construcción de espacios físicos para la atención integral a la primera infancia, acorde a los requerimientos de la población y a estándares de calidad definidos por los organismos gubernamentales (véase anexos 12.10.1. y 12.10.2.).

En ese sentido, entre los principales elementos que reflejan un enfoque inicial más propio de una perspectiva ejecutiva-operativa se pueden destacar: (i) establecimiento de metas, indicadores y mecanismos de seguimiento para los organismos participantes del Plan (PNDIPI, 2011a, 11),<sup>58</sup> (ii) se establecen instancias institucionales especializadas para impulsar la ejecución coordinada de acciones en el marco del Plan<sup>59</sup> (PNDIPI, 2011a, 59), (iii) planeamiento presupuestal del PNDIPI estimando la evolución del presupuesto 10 años después del comienzo del Plan, concluyendo que aumentaría un 35%: «el resultado es que el costo aumenta en un 35% en 10 años» (PNDIPI, 2011a: 67) e, inclusive, asignan funciones vinculadas a la consolidación de proyectos de presupuestos a la CONPI<sup>60</sup> (PNDIPI, 2011a: 59) y, finalmente, (iv) la terminología técnica de formulación<sup>61</sup> y las definiciones estratégicas comunes, como a nivel de *misión*, ponen énfasis en la asunción de responsabilidades instituciones de ejecución en favor de la primera infancia (PNDIPI, 2011a: 21).

Asimismo, si bien en la formulación inicial predominan los aspectos ejecutivo-operativo-estratégico, se prevén instancias colectivas para compartir información de forma inter-institucional, e incluso, la posibilidad de realizar reportes de avances compartidos que pudieran ser referenciales para actores públicos, privados y de la sociedad civil.

---

<sup>58</sup> En el documento fundacional del PNDIPI se establece: «[...] en el segundo capítulo se exponen los desafíos que nos proponemos enfrentar (con un horizonte de largo plazo), los compromisos institucionales que establecen la misión del Plan, los objetivos estratégicos, las metas comprometidas (para el 2013, 2015 y el 2020) para los indicadores nacionales y los monitoreados a nivel internacional» (PNDIPI, 2011a: 11).

<sup>59</sup> «La Comisión Nacional de Primera Infancia y las Comisiones Departamentales y Municipales creadas en el marco de política de la primera infancia, para su implementación, tendrán como función principal impulsarla coordinación, articulación y complementación de los planes, programas y proyectos orientados a la atención de la primera infancia» (PNDIPI, 2011a, 59).

<sup>60</sup> En ese contexto, se realizará «la consolidación de los proyectos de presupuesto de ingresos y gastos; la negociación conjunta ante el Gabinete Social, el Ministerio de Hacienda, el Congreso Nacional; la elaboración y presentación de informes anuales consolidados de gestión y de resultados en la primera infancia» (PNDIPI, 2011a: 59).

<sup>61</sup> La terminología del Plan enfatiza la ejecución planteando que el PNDIPI «propicia», «define», «genera», «articula compromisos», entre otros términos que denotan concreción.

**Hallazgo 8.<sup>62</sup> El PNDIPI se ubicó como un instrumento de referencia y ordenador para los principales organismos vinculados a la primera infancia en el sector público (niñez, educación y salud) y para la sociedad civil organizada. A lo largo de la implementación del PNDIPI fue disminuyendo la posición referencial a nivel del sector público desde el momento inicial hasta el final de su período de vigencia.**

En primer lugar, el comportamiento del PNDIPI durante la implementación fue más próximo a un modelo referencial-orientativo. En ese sentido, el Plan brindó un marco conceptual adecuado a modo de lineamientos técnicos para el desarrollo de prestaciones dirigidas a la primera infancia. Esta tendencia se ve también respaldada en el alto nivel de acuerdo entre las personas consultadas (85%) sobre si el Plan operó como una referencia y orientación para los actores públicos vinculados a primera infancia (véase anexo 12.6.).

De forma complementaria, en los primeros años de implementación (2011 y 2012), el PNDIPI facilitó la generación de iniciativas compartidas a nivel interinstitucional desde la lógica que ayudaba a superar visiones sectoriales restrictivas. Sin embargo, las lógicas sectoriales fueron aumentando con el correr de los años, cuestión que se evidencia por ejemplo en la implementación del PDIT desde el enfoque predominante de salud y una escasa (casi nula) articulación con los sectores de educación y niñez. Incluso se desarrollaron algunas prácticas de gestión favorables a la complementación entre los organismos, como rendiciones de cuentas comunes.

*Un elemento importante fue que hubo rendición de cuentas. El equipo de la Comisión Nacional hizo una rendición de cuentas juntos. No era una rendición de cuentas solo de niñez, solo de salud o solo de educación. Entonces se exponía a la ciudadanía las acciones realizadas, los logros y las debilidades **(responsable de nivel técnico, sector público)**.*

Asimismo, el PNDIPI funcionó como marco de referencia técnico para los principales organismos vinculados a la primera infancia dentro del Poder Ejecutivo como son el MINNA (y la SNNA al inicio del Plan), el MEC, y el MSPyBS. A nivel colectivo también operó y continúa operando como referencia orientativa principal para los organismos de la sociedad civil organizada vinculados a la primera infancia. Esa referencia ayudó a visibilizar y jerarquizar la temática de la primera infancia a nivel público otorgándole una mayor presencia.

En términos globales, para el resto del sector público, la centralidad del Plan como referencia orientativa fue disminuyendo a medida que transcurría la implementación y período de vigencia.

*Fue una impronta de los primeros cinco años pero después con el cambio de actores y de administraciones eso se fue diluyendo. Hubo ministerios donde tuvimos cambios de tres ministros. Asumió uno y a mitad de período asumió otro y cuando*

---

<sup>62</sup> El presente hallazgo se vincula con la pregunta de evaluación inicial: ¿cómo se comportó el PNDIPI en la implementación como instrumento de ordenación, referencia y orientador?



*estaba terminando, nuevamente cambio. Se fue diluyendo (responsable de nivel técnico, sector público).*

*Antes del cambio abrupto de gobierno en 2012, cuando nos incorporamos al sistema como autoridades, los funcionarios venían y preguntaban qué tenían que hacer, con el Plan estaba la hoja de ruta y podían tomar decisiones sin solicitar cada vez el permiso de la autoridad. Luego eso se corta. Nadie toma decisiones si no vienen de arriba, hasta que la autoridad mayor dé el ok, pasa el tiempo, se desgana, se desvirtúa y dejan de tener funcionamiento (responsable de nivel técnico, sector público).*

Una evidencia adicional de este cambio hacia un enfoque más orientativo en la implementación, se desprende del análisis documental de las actas y ayuda memoria elaboradas en el marco de las sesiones de la CONPI. A partir de la información disponible, se pudo constatar que fue poco frecuente la elaboración de Planificaciones Operativas Anuales (POA) de forma interinstitucional que integran explícitamente las acciones a realizar por los organismos.<sup>63</sup> Asimismo, esta situación también limita las posibilidades de establecer proyectos de presupuestos consolidados de manera interinstitucional a nivel de PNDIPI entre los distintos organismos participantes, como originalmente estaba previsto que pudiera suceder.

La sociedad civil organizada consultada para esta evaluación, manifiesta haber utilizado el PNDIPI desde el inicio de su implementación, como un instrumento orientativo al momento de diseñar proyectos y abordajes dirigidos a primera infancia.

Se identifican aportes a la temática de primera infancia que se desarrollaron sin una visión explícita de articulación con el Plan, pero esto parece darse por desconocimiento de la existencia del PNDIPI (manifestado este desconocimiento por 5 de 6 responsables de CODENI que fueron consultados en este proceso).

Recientemente (en agosto de 2020), fue lanzada la ENAIPI - *Kunu'u* que, de acuerdo a su *Nota técnica*, establece «que identifica las acciones críticas del PNDIPI 2011-2020 de manera conjunta con el MINNA, instancia rectora y vinculada al SPS, y establece un mecanismo de trabajo territorial para estandarizar protocolos de actuación o trabajo conjunto intersectorial, para priorizar inversión que asegure el cierre de brechas en equipamiento, infraestructura y recursos humanos, y para fortalecer la gobernanza para abordar temas de primera infancia».

*Esta estrategia es el puente entre dos planes (actual PNDIPI y un nuevo Plan) (equipo técnico de la ENAIPI - Kunu'u).*

<sup>63</sup> Del análisis documental se desprende que durante los primeros años se pueden inferir ejercicios de planificación operativa sustantiva a nivel interinstitucional, en particular, se encontraron documentos asociados para el año 2013, denominado «Plan de 100 días» correspondiente al segundo semestre de ese año.



**Hallazgo 9.<sup>64</sup> La naturaleza deseable en el siguiente ciclo de planificación es la combinación de elementos estratégico-operativos y ordenadores-referenciales dado el alcance intersectorial, nacional y plurianual de la iniciativa.** En base a los análisis de diseño e implementación realizados en esta evaluación, se requiere que el futuro Plan se posicione como un marco de referencia estable para la articulación de los actores vinculados de forma directa e indirecta a la primera infancia en múltiples niveles de intervención (niveles macro-meso-micro) y provenientes de diferentes espacios (sector público, sociedad civil, academia, sector privado y cooperación internacional).

En ese sentido, para identificar las condiciones necesarias resulta oportuno la combinación de elementos de diseño provenientes de diferentes enfoques de planificación reseñados anteriormente. Del modelo de naturaleza *ordenador-referencial* es necesario incorporar elementos tales como:

1. generación de evidencias sobre las condiciones iniciales desde donde partirá el accionar del futuro Plan (líneas de base a nivel de la población, volúmenes de prestaciones y/o coberturas);
2. establecimiento de dispositivos para la producción de información sobre los avances en las prestaciones brindadas por el Plan;
3. implementación de mecanismos para la distribución de información para la gestión (por ejemplo, hallazgos provenientes del monitoreo y evaluación) a nivel intra e interinstitucional; e
4. instrumentar mecanismos de rendición de cuentas a la población y actores claves vinculados a la primera infancia, incluyendo el nivel territorial.

Del modelo de naturaleza *estratégica-operativa* es necesario incorporar como condiciones iniciales, elementos que permitan potenciar una gestión por resultados tales como:

1. definir una teoría de cambio que represente las hipótesis principales de intervención sostenidas sobre relaciones de causa-efecto;
2. establecer objetivos, metas e indicadores que expresen el marco de resultados del Plan en sintonía con la teoría de cambio identificada;
3. elaborar POA de forma interinstitucional entre los organismos ejecutores que permitan definir actividades con responsabilidad operativa y asignaciones presupuestales explícitas;
4. proponer un sistema de monitoreo y evaluación que permita conocer los progresos en el logro de objetivos y las principales lecciones aprendidas;
5. desarrollar sistemas de información y registros administrativos para la producción de estadísticas e información nominada destinados a diferentes funciones vinculadas al logro de los objetivos establecidos (monitoreo y evaluación; POA compartido, rendición de cuentas, proceso presupuestario, etcétera);

---

<sup>64</sup> El presente hallazgo se vincula a la pregunta de evaluación: ¿cuál es la naturaleza deseable en el siguiente ciclo de planificación? y ¿cuáles son las condiciones (necesarias) y condicionantes (posibles limitantes) para ello?

6. generar colaborativamente una estrategia de abordaje a nivel territorial atendiendo las características específicas del territorio y compatibilizado con el SPS;
7. consolidación de acuerdos políticos para la priorización de la primera infancia; y
8. reforzar el rol rector en materia de primera infancia del MINNA.

A nivel de las posibles limitantes se encuentran la necesidad de alcanzar capacidades técnicas institucionales a nivel de sector público adecuadas para instrumentar una gestión por resultados óptima y la correspondiente articulación interinstitucional. En particular, en lo que respecta a los organismos con mayor presencia territorial (por ejemplo, el MEC y el MSPyBS), así como el organismo con responsabilidad rectora en materia de primera infancia como es el MINNA.

**Hallazgo 10.<sup>65</sup> Entre el diseño y la ejecución del PNDIPI hubo sustanciales diferencias respecto a lo previsto en relación a coordinación y articulación interinstitucional. El Plan preveía la integralidad de la implementación, especialmente a nivel territorial. En la práctica se identifica una lógica en el accionar más de carácter institucional-sectorial que de naturaleza integral entre los organismos del Estado que abordan la primera infancia. Se articula en aspectos específicos que no llegan a configurar un abordaje integral-articulado.**

El diseño del PNDIPI estuvo signado por varias características novedosas para el país en cuanto a políticas públicas: (i) fue el corolario de un proceso iniciado en los primeros años de la década del 2000 desde la identificación de la primera infancia y de los niños y niñas como sujetos de derecho; (ii) se nutrió de indicadores de desarrollo de la primera infancia que habían empezado a discutirse a nivel internacional y nacional (desarrollados por UNICEF a nivel local), y (iii) rescató los procesos previos implementados desde el Estado (como los aprendizajes del PMEI/BID y el FEI/BID) que a su vez relevaron experiencias probadas por sociedad civil respecto a la atención de la primera infancia, y formaron especialistas en primera infancia a nivel nacional.

Además, el diseño en sí implicó un proceso de reflexión apoyado por UNICEF que inicia a finales de 2009 y culmina con el lanzamiento del Plan en julio de 2011, a lo largo del cual se realizaron numerosos encuentros con equipos multidisciplinarios de los tres estamentos principales vinculados a infancia (SNNA, MEC y MSPyBS) y representantes de sociedad civil organizada, quienes fueron capacitados en contenidos teóricos que enriquecieron la reflexión que dio como resultado el documento del PNDIPI.

El hito más relevante del proceso de diseño fue la coordinación articulada e interinstitucional del MEC, MSPyBS y la SNNA, cuyas altas autoridades en persona participaban de los procesos de reflexión, compartiendo un lenguaje común y homologado desde sus diferentes sectores, con su participación posterior al lanzamiento del documento y en la socialización en foros regionales en el interior del país.

---

<sup>65</sup> Este hallazgo se vincula a la pregunta de evaluación: ¿hubo diferencias entre el diseño y la ejecución del PNDIPI respecto a lo previsto en relación a la coordinación y articulación interinstitucional?

*Llamaba la atención la difusión del programa, la comunicación y la participación inclusive en el momento del diseño. En cuanto a implementación y el proceso de validación a través de los foros hasta involucraron a los niños y niñas. El lanzamiento se hizo en el Congreso (Poder Legislativo) con presencia de los tres ministros principales, fue muy difundido y causó mucho movimiento (ex responsable de nivel técnico, sector público).*



Presentación del PNDIPI en el Congreso Nacional, con presencia de las máximas autoridades de la SNNA, el MEC y el MSPyBS (diciembre de 2011). Foto cortesía de Elsie Butterworth.

En el diseño se previó la integralidad manifestada en el principio de que «todos los derechos del niño, niña, son importantes e indivisibles, no se pueden separar en forma arbitraria» (PNDIPI, 2011a: 17). Esta integralidad debía implicar, en la práctica, la mirada coordinada de los diversos actores, llegando con los servicios a todos los niños y niñas en todo el territorio pero de manera individualizada y nominalizada (a cada niño y cada niña).

Luego, en la etapa de ejecución e implementación, esa integralidad no logró consolidarse como fue planificada inicialmente. Entre los elementos que incidieron se puede indicar que al momento del lanzamiento del PNDIPI, el MEC había tomado ya la decisión de priorizar la etapa de la adolescencia a través de la resignificación de la educación media, cediendo en esta lógica la coordinación, que previamente ostentaba, del PDIT (financiado por fondos del BID) al MSPyBS.

Asimismo, el MSPyBS tomó el PDIT pero demoró su ejecución con un rezago de más de dos años, terminando por implementar el Programa con severas limitaciones en la gestión, generando como producto más relevante el MAIDIT que llegó a ser implementado en el primer nivel de atención (las USF) con limitaciones (no a todas las USF, no en todo el país). La SNNA no llegó a participar de la ejecución de este programa, sobre el cual había grandes expectativas de diferentes actores, inclusive de sociedad civil.

La situación se agravó con la crisis política que llevó al cambio prematuro de gobierno en 2012, generando la desarticulación de la coordinación a nivel de altas autoridades y limitándose al espacio de la CONPI donde se mantienen los cuadros técnicos que han tenido continuidad en ese espacio desde sus inicios, resignificando la instancia como de encuentro técnico más que como un espacio de decisión de alto nivel político.

Uno de los elementos que puede ayudar a comprender las diferencias entre lo previsto y lo implementado, son los cambios sucesivos de administración que conllevan diferentes énfasis en el impulso político del PNDIPI en lo que respecta a la coordinación y articulación en la implementación del Plan junto con la modalidad rotativa de la Coordinación Ejecutiva de la CONPI (entre los tres ministerios principales), que de acuerdo a las percepciones de las personas consultadas, debilitó la continuidad y profundización de los procesos.

**Hallazgo 11.<sup>66</sup> Más allá de las limitaciones en la articulación y desarrollo de la mirada integral sobre el niño y la niña, se han dado algunos hitos relevantes con relación a la coordinación y articulación interinstitucional en el marco del PNDIPI.**

A nivel macro, uno de los hitos más relevantes en el marco del PNDIPI es la creación y continuidad temporal del espacio de coordinación y articulación interinstitucional que fue la CONPI, donde se mantuvieron los cuadros técnicos de los tres ministerios principales, con sus saberes y experiencias. Esta continuidad propició que, ante cada cambio de autoridades, los tomadores de decisión pudieran contar con especialistas en primera infancia a quienes remitirse.

Lo plasmado en el Plan, como un documento de política pública que buscaba la integralidad de las necesidades y derechos del niño y la niña (implicando una gestión institucional articulada, coordinada y complementaria), no logró en su implementación materializarse de manera sistemática y constante.

La misión del PNDIPI involucra a los tres poderes del Estado y a las gobernaciones y municipios (PNDIPI, 2011a: 21). En ese sentido, el estamento a través del cual podría haberse materializado la gestión institucional articulada, coordinada y complementaria es el SNPPINA, con su operacionalización a través del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, los Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia, y los Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia.<sup>67</sup> Esa situación no fue posible alcanzarla en la práctica, especialmente a nivel territorial, a efectos de generar una integralidad de la atención, articulada, coordinada y complementaria.

---

<sup>66</sup> Este hallazgo se vincula a la pregunta de evaluación: ¿cuáles fueron los grandes hitos y logros en cuanto a la implementación del Plan vinculados a la coordinación y articulación interinstitucional?

<sup>67</sup> El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia se encuentra activo y con representación de los tres poderes del Estado y sociedad civil, los Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia de los cuales actualmente están conformados 13 de un total de 17 departamentos, y los Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia que al 2020 se encuentran activos en un número de 54 consejos sobre un total de 260 municipios.

El MINNA posee datos sistematizados de la conformación de estos espacios desde el año 2015. Estos espacios son claves, ya que el espíritu de la Ley n.º 1680/2001 (CNA) —que los crea— es justamente el de generar espacios de articulación interinstitucional en una lógica descentralizada hasta llegar al nivel más cercano a la ciudadanía.

En los primeros años de implementación, se cuenta con evidencia que indica que la CONPI inició la elaboración de POA compartidos, aspecto que no volvió a repetirse posteriormente. Esto se evidencia en las rendiciones de cuenta anuales posteriores donde se realizan recuentos de las actividades realizadas por cada ente de manera individual.

En 2013, durante el gobierno de Franco, el PNDIPI es aprobado por decreto presidencial, generando entonces una continuidad como política pública. Otro hito importante fue la creación del FEEI, con una línea específica de apoyo programático y presupuestario a primera infancia, que en la implementación ha tenido severos problemas de gestión como se puede visualizar en el desglose porcentual de ejecución anual proporcionado por el Observatorio Educativo Ciudadano.<sup>68</sup>

**Tabla n.º 2. Ejecución presupuestaria de intervenciones educativas para primera infancia financiadas por el FEEI**

Proyecto FEEI	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Proyecto «Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 y 4 años en Asunción y en 10 departamentos geográficos de nuestro país» (2014-2017)	22%	75%	47%	34%	-	-
Proyecto «Ampliación de atención educativa desde la gestación hasta los 5 años»	-	0%	6%	27%	27%	12%

Fuente: Observatorio Educativo Ciudadano.

La coordinación e interacción interinstitucional en la CONPI generó algunos puntos de consenso y acuerdos que la posicionó como referencia para el diseño de programas vinculados a primera infancia. Por ejemplo, para el acompañamiento del diseño de programas como el PDIT y el proyecto «Atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 y 4 años en Asunción y en 10 departamentos geográficos de nuestro país» (financiado con fondos del FEEI). Pero, a pesar de esa participación, las personas entrevistadas perciben que no se está logrando tener un programa donde se articule efectivamente la mirada integral.

Otro ejemplo fue la convocatoria que realizó el MDS, que sin conformar la CONPI, le solicita apoyo para llevar adelante la incorporación de la mirada de primera infancia en el anterior proyecto *Kunu'u*<sup>69</sup> (en 2016 y previo a la actual ENAIPI - *Kunu'u*) que, utilizando la plataforma

<sup>68</sup> Véase: <<https://observatorio.org.py/>>.

<sup>69</sup> El proyecto fue liderado por el MSPyBS, con la colaboración de la SAS (actualmente MDS), la SNNA (actualmente MINNA), y el apoyo de UNICEF, OPS/OMS, y el sector privado.

de llegada a través de las transferencias condicionadas (programa *Tekoporá*), involucra el registro de nacimiento, parto humanizado, y la entrega de una cunita y un kit de bienvenida como incentivo a las familias. Se considera un logro que el ministerio que trabaja el combate a la pobreza, incorpore esta mirada del niño y la niña como sujeto de derecho desde la primera infancia.

Un logro general es la construcción de una mirada interinstitucional e interdisciplinaria con respecto a la primera infancia (inserción del enfoque de derechos, sensibilización y capacitación a funcionarios), generando la inclusión y consolidación de la primera infancia en la agenda política. En la actualidad, es un enfoque que se encuentra incorporado como esencial en la apuesta de política más ambiciosa que posee el país en lo referido a la protección descentralizada, interinstitucional, articulada y vinculada al presupuesto, como lo es el SPS «Vamos!».

El SPS incorpora a la primera infancia con una fuerte mirada puesta en el antes (planificación familiar), durante el embarazo y esencialmente los primeros mil días del niño y la niña. Esto lo hace a través de lo que denomina «paquete de servicios núcleo del SPS» que son prestaciones de servicios universales que constituyen un umbral mínimo de protección que el abordaje interinstitucional debe facilitar.

*Esa mirada de que el niño o la familia tienen que recurrir al servicio, debía desmontarse. Instalar que debía haber diferentes puertas de entrada (ex alta autoridad ministerial).*

Asimismo, se identifican un paquete de servicios ampliado y diferenciado, con la inclusión de servicios de respuesta a situaciones de vulnerabilidad concretas (ya sea individual, social o económica), e incluye ciertas prestaciones universales en proceso de ampliación.<sup>70</sup>

Otro hito positivo es la creación de la REDPI en el año 2016, impulsada desde la sociedad civil organizada, que aglutina a 15 organizaciones que trabajan temas de primera infancia y se crea para acompañar a la CONPI en la implementación del PNDIPI. Si bien es un ejercicio de ciudadanía e incidencia resaltante, según especialistas en primera infancia consultados en este proceso, existen en todo Paraguay más de 50 organizaciones que trabajan temas de primera infancia, que podrían ser invitadas a enriquecer y fortalecer este espacio.

Se visualiza como positiva la identificación de la necesidad de incorporar a otros entes claves del Estado en la nueva estructura recientemente creada (el ENPI que sustituye a la anterior CONPI), e incluye al Ministerio de Hacienda, al MDS, el Ministerio de Justicia, la STP y la UGPR. La coordinación y jefatura está a cargo del MINNA, que podrá fortalecer desde ese espacio, su posicionamiento político interinstitucional.

---

<sup>70</sup> Véase «Paquete de Servicios Núcleo del SPS» ([https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/paqueteservicios\\_0kqipwyx.pdf](https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/paqueteservicios_0kqipwyx.pdf)).



**Hallazgo 12.<sup>71</sup> El PNDIPI buscaba fortalecer la institucionalidad existente del SNPPINA. Se constatan logros en el caso de la extensión de la instalación de las CODENI, no así en los intentos de generar dentro de las Consejos de la Niñez y la Adolescencia existentes (en los niveles nacional, departamental y municipal), comisiones específicas de primera infancia con importantes atribuciones en la implementación del Plan. Se creó la comisión prevista en el nivel nacional (CONPI), pero al inicio de la fase de implementación se abandonó el objetivo de generar esta institucionalidad específica en los niveles departamental y municipal.**

El PNDIPI plantea, como uno de sus cinco ejes estratégicos, el fortalecimiento institucional del SNPPINA. El SNPPINA fue creado por la Ley n.º 1.680/2001 (CNA), y le asigna la finalidad de preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del NNA a nivel nacional, departamental y municipal (Martínez, 2019).

La mencionada ley le asigna la rectoría del SNPPINA a la SNNA, elevada al rango de ministerio a partir de 2018 (MINNA). Entre los cometidos de la SNNA se encontraba el de conformar el órgano colectivo (el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia), como integrante y convocante, y el cometido de impulsar la creación de los órganos colectivos departamentales y municipales de la niñez y la adolescencia, facilitando su relacionamiento y coordinación con el SNPPINA.

**Tabla n.º 3. Integración de las comisiones y consejerías creadas por el SNPPINA**

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia	Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia	Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- SNNA</li> <li>- MSPyBS</li> <li>- MEC</li> <li>- Organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro de cobertura nacional</li> <li>- Ministerio de Justicia y Trabajo</li> <li>- Ministerio Público</li> <li>- Ministerio de la Defensa Pública</li> <li>- Consejos Departamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobernador</li> <li>- Junta Departamental</li> <li>- Secretarios Departamentales de Salud y Educación</li> <li>- Organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro del departamento que realicen acciones dirigidas a NNA</li> <li>- Organizaciones de niños del departamento</li> <li>- Consejos Municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intendente</li> <li>- Junta Municipal</li> <li>- Organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro del municipio que realicen acciones dirigidas a NNA</li> <li>- Comisiones vecinales o de fomento del municipio</li> <li>- Organizaciones de niños</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Director</li> <li>- Profesionales: abogados, psicólogos, trabajadores sociales y otras disciplinas, y personas del lugar, de reconocida trayectoria en la prestación de servicios a su comunidad</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

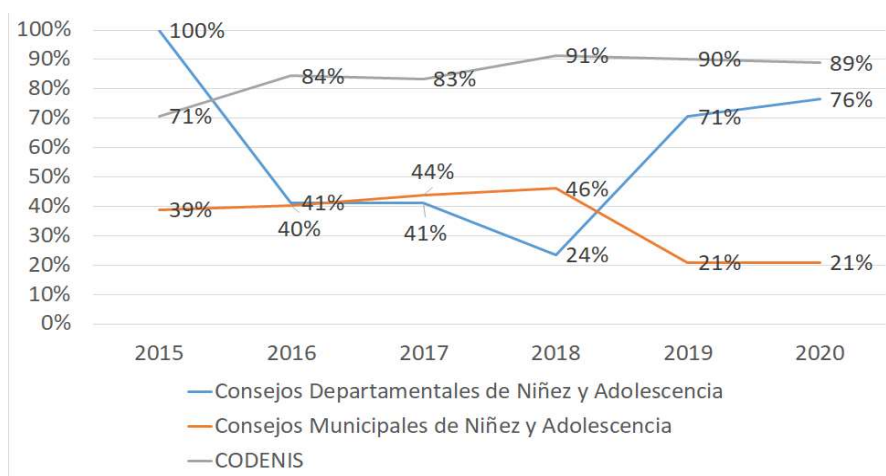
<sup>71</sup> Este hallazgo se vincula a la pregunta de evaluación: estructura institucional, de gobernabilidad y ejecución, ¿cómo fue el diseño de la institucionalidad del PNDIPI y cómo fue su instrumentación?, ¿se concretó la creación y el funcionamiento de la institucionalidad prevista del PNDIPI en sus distintos niveles?, ¿cómo prevé el PNDIPI en su diseño alcanzar la cobertura a nivel territorial?, ¿esos actores lograron la articulación y la coordinación a nivel local?, y ¿qué fortalezas y oportunidades de mejora han tenido en su funcionamiento?



A su vez, el CNA también previó la creación de las CODENI, las cuales son órganos dependientes de los municipios. Los intendentes municipales podrán designar un director al frente de las CODENI e integrarlas con funcionarios que presentan perfiles específicos. La siguiente tabla refleja la integración de cada una de estas comisiones y consejerías tal como está prevista en la Ley n.º 1680.

En 2020, casi 20 años después de aprobada la Ley n.º 1.680/2001, la implantación de los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia llegaba solo al 21% de los municipios (con una tendencia descendente), por su parte las CODENI llegaban al 89% de los municipios (primero con una tendencia ascendente y con un estancamiento en los últimos 3 años), mientras que los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia llegan a un 76% de los departamentos (habiendo alcanzado el 100% en 2014, comienza a descender desde 2016 y a partir de 2018 se experimenta un fuerte repunte, período que coincide con la jerarquización a nivel ministerial del ente rector, el MINNA).

**Gráfico n.º 1. Evolución de departamentos y municipios que cuentan con los consejos y consejerías prevista en el SNIPPA**



Fuente: elaboración propia a partir de datos aportados por el MINNA en el marco de la presente evaluación.

El PNDIPI se planteaba objetivos de fortalecimiento de la institucionalidad existente. En este sentido previó acciones para la puesta en funcionamiento de las CODENI y para asegurar sus capacidades: conformación de equipos técnicos multidisciplinarios, requerimientos de infraestructura, y la generación de un presupuesto específico financiado en base a «royalties y compensaciones de las hidroeléctricas binacionales» (PNDIPI, 2011: 51).

Esta previsión de la fuente del presupuesto para las CODENIS favoreció su implementación, que según el CNA se implementarían según la disponibilidad de recursos de los municipios y, en caso de no poder conformarse, algunas de las funciones serían desarrolladas por el

municipio.<sup>72</sup> La serie de tiempo que se muestra en el Gráfico n.º 1 muestra una tendencia positiva en el desarrollo de esta institucionalidad.

Cómo se dijo, parte del reforzamiento de la institucionalidad existente consistía en la creación por parte del PNDIPI de Comisiones específicas de primera infancia con cometidos centrales para la gestión del Plan. Éstas serían creadas a nivel nacional, departamental y municipal en la órbita de los Consejos de Niñez y Adolescencia del SNPPINA (PNDIPI, 2011:15).

En este sentido se preveía que el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia instituyera la CONPI. Asimismo, los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia debían crear las Comisiones Departamentales específicas de Primera Infancia; y los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia debían crear las Comisiones Municipales específicas de la Primera Infancia.

La siguiente tabla muestra el vínculo entre la institucionalidad preexistente y la que estaba previsto crear de acuerdo a lo establecido en el PNDIPI.

**Tabla n.º 4. Consejos, consejerías y comisiones creados por el SNPPINA y por el PNDIPI**

Nivel	Nacional	Departamental	Municipal	
Consejos y consejerías previstos por el SNPPINA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia	Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia	Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI)
Comisiones creadas por el PNDIPI	Comisión Nacional de Primera Infancia (CONPI)	Comisiones Departamentales de Primera Infancia (CODEPI)	Comisiones Municipales de Primera Infancia (COMUPI)	

Fuente: elaboración propia a partir del CNA y del PNDIPI

Para la puesta en funcionamiento de las comisiones específicas de primera infancia se previeron las siguientes acciones: su conformación e instalación, la elaboración de manuales de funcionamiento, la implementación de estrategias para el fortalecimiento de la CONPI, y el funcionamiento efectivo y eficiente de las tres comisiones.

Según información aportada por el MINNA, en 2011 fue concretada la creación de la CONPI. Sin embargo, en la rendición de cuentas del PNDIPI de 2014, se seguía planteando como

<sup>72</sup> El artículo 49 de la Ley n.º 1.680/2001, que remite específicamente a las funciones del artículo 50 (atribuciones), señala en los literales «c) habilitar a entidades públicas y privadas dedicadas a desarrollar programas de abrigo, y clausurarlas en caso justificado», y «e) llevar un registro del niño y el adolescente que realizan actividades económicas, a fin de impulsar programas de protección y apoyo a las familias», y al artículo 57 que se refiere a «de la comunicación del trabajo de adolescentes».

desafío la aprobación de su reglamento operativo por parte del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Luego de la crisis política en Paraguay de 2012, que se desató a raíz del juicio político contra el entonces presidente; la SNNA desestima institucionalmente la idea de crear las comisiones departamentales y municipales específicas de primera infancia (CODEPI y COMUPI, establecidas en el PNDIPI). Esto se debió principalmente a la superposición que supondría la creación de comisiones específicas de primera infancia dentro de los Consejos, que harían que los temas y responsabilidades recayeran sobre las mismas personas. Asimismo, se replantea la llegada territorial trabajando los temas de primera infancia directamente desde los Consejos de Niñez y Adolescencia a nivel departamental y municipal. Estos a su vez y como ya se mencionó, también tuvieron dificultades para su puesta en funcionamiento (sobre todo en el caso de los Consejos Municipales), dificultades que permanecen hasta la actualidad.

En tercer lugar, el Plan sugiere la incorporación del Ministerio de Hacienda y el Poder Legislativo a la estructura del SNPPINA. Si bien esto no se establece como lineamiento estratégico o acción, se menciona en el PNDIPI la existencia de propuestas surgidas en el marco de los Foros Regionales de Presentación y Consulta de «incluir también dentro del Sistema, al Ministerio de Hacienda y el Poder Legislativo», como forma de ganar «complementariedad y coherencia en el trabajo a favor de la primera infancia» (PNDIPI, 2011a: 60-61).

La sugerencia de integrar al Ministerio de Hacienda se ha constatado también en múltiples entrevistas durante esta evaluación. Esta integración se concretó a partir del decreto N.º 3.938/2020 que crea el ENPI. También resulta positiva la incorporación del MDS dentro de esta integración, el cual desarrolla políticas de combate a la pobreza con efectos importantes sobre la primera infancia y con potencial de generar sinergias, así como la participación de la STP, la Coordinación del Gabinete Social y la UGPR.

*Dada la complejidad del tema es imprescindible la inclusión y participación más activa de otros sectores públicos y privados: Ministerio de la Mujer, Instituto Nacional del Indígena, Secretaría Nacional de Cultura, Secretaría de Acción Social, Secretaría Nacional de Planificación, Ministerio de Hacienda, entre otros. Por ejemplo, el hecho de que la Oficina de la Primera Dama participe y se responsabilice tiene un significado importante para la visibilidad estratégica. De igual modo las instancias como la Unidad de Gabinete Social de Presidencia para su inclusión en el programa de lucha contra la pobreza. Es un tema multisectorial y eje de gobierno muy pertinente como tal (**responsable de nivel técnico, sector público**).*

Respecto al Poder Legislativo, se constatan algunos logros. Por ejemplo, en la Rendición de Cuentas del PNDIPI correspondiente al año 2015 se menciona como logro la firma de un documento interinstitucional por referentes de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo: «Llamado a la acción para la desinstitucionalización de las niñas y niños de 0 a 3 años». Por otro lado, un emergente no previsto por el PNDIPI, pero muy relevante y positivo en cuanto a

cambio institucional en relación a la primera infancia durante el período, fue la jerarquización de la SNNA en ministerio a partir de 2018.

**Hallazgo 13.<sup>73</sup> La no creación de las comisiones departamentales y municipales específicas de primera infancia previstas en el PNDIPI, se debió a una combinación de factores entre los que se resalta: (a) el limitado funcionamiento a nivel departamental y municipal de los Consejos de Niñez y Adolescencia que debían a su vez crear las comisiones específicas de primera infancia, y (b) el cambio en la percepción sobre esta institucionalidad específica que pasó a ser vista como una duplicación de la institucionalidad del SNPPINA agravada por la escasez de recursos humanos y financieros necesarios para su creación, sobre todo a nivel municipal.**

Entre los elementos que influyeron en la no creación de las comisiones específicas de primera infancia departamentales y municipales previstas en la institucionalidad del PNDIPI, influyó en primer lugar el limitado funcionamiento en muchos departamentos y municipios de los Consejos de Niñez y Adolescencia que debían crear las comisiones específicas de primera infancia. Ocho años después de aprobado el PNDIPI, el 76% de los departamentos cuentan con Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia activos y solo el 8% de los municipios cuenta con Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia activos (Martínez, 2019). En la rendición de cuentas del Plan de 2014, se mencionaba como una de las principales dificultades la falta de compromiso de las autoridades locales.

En segundo lugar, influyó la falta de consenso en relación a la creación de la institucionalidad departamental y municipal. La institucionalidad del PNDIPI fue uno de los temas más discutidos y de los que generó más polémica durante la fase de diseño, decidiéndose por votación de las personas participantes del proceso de diseño.

*Se terminó decidiendo por votación (participante en el diseño del PNDIPI).*

Pero esta forma de zanjar la discusión no soluciona el problema ya que los Consejos de Niñez y Adolescencia requieren de la voluntad política a nivel departamental y municipal para ser creados.

A nivel gubernamental rápidamente cambió la percepción sobre esta institucionalidad propuesta por el PNDIPI. En parte esto estuvo vinculado al abrupto cambio de gobierno y al cambio de percepción sobre las comisiones específicas de primera infancia, que pasaron a ser vistas como una duplicación de la institucionalidad del SNPPINA, agravada por la escasez de recursos humanos y financieros para su creación, sobre todo a nivel municipal.

Este cambio de visión sobre las comisiones específicas de primera infancia se genera en 2012 y desde entonces se abandona el objetivo de crear esta institucionalidad a nivel departamental y municipal. Previamente se habían constatado resistencias debido a que en

---

<sup>73</sup> Este hallazgo se vincula a la pregunta de evaluación: ¿qué elementos influyeron en la no creación de la institucionalidad?

varios distritos eran las mismas personas representantes las que integraban diferentes consejos locales (ya sea de niñez y adolescencia, educación, mujer, salud), a veces con superposición de temas, además de la integración de estos espacios por parte de funcionarios y funcionarias que no tenían estas tareas previstas en sus funciones.

Otras personas consultadas en este proceso de evaluación han coincidido respecto a la falta de personal a nivel municipal para liderar las comisiones específicas de primera infancia previstas por el PNDIPI. Se ha señalado también que estas responsabilidades deberían haber recaído en los Consejos de Niñez y Adolescencia del SNPPINA ya creados o a ser creados. También se ha señalado que esta institucionalidad a nivel municipal, no solo no era posible sino que tampoco era necesaria, e incluso la fragmentación de esfuerzos que generaban podría llegar a ser contraproducente. En relación a esto, personas entrevistadas que participaron durante el diseño del PNDIPI plantearon:

*Nos pusimos la soga al cuello pidiendo las comisiones específicas a nivel municipal que no era posible concretar ni tampoco algo tan necesario. Puede ser que tanta comisión no fuera necesaria, o incluso podrían ser contraproducentes, ya que pueden generar una fragmentación contradictoria con la integralidad (ex alta autoridad ministerial).*

**Hallazgo 14.<sup>74</sup> La falta de concreción de la institucionalidad prevista por el PNDIPI ha generado debilidades durante la implementación del Plan en relación a las funciones que estaban previstas para las comisiones específicas de primera infancia a nivel departamental y municipal (CODEPI y COMUPI), en particular la articulación, coordinación, complementación y gestión en redes a nivel territorial. A su vez, la Coordinación Ejecutiva rotativa de la CONPI (no prevista en el diseño pero acordada durante la implementación), ha implicado distintos niveles de avance en la implementación del PNDIPI, y no se condice con el papel rector del MINNA en materia de niñez y adolescencia. Se valora positivamente el desarrollo de POAs en los primeros tiempos, actividad que debió ser continuada, y la elaboración de la rendición de cuentas anual, la cual debió tener una mayor dimensión en la comunicación pública de resultados como forma de generar incentivos en los actores para el cumplimiento de las acciones comprometidas.**

El único nivel en que se creó la nueva institucionalidad prevista en el PNDIPI es el nacional, a través de la CONPI. Se valora positivamente que ésta se haya concretado tempranamente y que se haya reunido sin interrupciones a través del tiempo, aunque con distinta intensidad. En este logro han tenido un papel muy importante algunos esfuerzos individuales.

La forma de gobierno de la CONPI, en base a una Coordinación Ejecutiva rotativa entre los tres principales promotores del Plan, generó momentos de mayor impulso (cuando estuvo en

<sup>74</sup> El presente hallazgo se vincula con la pregunta inicial: ¿cuáles fueron las fortalezas y oportunidades de mejora en relación al funcionamiento efectivo de la institucionalidad del PNDIPI en sus distintos niveles? ¿Esos actores lograron la articulación y la coordinación a nivel local? ¿Qué fortalezas y oportunidades de mejora han tenido en su funcionamiento?

manos de la SNNA/MINNA) y otros en que los avances han sido menores debido a coordinaciones con menores capacidades de liderazgo o motivación. Incluso se ha planteado por parte de algunas personas consultadas (ex altas autoridades ministeriales y consultores de organismos internacionales, integrantes de la sociedad civil), que en algunos casos se han generado bloqueos en la CONPI que han demorado la implementación de políticas por parte de actores dinámicos como los vinculados a educación.

*Salud no tenía un equipo que pudiera trabajar en los ejes del Plan para primera infancia, no había un equipo consolidado y reconocible. Tenían una lucha interna grande para que los reconocieran. La SNNA era Secretaría, sin voz, sin voto y sin presupuesto. Muchas líneas debía desarrollarlas la SNNA. Ellos lograron conformar a pulmón un equipo fuerte. Educación fue más adelantado en muchos casos y en otros casos estuvo bloqueado por los acuerdos que debían lograrse en el Consejo y se demoraron **(ex alta autoridad ministerial y consultor/a de organismo internacional)**.*

*El liderazgo debería estar en mayor medida en el MINNA aunque integrando a otros, la mayor cantidad posible, incluso sociedad civil, pero que lidere el rector. **(integrante de la Sociedad Civil)**.*

El menor rango de la SNNA (que antes de jerarquizarse en ministerio, era una secretaría dependiente de la Presidencia de la República), frente a dos grandes ministerios (MEC y MSPyBS), disminuyó su capacidad de ejercer el liderazgo en la CONPI. Por ello se considera positivo su cambio de rango, aunque el fortalecimiento de sus capacidades ha avanzado en menor medida.

Los Consejos de Niñez y Adolescencia tanto a nivel departamental y municipal —como se dijo— fueron parcialmente creados, y esto impactó sobre los objetivos que el Plan depositó en éstos a nivel territorial: la promoción de la «articulación, coordinación, complementación y gestión en redes del sector público» en relación a la primera infancia (PNDIPI, 2011a: 51). En este sentido, personas consultadas han señalado que las carencias en la capacidad de poner en funcionamiento la institucionalidad prevista por el PNDIPI y por el CNA a nivel territorial, se puede haber correlacionado con la debilidad en las funciones que debían asumir.

En relación a las capacidades de la institucionalidad del SNPPINA para implementar el Plan, se han señalado las siguientes oportunidades de mejora:

- a) limitaciones en la continuidad de los recursos humanos vinculados a la primera infancia en algunos niveles o territorios. Se ha invertido en la capacitación de recursos humanos que luego no continúan desarrollando las funciones asignadas (esencialmente en algunos CODENI donde la rotación de personal es constante). Esto puede haber incidido en: (i) menores posibilidades de acumulación de conocimiento en las instituciones, (ii) discontinuidades en lineamiento de política pública, y (iii) provisión de servicios sin criterios técnicos rigurosos o precisos que pueden generar riesgos de discrecionalidad;

- b) los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia no sólo tuvieron dificultades para ser creados, también en muchos casos tuvieron carencias en su planificación y presupuesto para poder ser operativos. Se ha planteado la percepción de que la política social reviste a nivel territorial una prioridad menor frente a otras problemáticas que se perciben como más importantes (por ejemplo recolección de residuos, obras públicas); y
- c) falta de reconocimiento de la institucionalidad rectora de políticas de infancia. Se ha señalado que se han realizado avances en beneficio de la primera infancia, pero en paralelo al Plan o su institucionalidad, lo cual en ocasiones se ha traducido en duplicaciones, o solapamientos de programas con coberturas insuficientes.

En materia presupuestal, el Plan previó una mejora en la asignación y gestión en relación a la primera infancia, previendo un aumento real (en precios constantes) en la asignación presupuestal del 35% al cabo de 10 años, esto vinculado al avance hacia una cobertura universal en los programas existentes y un aumento del gasto por beneficiario (PNDIPI, 2011). Sin embargo, las personas consultadas en distintos ámbitos (autoridades gubernamentales, integrantes de organismos internacionales y de sociedad civil) señalan que no siempre han estado los recursos presupuestales para implementarlo.

*A la SNNA le ha costado mucho la ejecución por el tema presupuestario (ex alta autoridad ministerial y persona consultora de organismo internacional).*

*El gobierno de Paraguay gasta poco en políticas sociales, está aumentando el gasto en subsidios para pobres extremos, pero sigue habiendo pocos gastos en políticas sociales. Hay ejemplos de recursos que no se gastan bien y deberían ser redireccionados, por ejemplo Fondo de la Excelencia. Los recursos llegan al territorio en la medida que haya mayor afinidad política con los municipios (ex alta autoridad ministerial).*

*Otra limitación es que no ha estado atado a un presupuesto, no siempre estuvieron los recursos presupuestales para implementarlo. En ocasiones han surgido préstamos para algunas acciones pero no había recursos presupuestales (ex alta autoridad ministerial y consultora).*

*Los recursos llegan al territorio en la medida en que haya mayor afinidad política con los municipios. Ha habido muchos escándalos en el uso de los recursos y el desvío de ellos. Faltaron los recursos financieros y políticos para poder bajar esto a tierra y para convertirlo en una política de Estado (integrante de sociedad civil).*

*También faltó conocer las fuentes del presupuesto, cómo se financiaría cada acción. Ningún plan debería hacerse sin la participación de los Ministerios de Hacienda (persona consultora de organismo internacional).*

En la rendición de cuentas del Plan (correspondiente a 2014) se mencionaba como una de las principales dificultades el presupuesto insuficiente y se aspiraba a contar con una «asignación presupuestaria específica e integrada para la implementación del PNDIPI».



En relación a la línea estratégica de monitoreo y evaluación del PNDIPI, se previeron acciones vinculadas a la instalación y funcionamiento de un sistema de monitoreo y evaluación del Plan así como un sistema de información que le diera sustento, la capacitación de recursos humanos, y la rendición de cuentas anuales a través de «informes anuales consolidados sobre la atención de la primera infancia» elaborados por la CONPI con información aportada por los ministerios sectoriales. Sin embargo, no se logró generar datos suficientes y oportunos según lo previsto, lo cual dificulta la generación de evidencia vinculada a las áreas del Plan, y por tanto el seguimiento de los logros al abordar las necesidades y problemáticas de la primera infancia. Por ello, si bien se valora positivamente que el diseño del Plan previera una rendición de cuentas anual y que esta rendición se haya realizado desde los primeros momentos, el seguimiento de los indicadores del Plan fue en general un aspecto a mejorar en las mismas. A su vez, personas consultadas vinculadas a Sociedad Civil y Organismos Internacionales señalan que las rendiciones de cuentas deberían haber tenido una mayor difusión pública y convocatoria de todos los involucrados.

*Los aspectos positivos del Plan sólo se valoran y visualizan en Asunción entre el MEC, el Ministerio de Salud y el MINNA. No ha salido de ahí. Sus logros sólo los conocen los que están a nivel político todo el día. Creo que en los Ministerios de Salud y Educación incluso sólo los conocen sus Direcciones de infancia, no sus Ministros (persona consultora de organismo internacional).*

### 8.3. Cobertura

**Hallazgo 15.<sup>75</sup> El PNDIPI establece una estructura institucional de apoyo, sostenida dentro de la estructura del SNPPINA. La importante centralidad de los servicios y las debilidades en la conformación de los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia, limitan el desarrollo de un enfoque territorial integral articulado con las particularidades locales. La política de protección social a través del SPS-Sistema de Protección Social, podrá ser una plataforma propicia para el fortalecimiento de la llegada a territorio.<sup>76</sup>**

Como se analiza en los hallazgos 12 y 13, el diseño del PNDIPI previó la conexión con la estructura institucional del SNPPINA, y propuso una institucionalidad específica para primera infancia que contribuiría a la llegada a los territorios (la CONPI y comisiones departamentales y municipales específicas de primera infancia). De todas formas, la correcta funcionalidad de estas nuevas instancias a nivel departamental y municipal dependería altamente del éxito en la instalación del nivel inmediato anterior, es decir de los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia.

Luego de 10 años desde el momento del diseño del PNDIPI y de casi 20 años de la aprobación del CNA (en el cual se instituyen los espacios de los Consejos de Niñez y Adolescencia a nivel

<sup>75</sup> El presente hallazgo se vincula con las preguntas originales: en cuanto a la cobertura territorial: ¿cuál es la conexión entre el Plan y el Sistema Nacional de Primera Infancia? En particular, ¿cómo se esperaba que fuera, ¿cómo ha sido? y ¿cómo se puede mejorar el enfoque territorial del PNDIPI? (por ejemplo, el rol de las municipalidades y gobernaciones)

<sup>76</sup> En los hallazgos 12 y 13 se profundiza en los temas vinculados a institucionalidad del PNDIPI.

nacional, departamental y municipal), la instalación de éstos es un proceso en constante construcción con lentos avances.

A la fecha de esta evaluación, se encuentran instalados 13 Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia (en 13 departamentos de un total de 17 existentes), y 54 Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia (en 54 municipalidades de las 260 existentes en Paraguay). El número de CODENIs instaladas a la fecha es de 231 (de 260 posibles).<sup>77 78</sup>

Este lento avance no colaboró en la instalación de la nueva institucionalidad, dado que no se constituyeron las comisiones específicas de primera infancia a nivel departamental y municipal y la cobertura del PNDIPI ha dependido de la instalación, con mayor o menor éxito, de los Consejos departamentales y municipales de niñez y adolescencia.

Aun así, ante estas limitaciones, algunos niveles de articulación y coordinación de las tres instituciones firmantes del PNDIPI acontecieron en algunos departamentos y distritos según se han recabado informaciones proveídas en las entrevistas (se sintetizan más adelante como fortalezas). Que esto haya sido posible, dependió también del nivel de servicios y presencia de estos tres actores principales en terreno, preexistentes al Plan y existentes al momento de la implementación del PNDIPI, y los que se fueron produciendo más adelante.

Si bien el Plan no logró instituir estos espacios específicos, logró algún nivel de coordinación y articulación (de acuerdo a referencias brindadas por personas entrevistadas) debido a las siguientes fortalezas: la sensibilización que impulsó acerca de la primera infancia, que sí ocurrió en los territorios y predispuso a una acción de mayor coordinación y articulación en la implementación de programas tales como PDIT y su modelo de atención (MAIDIT),<sup>79</sup> la voluntad política de las autoridades en algunos territorios,<sup>80</sup> la existencia previa de programas o proyectos de niñez, la mayor o menor eficiencia en capacidad de gestión de los gobiernos locales, la presencia de sociedad civil organizada en los territorios y el liderazgo personal de algunos actores que impulsaron acciones de coordinación y articulación.

Otra experiencia que ha logrado plasmar la ejecución de varias acciones del PNDIPI, y que puede considerarse una buena práctica, ha sido (desde el año 2017) la implementación del proyecto *Torore* impulsado por la Gobernación del departamento Central junto con UNICEF, en el distrito de Areguá. Este centro de primera infancia es un espacio de atención de niños y niñas de 1 a 3 años de vida, quienes permanecen en este espacio mientras sus padres/madres/cuidadores trabajan. La metodología supera al tradicional concepto de

---

<sup>77</sup> Datos proporcionados por el MINNA.

<sup>78</sup> Incluso las CODENI que poseen explícitamente, según el CNA, atribuciones en el área de primera infancia (como es la instalación de espacios de cuidado), no han hecho progresos en este sentido.

<sup>79</sup> Nos referimos al PDIT y el MAIDIT. No obstante el gran retraso en la implementación de las acciones de este Programa, y las dificultades en el proceso de implementación, éstos fueron referenciados por técnicos del MEC y MSPyBS como uno de los hitos del PNDIPI.

<sup>80</sup> Se destacan los acuerdos firmados en el año 2011 entre municipios tales como Areguá y Encarnación con la CONPI para impulsar el Plan y resalta la elaboración de diagnósticos locales de los 5 ejes del PNDIPI. Esto se puede rescatar como una fortaleza y buen modelo de gestión.

guardería y coloca al niño y la niña en el centro de su propio aprendizaje. Este proyecto ha sido valorado en las entrevistas con referentes de territorios, quienes mencionaron que se encuentra en proyección la expansión de esta experiencia a otros distritos.

*El Proyecto Torore es una experiencia de vida distinta para niñas y niños y ha implicado mirar a la infancia con otros ojos (responsable de nivel técnico, sector público).*

Los Espacios de Desarrollo Infantil (EDI)<sup>81</sup> implementados en distintos territorios para la atención de los primeros mil días de vida, han sido citados por personas entrevistadas y valorados como una iniciativa importante y necesaria. Asimismo, se sostiene que precisa ser replicada en otros distritos: según referentes del área educativa, la replicación se encuentra en proceso. Los programas a nivel país mencionados antes y estas dos últimas iniciativas implementadas en distritos, pueden ser considerados como fortalezas del PNDIPI.

En la propuesta técnica de esta evaluación se seleccionaron seis territorios para el desarrollo del trabajo de campo. Los primeros cuatro distritos coinciden con los seleccionados por el Gabinete Social de la República del Paraguay para la implementación de la primera fase demostrativa del SPS<sup>82</sup> y son:

- *Villeta* (Departamento Central) | Criterio «Periferia metropolitana». El abordaje del SPS en un territorio que presenta características de pobreza estructural y marginalidad urbana, expresada en asentamientos alrededor de la zona central.
- *Santa Rosa del Aguaray* (Departamento de San Pedro) | Criterio «Alineación SPS/PNRP». El abordaje del SPS se da en el marco del PNRP. El SPS, como plataforma integrada de servicios, propone ser la base sobre la cual se monte el PNRP en un territorio específico, definido a partir de la selección y priorización del MDS. Se coloca el énfasis hacia un abordaje a la protección de la población indígena de la región Oriental, considerando que son las poblaciones que experimentan mayor incidencia de pobreza a nivel nacional.
- *Mariscal Estigarribia* (Departamento de Boquerón) | Criterio «Chaco». El abordaje del SPS en el Chaco Paraguayo está marcado por las especificidades únicas del territorio. Este desafío propone facilitar la continuidad de los proyectos de inversión, generando condiciones básicas de protección en los tres ejes del SPS: integración social; inserción laboral y productiva; y previsión social.
- *San Juan Nepomuceno* (Departamento de Caazapá) | Criterio «Ciudades emergentes». El SPS aplica el criterio de abordaje en ciudades emergentes alrededor de la Ruta 8, donde se ha generado un dinamismo y crecimiento económico y productivo importante en los últimos años. Este desafío pone énfasis en probar una articulación rural/urbana y especialmente, en la estrategia del MTESS con sus mecanismos de articulación de oferta y demanda de empleo.

<sup>81</sup> Implementados desde el FEEI.

<sup>82</sup> Para la selección de estos distritos, el Gabinete Social realizó un mapeo preliminar de servicios que permitieran una verdadera articulación interinstitucional para la cobertura de los diversos niveles del SPS, incluida la primera infancia.

Se sumaron dos distritos emblemáticos en la temática de infancia y con características particulares que complementan la diversidad de la muestra:<sup>83</sup>

- *Encarnación* (Departamento de Itapúa). A través de los años y de las diferentes administraciones municipales ha demostrado cierta estabilidad y evolución positiva en el desarrollo de políticas y programas de niñez, en general, y de primera infancia, en particular. Esto se ve reflejado en programas de apoyo a la crianza tales como el establecimiento de guarderías maternas y programas de prevención de trabajo infantil. Encarnación cuenta con una CODENI, constituida y activa, y también cuenta con un Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia en actividad. Por otro lado, en Encarnación existen oficinas descentralizadas del MINNA, hecho que ha impactado en un mejor nivel de eficiencia de los programas de niñez. También se registra una activa presencia de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales.
- *Villarrica* (Departamento del Guairá). La ciudad y sus municipios aledaños registran una trayectoria de considerable sostenibilidad de trabajo municipal y por parte de las organizaciones de la sociedad civil en favor de la niñez. En los últimos años se han desarrollado varios proyectos de prevención del trabajo infantil y de generación de ingresos para las familias que han beneficiado a la primera infancia. Este municipio dispone de una CODENI, constituida y activa, y también un Consejo Municipal de la Niñez y la Adolescencia en actividad.

De la información proporcionada por las personas entrevistadas de los territorios seleccionados en esta evaluación, se da cuenta de lo siguiente:

- las personas consejeras de CODENI no conocen el PNDIPI en un 80% de las consultas,<sup>84</sup>
- la CODENI de Mariscal Estigarribia intenta dar alguna respuesta a las diversas comunidades indígenas del área. La instalación de un EDI era necesario para permitir que las madres puedan acudir a sus trabajos, pero la iniciativa no logró afianzarse por problemas de voluntad política,
- la Gobernación de Itapúa no dispone de una Dirección u otra dependencia específica de primera infancia. No obstante, desarrolla varios proyectos y programas en conjunto con organizaciones de la sociedad civil y redes de ciudadanos, tales como la Red de Encarnación Solidaria, en coordinación con MEC y MSPyBS. La iniciativa «escuela para padres» ha funcionado ofreciendo capacitaciones en temas como crianza positiva, prevención del abuso sexual y derechos sexuales reproductivos, entre otros temas,
- en Villarrica se registran varias acciones relacionadas con la primera infancia, llevadas a cabo a través de la CODENI, en articulación con el MEC y el MINNA, para la instalación de los EDI. Un proyecto a destacar en el cual participó esta CODENI es el denominado

<sup>83</sup> Al incluir estos dos distritos emblemáticos, ampliamos el espectro considerando las características de frontera de Encarnación (con todos los desafíos que eso conlleva) y de ciudad con una institucionalidad que se percibe fortalecida, como Villarrica.

<sup>84</sup> Recordar que muchas de las veces las personas que trabajan en las CODENI rotan cada 5 años con el cambio de administración municipal.

«Los primeros años cuentan»<sup>85</sup> que propuso realizar un mapa georeferenciado de servicios para identificar la brecha en niños y niñas de 0 a 5 años de zonas rurales y la confección de un mapeo de centros de salud, hospitales, CODENI y USF.

Como oportunidades de mejora, las personas consultadas han señalado la importancia de una estrategia de comunicación. Señalaron la necesidad de una comunicación clara y precisa de parte de los implementadores y el abordaje de una comunicación permanente en las comunidades, con campañas de sensibilización para la primera infancia.

**Hallazgo 16.<sup>86</sup> La implementación a nivel de distritos del paquete de Cuidados para el Desarrollo del Niño (CCD)<sup>87</sup> como parte del PNDIPI y la iniciativa global de UNICEF, ha sido a fortalecer las capacidades técnicas de las personas y generación de estrategias de atención contextualizadas destinadas a niñas y niños.**

La metodología CCD es un paquete de servicios del modelo de intervención «Cuidado para el desarrollo infantil» que se basa en la mejor evidencia disponible sobre el desarrollo infantil. También incorpora los hallazgos más recientes que identifican las habilidades críticas de los cuidadores que afectan el crecimiento y desarrollo sano de niños y niñas (sensibilidad y capacidad efectiva de respuesta frente a necesidades). La evidencia científica muestra que estas importantes habilidades pueden ser enseñadas a madres, padres y otros cuidadores (UNICEF, 2018c). El enfoque es ecológico y centrado en el niño y trabaja en los distintos ámbitos, instituciones y contexto de vida en los cuales niños y niñas viven y se desarrollan.

Se implementa en Latinoamérica, África y Asia. En Paraguay comenzó a ser implementado en el año 2016 de forma pionera en la región y se desarrolla en distritos de al menos 5 departamentos del país (UNICEF, 2018c). El paquete se relaciona y está alineado con varios de los ejes del PNDIPI, en particular con el eje 1 («Calidad de vida de la primera infancia») y el eje 2 («Protección e Inclusión social de la primera infancia»). Recoge y profundiza aspectos de las acciones enunciadas en los ejes, proveyendo recursos concretos y técnicas para la facilitación vincular de los cuidadores con niños y niñas, y brinda recursos para la estimulación y cuidado por parte de personas educadoras, enfermeras y maestras en las visitas que realizan a las familias y en los hospitales u otros lugares como centros de privación de libertad.

El CCD fue citado en las entrevistas en la mayoría de los casos por personas pertenecientes al área educativa y de la sociedad civil. Resaltan la importancia de haber contado con este programa para la capacitación (en gran número) de maestras de educación inicial y, en

<sup>85</sup> Concurso impulsado por el BID a través de la plataforma I-Lab Paraguay y la participación de organizaciones de la sociedad civil.

<sup>86</sup> El presente hallazgo se vincula con las preguntas de evaluación iniciales: ¿cómo ha sido la implementación a nivel de distrito del paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD) como parte del PNDIPI y la iniciativa global de UNICEF?, ¿en qué consistió el paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD)?, ¿cuál fue la vinculación de este paquete de cuidados con los ejes del PNDIPI? y ¿cuáles son las lecciones aprendidas y buenas prácticas?

<sup>87</sup> En inglés: Care for Child Development.

particular, de las maestras mochileras, que recorren hogares de familia, centros de cuidados y hospitales, llegando al contexto natural de vida de niños y niñas.

En las entrevistas se destaca la importancia de la provisión creativa de materiales de apoyo para la estimulación y desarrollo de niñas y niños, y la consideración de lo emocional como elemento fundamental en la atención a niños y niñas.

La implementación de esta metodología en el ámbito de los centros de privación de libertad ha sido destacada como un logro por varias personas entrevistadas, dado que hasta ese momento niños y niñas permanecían con sus madres en situación de privación de libertad sin programas o servicios de cuidado y estimulación, y las madres embarazadas no recibían una atención integral en la situación delicada de privación de libertad en que se encontraban. Este trabajo implicó coordinación entre el MTESS y el MINNA para la instalación de estos espacios socioeducativos en el Centro Penitenciario de Mujeres «Casa del Buen Pastor», el Centro Penitenciario de Mujeres «Serafina Dávalos» (donde funciona el Centro Educativo Infantil «Color esperanza») y la Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo.

Para representantes de la sociedad civil, el programa ha dado una respuesta a esta población de niñas y niños que viven con sus madres en centros de privación de libertad, asunto no abordado hasta esa fecha por el PNDIPI.

Organizaciones de la sociedad civil que trabajan en distritos del departamento de Alto Paraná resaltaron la gran utilidad del programa y la creación de sinergias entre las acciones de este y las acciones que desarrollan éstas en la zona. Han destacado el trabajo conjunto con las USF en zonas rurales y población campesina, a las cuales el CCD ha contribuido en la remodelación y orientación metodológica. Las personas entrevistadas resaltaron el componente y modelo de trabajo prenatal que impulsa el CCD. Particularmente, refieren la sensibilización que consiguió el CCD en el plantel médico que contribuye a crear un lenguaje común en los distintos recursos humanos que trabajan con primera infancia y sugieren la importancia de extender este programa a otros distritos del departamento.

## 9. Conclusiones

El PNDIPI representa un esfuerzo colectivo para la construcción de política pública que se mantuvo vigente a través del tiempo y que ha dejado múltiples aprendizajes para ser tenidos en cuenta en el próximo ciclo de planificación.

**Principal conclusión sobre el diseño del PNDIPI.** Entre las principales fortalezas se destacan una sólida etapa de diseño que conjugó una amplia participación de múltiples actores públicos y de la sociedad civil, junto con la incorporación adecuada de los diagnósticos disponibles vinculados a la primera infancia. El Plan resultante se mostró alineado con las principales y diversas necesidades de la niñez, así como con las prioridades nacionales de desarrollo del Paraguay.



**Principal conclusión sobre la Implementación del PNDIPI.** El PNDIPI, durante la etapa de implementación, se posicionó como una referencia para los principales organismos vinculados a niñez, educación, salud y sociedad civil organizada, permitiendo visibilizar y jerarquizar la primera infancia desde un enfoque de derechos. Sin embargo, a lo largo de la vida del Plan, fue disminuyendo su incidencia orientativa para el resto del sector público y el abordaje articulado territorial se implementó sin una estrategia integral e interinstitucional explícita, formalizada y precisa que facilitara la coordinación y articulación local de los organismos vinculados a la primera infancia.

### **CON RELACIÓN AL ANÁLISIS DE PERTINENCIA**

En lo que respecta específicamente al diseño del PNDIPI, sus objetivos se encuentran sintonizados y son congruentes con las necesidades de la primera infancia e incluyó, en aquel entonces y de forma innovadora para los procesos de diseño de política pública en Paraguay, los enfoques de equidad y derechos vinculados a la niñez (en particular, a los niños y niñas como sujetos de derechos). También se vislumbran como buenas prácticas la inclusión, en forma incipiente, de enfoques como el de multiculturalidad y de discapacidad. De igual forma, en la elaboración del PNDIPI tomaron parte actores relevantes vinculados a la primera infancia a través de actividades y modalidades de participación protagónica satisfactorias a efectos de alcanzar una amplia consulta en la fase de diseño.

El proceso de diseño combinó de forma adecuada la integración del conocimiento, evidencia y experiencia de los equipos técnicos, la información disponible de los diagnósticos, el marco existente de política pública en el momento inicial y la participación de actores relevantes vinculados al sector público, sociedad civil organizada y otros actores relevantes (por ejemplo, cooperación internacional). Sin embargo, en su aprobación se encuentra que puede haber sido una limitante no comprometer de manera más contundente actores relevantes como el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

En lo que respecta a su teoría del cambio, ésta es clara y presenta una cadena de resultados lógica. Sin embargo, están desarrollados en forma insuficiente eslabones claves. Estos eslabones omitidos se vinculan a los insumos del PNDIPI (presupuestales, capacidades) o sus procesos (responsables de la creación de la institucionalidad).

### **CON RELACIÓN AL ANÁLISIS DE EFICACIA**

El PNDIPI se ubicó como un instrumento de referencia y ordenador para los principales organismos vinculados a la primera infancia en el sector público (MINNA, MEC y MSPyBS) y para la sociedad civil organizada. Asimismo, el PNDIPI tuvo limitada incidencia para superar la lógica institucional sectorial hacia una lógica integral articulada entre los organismos públicos, especialmente a nivel territorial. El abordaje territorial de forma articulada es uno de los aspectos donde se identifican escasos avances, permaneciendo como uno de los principales desafíos para el próximo ciclo de política.



En la formulación inicial, el PNDIPI presentó una naturaleza que combina elementos orientativos-ordenadores y ejecutivos-operativos-estratégicos con énfasis en estos últimos. En cambio, durante la implementación del PNDIPI predominó una lógica orientativa y referencial entre los organismos públicos. Asimismo, la naturaleza deseable en el siguiente ciclo de planificación es la combinación de elementos estratégico-operativos y ordenadores-referenciales dado el alcance intersectorial, nacional y plurianual de la iniciativa.

En relación a la institucionalidad el PNDIPI buscaba fortalecer el SNPPINA, lo cual se logra en el caso del impulso para la creación de las CODENI y la creación de la CONPI, sin embargo no se crean las comisiones específicas de primera infancia previstas a nivel departamental y municipal, lo cual se debió a: (a) la falta de funcionamiento a nivel de muchos departamentos y municipios de los consejos de Niñez y Adolescencia que debían crear las comisiones específicas de primera infancia, y (b) el cambio en la percepción sobre esta institucionalidad que pasó a ser vista como una duplicación y sobrecarga de los recursos humanos, sobre todo a nivel municipal. Al no crearse estas comisiones específicas de primera infancia, se resintieron las funciones vinculadas a la articulación, coordinación, complementación y gestión en redes a nivel territorial.

La Coordinación ejecutiva rotativa de la CONPI no se condice con el papel rector del MINNA en materia de niñez y adolescencia. Se valora positivamente el desarrollo de POAs interinstitucionales en los primeros tiempos, actividad que debió ser continuada, y la elaboración de la rendición de cuentas anual, la cual debe tener la mayor dimensión posible en la comunicación pública de resultados.

## **CON RELACIÓN AL ANÁLISIS DE COBERTURA**

En cuanto a la cobertura territorial, la conexión entre el Plan y el Sistema Nacional de Primera Infancia se ve expresado en el PNDIPI a través de la conformación de instancias específicas (CONPI, CODEPI y COMUPI), asentados sobre la estructura del SNPPINA. La creación y continuidad de cuadros técnicos en la CONPI fue una buena práctica que contribuyó al posicionamiento de la temática de primera infancia y a cierta continuidad en las miradas institucionales de los ministerios principales (MEC, MINNA y MSPyBS). Sin embargo, la decisión de no crear las instancias específicas de primera infancia a nivel departamental y municipal debilitó este enfoque concreto en esas instancias descentralizadas. El abordaje piloto inicial del SPS con la llegada articulada a territorio, con la mirada puesta en el ciclo de vida y con la persona en el centro de las acciones, se considera que podrá ser una plataforma válida para el fortalecimiento del enfoque territorial, del cual un nuevo Plan debe nutrirse.

## **10. Lecciones aprendidas**

A partir de la información recolectada, el análisis y los aprendizajes planteados por las personas entrevistadas y consultadas, se destacan las siguientes lecciones aprendidas:

### **1. En relación al contexto**

- El hecho de que el PNDIPI se desarrolló temporalmente en una coyuntura política marcada por varios cambios de administración, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, genera un escenario institucional que podría suponer limitaciones en cuanto a la capacidad de los organismos gubernamentales de dar continuidad a acciones y metas diseñadas, así como a la apropiación de las iniciativas desplegadas.
- La relevancia de la temática de primera infancia que se identifica en el comienzo de la actual administración, puede ser una oportunidad de avanzar en la consolidación del trabajo en aquellos departamentos y municipios que avanzaron en la última década (desde el punto de vista institucional y de innovación en servicios de cuidados y educación infantil), e iniciar el proceso de consolidación de aquellos departamentos y municipios más rezagados.
- La existencia de un marco legislativo en materia de primera infancia y numerosos planes orientados a la protección integral de NNA es una condición necesaria pero no suficiente para la implementación del PNDIPI.

## 2. En relación al proceso de diseño

- La voluntad política y visión de las autoridades firmantes del PNDIPI imprimió una fuerza de arranque fundamental para la etapa de diseño que movilizó a diferentes actores a la colaboración. La articulación y coordinación en esta etapa fue posible y considerada exitosa.
- La participación activa de equipos técnicos nacionales de alta calidad y altamente comprometidos profesionalmente en la etapa de elaboración de las estrategias, optimiza la formulación de soluciones contextualizadas con las situaciones particulares de la primera infancia y potencia espacios de reflexión y construcción colectiva. Estas condiciones constituyen una significativa fuerza de tracción para alcanzar un producto relevante para la primera infancia.
- Una participación amplia brinda una base sólida de aportes, conocimientos y validación. Esto permite incorporar contribuciones de actores claves como la sociedad civil. Por ejemplo, aportando experiencias vinculadas al trabajo en primera infancia con enfoque de derechos de la niñez. Asimismo, se identifica como una buena práctica estatal, la recuperación y mirada de experiencias previas, probadas y validadas en terreno, en su mayoría por organizaciones de sociedad civil.
- Representa un riesgo elevado poner en manos de agencias no creadas la creación de nuevas agencias sobre las que recaerán importantes funciones en la implementación ya que si estas no logran crearse peligra la concreción de las acciones previstas. En el caso del PNDIPI este riesgo se asumió en el caso de las

Comisiones de primera infancia en los ámbitos departamental y municipal que no se concretaron. En estos casos es importante prever planes de mitigación de riesgos o alternativas en caso de que los riesgos se concreten.

### **3. En relación al proceso de implementación**

- Es importante prever los recursos que financiarán las agencias o responsabilidades adicionales, la asignación de recursos para las CODENIs por parte del Plan se correlaciona con un éxito relativo importante con su implementación, mientras que los Consejos departamentales y municipales de Niñez y Adolescencia (de carácter honorario), se han conformado en una menor proporción.
- La capacidad de participación es limitada. Por ello el recargar a los actores con ámbitos de representación que solapan en buena medida los actores, temáticas y objetivos desestimula o imposibilita el desarrollo de la participación prevista. Este fue el caso en relación a los Consejos de Niñez y Adolescencia existentes a nivel departamental y municipal y las comisiones específicas propuestas en estos niveles (de Primera infancia).

### **4. Generación de evidencia**

- Uno de los principales desafíos en materia de protección integral de NNA en Paraguay son las lagunas a nivel de datos suficientes y oportunos, evidencias y gestión de conocimiento de las acciones y actividades generadas en las últimas décadas. Esto dificulta la definición y priorización de medidas, estrategias integrales o sectoriales para abordar las necesidades y problemáticas de la primera infancia. Esto se vuelve un asunto prioritario en la agenda de trabajo del próximo ciclo de planificación.

### **5. Sobre el proceso evaluativo en tiempos de COVID-19**

- Las limitaciones a la presencialidad hacen necesario intensificar el uso de múltiples estrategias para acceder a los informantes durante el trabajo de campo. En ese sentido, cobra relevancia la utilización secuenciada de múltiples formas de contacto e intercambio para facilitar concretar los encuentros virtuales. Por ejemplo, (i) contacto inicial por correo, (ii) confirmación telefónica; (iii) invitación por calendar; (iii) re-confirmación telefónica, etcétera.
- El uso de múltiples plataformas para la comunicación diversifica las posibilidades de llevar adelante el intercambio a efectos de encontrar una plataforma ya conocida y dominada por las entrevistas para evitar que deba «aprender» a utilizar una plataforma nueva para realizar la entrevistas y evitar posibles sesgos de autoselección. En un contexto de virtualidad esto se aplica

por ejemplo permitiendo al entrevistado en encuestado la opción entre diversas plataformas como Zoom®, Google Meet®, Whatsapp®, teléfono de línea, llamada por celular, correo electrónico, entre otras opciones.

## 11. Recomendaciones

A partir de los hallazgos y las conclusiones de la evaluación del PNDIPI, se presentan a continuación una serie de recomendaciones que buscan aportar para la mejora del siguiente ciclo de planificación del Plan, contribuyendo a la mejora de la institucionalidad de la política de primera infancia. Las recomendaciones están organizadas en torno a los hallazgos de cada criterio de evaluación.

Criterio	Recomendación	Actores	Plazo
Pertinencia	<p><b>Enfoque planificación.</b> Para el siguiente ciclo de Planificación se sugiere utilizar enfoques estratégicos-operativos y referenciales para impulsar las políticas dirigidas a la primera infancia. En particular, utilizar un enfoque de gestión por resultados que permee las fases de planificación, gestión, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del futuro Plan. De forma complementaria, se entiende prioritario el desarrollo de una teoría de cambio que integre el conocimiento técnico disponible sobre las necesidades de la primera infancia en Paraguay.</p>	Responsables de diseño del próximo Plan (actor clave: MINNA)	Corto plazo

Criterio	Recomendación	Actores	Plazo
Pertinencia	<p><b>Enfoque de derechos.</b> Es pertinente continuar con el enfoque de derechos humanos (incluido derechos de la niñez), equidad e igualdad de género. Se indica incorporar nuevas miradas como enfoques sólidos de multi e interculturalidad, discapacidad, diversidad, nuevas masculinidades, entre otros, que operen como una línea de continuidad y con transversalidad, articulación conceptual e integración entre el primer y segundo ciclo de planificación.</p> <p>Desde una perspectiva de derechos se sugiere visibilizar temáticas altamente sensibles como la violencia sexual hacia niñas y adolescentes, el embarazo adolescente, y la inclusión de educación sexual integral.</p>	<p>Responsables de diseño del próximo Plan (actor clave: MINNA y Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia)</p>	<p>Corto plazo</p>
	<p><b>Armonización con el marco de política pública.</b> Un nuevo PNDIPI requiere ser una política pública transversal sostenida en el tiempo y armonizada con el marco de políticas de mediano y largo plazo del Paraguay. Se recomienda articular el futuro Plan con: (i) el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND); (ii) Agenda 2030-Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); (iii) Plan Nacional de Niñez y Adolescencia de Paraguay 2020-2024 y (iv) la ENAIPI - <i>Kunu'u</i>. Asimismo, es necesario que sus aspectos institucionales-operativos estén enmarcados en el SPS y el SNPPINA.</p>	<p>Responsables de diseño del próximo Plan (actor clave: MINNA y Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia)</p>	<p>Corto plazo</p>
	<p><b>Monitoreo, evaluación y sistemas de información.</b> Se sugiere la construcción de un marco de acuerdos para un sistema de información que permita el monitoreo y la evaluación de las acciones implementadas y resultados alcanzados, liderado por el MINNA. Es de particular importancia una evaluación de medio término del nuevo Plan, que permita realizar las rectificaciones necesarias.</p>	<p>MINNA MEC MSPyBS UTGS Ministerio de Hacienda y otros entes pertinentes</p>	<p>Corto plazo</p>

Criterio	Recomendación	Actores	Plazo
Eficacia	<p><b>Impulso a la articulación operativa interinstitucional.</b> Se recomienda implementar mecanismos de coordinación que apliquen instrumentos y actividades para la efectiva articulación operativa de acciones entre los organismos involucrados. En particular, protocolos de actuación compartidos y POA interinstitucionales multinivel (incluyendo el nivel territorial). Se espera que en esos planes elaborados interinstitucionalmente se expliciten claramente las iniciativas a instrumentar, responsabilidades operativas e institucionales, plazos y recursos necesarios para implementar las iniciativas previstas, con la participación de actores locales.</p>	<p>MINNA MEC MSPyBS UTGS</p>	<p>Mediano plazo</p>
	<p><b>Institucionalidad (I).</b> Reforzar el rol del MINNA como rector de la política en primera infancia a través del fortalecimiento de sus capacidades técnico-institucionales a efectos de brindarle medios técnicos para desempeñar sus funciones primordiales a nivel sectorial e interinstitucional.</p>	<p>MINNA UTGS Ministerio de Hacienda</p>	<p>Mediano plazo</p>
	<p><b>Institucionalidad (II).</b> Reforzar los espacios de coordinación interinstitucional en primera infancia presididos por el MINNA dotándolos de funciones específicas para la elaboración de POA multinivel interinstitucionales en el marco del futuro Plan y de los protocolos de actuación compartidos (véase recomendación: «Impulso a la articulación operativa interinstitucional»).</p>	<p>MINNA MEC MSPyBS UTGS (SPS)</p>	<p>Mediano plazo</p>

Criterio	Recomendación	Actores	Plazo
Eficacia	<p><b>Sociedad civil organizada.</b> Se entiende oportuno y necesario, para la sostenibilidad social de la temática de primera infancia (en general) y del PNDIPI (en particular), la promoción y generación de espacios consultivos estables, a nivel nacional y territorial, donde las organizaciones de la sociedad civil cuenten con un espacio de participación y reflexión colectiva que permita retroalimentar al PNDIPI durante su implementación, así como se establece en el CNA su participación (en las tres instancias de Consejos de Niñez y Adolescencia: nacional, departamental y municipal).</p>	<p>MINNA MEC MSPyBS UTGS (SPS)</p>	<p>Mediano plazo</p>
Cobertura	<p><b>Enfoque territorial.</b> En el marco del diseño de un nuevo ciclo de política pública de primera infancia, se entiende necesario definir una estrategia para el despliegue territorial de las acciones a realizar, elaborada de forma interinstitucional. Esta estrategia puede contemplar las siguientes dimensiones: priorización de departamentos y municipios, estandarizar y garantizar el tipo de presencia institucional y los roles y atribuciones de la institucionalidad departamental y municipal, evitar recargar a los actores con ámbitos de participación que se solapan, y prever el financiamiento de las agencias o responsabilidades adicionales. Es clave que esta estrategia se vea reflejada en los protocolos de actuación compartidos y en los POA interinstitucionales multinivel (véase recomendación: Impulso a la articulación operativa interinstitucional)</p>	<p>MINNA MEC MSPyBS UTGS (SPS) Municipios Gobernaciones Sociedad civil organizada Sector privado</p>	<p>Mediano plazo</p>



## 12. Anexos

### 12.1. Términos de referencia

Evaluación Conjunta Final Estratégica del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 (PNDIPI) de Paraguay

#### INFORMACIÓN BÁSICA

Título de la evaluación: Evaluación Conjunta Final Estratégica del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 (PNDIPI) de Paraguay.

Evaluación Conjunta Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Unidad de Gestión de la Presidencia de la República y Oficina UNICEF Paraguay.

Fecha: diciembre 2019.

Tipo de consultoría (escoger):

- Consultoría individual
- Consultoría institucional

#### 1. ANTECEDENTES/CONTEXTO

Paraguay ha alcanzado resultados importantes en la disminución de la pobreza durante los últimos veinte años, pasando de 45,3% en 2007 a 26,4% en 2017,<sup>88</sup> gracias a un crecimiento económico sostenido (6% en el período 2013-2017), al incremento en el ingreso económico en poblaciones con menores recursos (5,7% en el período 2003-2013) a estrategias focalizadas como el programa *Tekoporá* de transferencias monetarias que cubre 142.120 familias y 318.578 niños y adolescentes, y a la inversión en programas de educación preescolar gratuitos. También se han registrado logros significativos en salud materno-infantil, implementación de uno de los esquemas de vacunación más completos de la región, y reducción de la desnutrición infantil. Paraguay también ha introducido importantes planes y programas que buscan responder a diversos desafíos económicos y sociales, entre los que se destacan el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND), el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza y el Sistema Nacional de Protección Social Vamos (SPS) que procuran reducir la pobreza y disminuir el impacto de las vulnerabilidades.<sup>89</sup>

No obstante estos avances, persisten brechas y desigualdades significativas que demandan el fortalecimiento e implementación de políticas universales en salud, educación, protección, agua y saneamiento, mayores oportunidades de inclusión económica y social, y atención a las poblaciones más vulnerables. La pobreza tiene una mayor concentración en las zonas rurales (36,2%), frente a 20,3% en zonas urbanas, al tiempo que cifras de pobreza en niñez indígena

<sup>88</sup> DGEEC. Encuesta permanente de hogares 2017.

<sup>89</sup> La pobreza infantil multidimensional en Paraguay, Bruno y Osorio, documento de trabajo, UNICEF. Octubre de 2015. Disponible en: <https://www.unicef.org/paraguay/media/1366/file/UNICEF%20Paraguay.pdf>.

muestran que el 73,7% de niños, niñas y adolescentes de 0-17 años vive en situación de pobreza, el doble de la población total del país, mientras que en términos de pobreza multidimensional la última medición disponible (2012) estimaba que el 56% de todos los niños, niñas y adolescentes sufren al menos una privación.

En líneas generales, el país avanza hacia la implementación de iniciativas que buscan una transformación de largo plazo, tales como la implementación del SPS, el pacto nacional para la transformación educativa, y el PNRP, que reconocen la importancia de una mayor inversión social del estado y la necesidad de articular políticas y servicios de salud, educación y protección para responder de forma integral a las necesidades de niños, niñas y adolescentes. La creación del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (previamente a nivel de secretaría), el reposicionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, en el que tienen asiento todos los ministerios, y la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia, que ha identificado primera infancia como un pilar de los esfuerzos de reducción de la pobreza, constituyen ejemplos de la visión del gobierno del Paraguay para el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez.

A pesar de ser un país de renta media con importantes avances en diversos indicadores que impactan el cumplimiento de los derechos de la niñez, existe consenso entre los actores sociales en el Paraguay sobre la urgencia de trabajar conjuntamente hacia la reducción de brechas e inequidades que no dejen ningún niño o niña atrás. El número total de niños y niñas de 0 a 8 años está estimado en más de 1.261.000, en el 2018 y constituye el 18% de la población total proyectada para ese año.

En lo pertinente al derecho a la salud, Paraguay ha logrado avances significativos en salud materna, neonatal e infantil en los últimos años. Sin embargo, como se anotó previamente, importantes brechas persisten para evitar muertes prevenibles y asegurar la supervivencia y desarrollo durante los primeros años de vida de niños y niñas. Entre 2007 y 2017 la mortalidad infantil disminuyó de 17/1000 nacidos vivos a 12/1000 y de 20/1000 a 16/1000 para niños y niñas menores de 5 años, mientras que la mortalidad materna pasó de 127 a 67/100.000.<sup>90</sup> Estas cifras son considerablemente altas para la región y tienen un mayor impacto en grupos poblacionales vulnerables. Del total de 78 muertes ocurridas durante el parto en 2017, por ejemplo, 13% fueron de madres indígenas y 1 de cada 10 muertes fue de niñas y adolescentes de entre 10 y 19 años.

La mortalidad neonatal descendió de 12/1000 nacidos vivos en 2007 a 9/1000 en 2017, 50% de las cuales ocurre en las primeras 24 horas de vida y el 75% en la primera semana. Se estima que el 54% de estas muertes<sup>91</sup> han podido ser evitadas, especialmente a través de la mejora en el control prenatal. Estas cifras no solo son elevadas, sino que además representan el 71% de las muertes infantiles y el 62% en menores de 5 años. Desde el punto de vista geográfico la problemática se concentra en seis departamentos del país con tasas que superan la media nacional: Concepción 10,5, Alto Paraná 12,2; Amambay 11,5, y Canindeyú 9,4. Las causas

<sup>90</sup> MSPBS/DIGIES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales 2017.

<sup>91</sup> SIBEN 2016-2017.

inmediatas de muertes neonatales incluyen las malformaciones congénitas, la prematuridad, y la asfixia perinatal, mientras que las causas subyacentes incluyen baja calidad de atención, en gran medida por deficiencia en la infraestructura, equipamientos y capacidad resolutive del recurso humano, normas sociales que generan demoras en la búsqueda oportuna de atención, y limitada educación comunitaria y familiar sobre signos de peligro.

La desnutrición infantil sigue siendo un desafío importante. En el 2017 alcanzó 4,4% en la población de 0 a 5 años (9,9% para la población indígena), mientras que la desnutrición crónica se estimó en 12,1%<sup>92</sup> (41,7% en población indígena),<sup>93</sup> con una mayor concentración en las áreas rurales. Las tasas de lactancia materna, una práctica con grandes beneficios para el desarrollo temprano del niño y niña se mantiene en niveles muy bajos. Solo el 31,3% de los bebés menores de 6 meses de edad recibieron lactancia materna exclusiva en 2016 (MICS), 49,5% de los recién nacidos lactaron durante la primera hora, y 48,2% eran amamantados continuamente durante su primer año. Las causas subyacentes incluyen información insuficiente y apropiada para los cuidadores, incluyendo por parte de proveedores de salud, acceso limitado a una alimentación complementaria diversificada y de calidad, exacerbada por la pobreza, tasas de alfabetización bajas y falta de acceso a instalaciones sanitarias y servicios de agua potable. Estas condiciones se agravan en situaciones de emergencia que se registran periódicamente en el país, especialmente por las inundaciones, sequías e incendios forestales.

Con relación al derecho a la educación, el país ha fortalecido la oferta en primera infancia especialmente a través del acceso gratuito a la educación preescolar, etapa crítica para mejorar la preparación y la transición oportuna a la escuela primaria, pero aún persisten desafíos importantes. En 2016 solo el 8% de los niños y niñas de 3 años, el 38% de los niños y niñas de 4 años y el 59% de los niños y niñas de 5 años estaban en preescolar,<sup>94</sup> con una cobertura del 60% en zonas urbanas y 49,2% en zonas rurales. En poblaciones indígenas, sólo el 27% de las niñas y 52% de los varones de 3 a 8 años estaban matriculados. Aspectos estructurales como la pobreza y percepciones culturales sobre la importancia de la educación a esta edad juegan un rol importante. La educación sobre la crianza de los hijos requiere un fortalecimiento para garantizar la comprensión de la importancia de la educación y la estimulación en la primera infancia.

El acceso a servicios sociales de calidad es clave para la realización de los derechos de los niños y niñas y ello empieza con el registro oportuno de cada niño y niña. La EPH 2017, sin embargo, muestra que el 16% de los niños y niñas menores de 1 año no están registrados,<sup>95</sup> mientras que la tasa de no registro para los niños y niñas indígenas en la misma franja etaria es de 42,4%. Ello demanda mayor trabajo con instituciones pertinentes para sensibilizar a las comunidades sobre la importancia del registro de nacimientos de niños. Igualmente, a pesar

<sup>92</sup> Fuente: SISVAN-INAN-MSPBS 2017.

<sup>93</sup> Perfil nutricional de niños y niñas indígenas menores de 5 años de edad en el Paraguay. Encuesta a hogares indígenas 2008. XLVI Reunión SLAIP Cusco, Perú. Noviembre de 2008.

<sup>94</sup> Juntos por la Educación (2019). Financiamiento público de la educación en el Paraguay. Notas para el debate y construcción de políticas públicas.

<sup>95</sup> Elaboración propia con base en la DGEEC-EPH 2017.

de una mejora del 10% a nivel nacional en el acceso al agua potable en la última década, a 2016 13,2% de la población no tiene acceso a agua potable, de los cuales el 60% vive en zonas rurales, mientras que la mitad de los hogares indígenas no tiene acceso a agua potable de calidad. Por otra parte, en la década de 2010 se mejoró en 12,8% el acceso a saneamiento, pero el 21,4% de la población todavía no tiene acceso a saneamiento mejorado. Hay una enorme brecha entre las zonas urbanas (93,7% tiene acceso) y las zonas rurales (54,8% tiene acceso). En la población indígena, solo el 1,2% de los hogares tienen baños con agua, acceso a un tanque séptico y a un pozo cubierto.

El derecho a la protección también merece atención desde los primeros años. La violencia contra los niños y niñas en todas sus formas —física, sexual, emocional al igual que el castigo corporal, el abandono y el abuso— es un fenómeno de alta prevalencia en Paraguay. En 2016 MICS reveló que el 52% de los niños, niñas y adolescentes experimentaba algún método violento de disciplina, 43,6% en el caso de niños y 35,6% en el caso de las niñas. Este tipo de violencia contra los niños y niñas es ampliamente aceptado y constituye una norma social, lo que demandará la promoción de cambios de comportamiento y adopción de pautas de crianza positiva.

Con el objetivo de constituirse en la hoja de ruta de la política pública que proponga una gestión interinstitucional articulada, a través de los programas y proyectos vigentes en las instituciones involucradas en la atención a la primera infancia, y los generados en lo sucesivo, en 2011 se lanza el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020.

A nueve años de su implementación y a uno de su finalización, las autoridades gubernamentales desean evaluar el Plan con el fin relevar lecciones aprendidas y recomendaciones que permitan el delineamiento de un nuevo plan que pueda constituirse en una versión mejorada del anterior. En tal sentido han solicitado apoyo a UNICEF en la evaluación de procesos del Plan.

## 2. OBJETO DE EVALUACIÓN (EL QUÉ)

El Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)<sup>96</sup> 2011-2020 fue elaborado por el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Salud y Bienestar Social y el Ministerio de Niñez y Adolescencia (ex-Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia) y acompañada por los miembros del Consejo Nacional de la Niñez Adolescencia, convocando al Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia (SNPPINA) y la sociedad civil. EL PNDIPI se enmarca en la Constitución Nacional (1992), la Convención por los Derechos del Niño (1989), el Código de la Niñez y la Adolescencia (2001), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (ratificado en 1986) y el Código Penal, y en aquel entonces la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia (POLNA 2003-2013) y las

<sup>96</sup> Se puede encontrar en: <https://www.unicef.org/paraguay/media/1751/file/plan-nacional-primera-infancia.pdf>

leyes vigentes contra toda forma de discriminación y violencia, a favor de la participación ciudadana y en la promoción y protección de los derechos humanos.

El PNDIPI es concebido como una hoja de ruta que propone acciones a corto, mediano y largo plazo promovidas para el desarrollo infantil y el cumplimiento de derechos de la población de 0 a 8 años. De alcance nacional, el plan tiene como misión la consolidación de las políticas públicas a favor de la primera infancia de manera articulada entre los tres poderes del Estado y gobiernos locales y municipales. El Plan se basa en los principios de universalidad y no discriminación, atención al interés superior del niño y la niña, la integralidad de los derechos, la participación, la metodología del juego y la lengua materna. Entre sus objetivos generales y específicos se encuentran:

- a) visibilizar la primera infancia y elevar su calidad de vida, mediante la promoción y protección de su identidad civil, salud y nutrición, el desarrollo de su educación, así como la difusión y cumplimiento de los derechos del niño,
- b) lograr el pleno ejercicio de los derechos de la primera infancia, con la inclusión y protección de cada niño y niña, en situación de vulnerabilidad social,
- c) brindar protección legal a la primera infancia, implementando y promoviendo la actuación oportuna, coordinada y articulada entre las instituciones responsables del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia, con enfoque integral e inclusivo,
- d) promover y generar estrategias de comunicación y movilización social, orientadas a la visibilidad de la primera infancia, la promoción del buen trato, las buenas pautas de crianza, el acceso sistemático a los bienes y servicios públicos, que propicien el logro de su bienestar y su desarrollo integral, y
- e) promover y generar la gestión coordinada y articulada de las instituciones públicas garantes de los derechos de la primera infancia, en alianza con las instituciones privadas y comunitarias, articulando redes de servicios territoriales y garantizando la asignación de los recursos.

El plan está organizado por ejes, áreas y líneas estratégicas a seguir. Los ejes del plan son:

- a) calidad de vida para la primera infancia,
- b) protección e inclusión social de la primera infancia,
- c) protección legal a la primera infancia,
- d) comunicación y movilización social a favor de la primera infancia, y
- e) fortalecimiento institucional del SNPPINA.

Los ejecutores del Plan son todas las instituciones de los tres poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los gobiernos departamentales y municipales ya que tienen competencias relacionadas con la protección, promoción y/o asistencia a la primera infancia. Son estas instancias las responsables del diseño, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones de programas y protección. Para la gestión efectiva del plan a nivel central y en los territorios, se previó la creación de la Comisión Nacional de Primera Infancia como responsable primario y como parte del Sistema, y la creación de comisiones departamentales y las comisiones municipales de primera infancia en los consejos

departamentales y municipales como responsables secundarios. Se ha establecido como funciones principales de estas instancias la coordinación, articulación y complementación de los planes, programas y proyectos, la supervisión, monitoreo y evaluación periódica de la gestión.

El Plan está en su último año de implementación, lo cual representa una oportunidad única para el gobierno de Paraguay y UNICEF Paraguay. En ese sentido, la evaluación del Plan permitirá un análisis profundo, identificar aprendizajes y obtener insumos para la elaboración de una nueva hoja de ruta para el cumplimiento de derechos de la primera infancia. De igual manera, esto también representa una oportunidad para UNICEF Paraguay, que ha promovido el proceso de diseño del Plan desde sus inicios y ha acompañado a las instancias ejecutoras durante estos años en sus diferentes programas y proyectos. Los insumos también contribuirán a fortalecer el apoyo y asistencia técnica que brindará UNICEF Paraguay al gobierno del Paraguay en la elaboración y ejecución de la nueva hoja de ruta para la primera infancia. Dada la importancia para ambos, la evaluación del Plan será cogestionada por el gobierno del Paraguay mediante el Ministerio de Niñez y Adolescencia y UNICEF Paraguay.

Por todo lo expuesto, esta es una evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 (PNDIPI) de Paraguay. PNDIPI es estratégico, intersectorial y de alcance nacional que ha estado en vigor por 9 años durante diferentes gobiernos. Durante la evaluación ha de considerarse la especificidad que lo anterior supone.

Un plan (o estrategia) puede ser considerado como (1) un instrumento estratégico/operativo para ejecutar lineamientos y mejorar intersectoriales o (2) como un instrumento para ordenar y orientar, o (3) una estrategia puede tener elementos de ambos. Las implicaciones en cuanto a perspectiva, posición y patrones son diferentes. El foco de la evaluación es diferente según la naturaleza del Plan como se indica en la siguiente tabla. Un plan que fija metas con base en indicadores ambiciona influir de manera directa en la situación de la primera infancia. Un Plan que sirve de orientación recoge y ordena información de los indicadores relevantes y es un espejo de la situación de la primera infancia, siendo su influencia indirecta. Durante el diseño, actores clave acordaron que, aunque el PNDIPI tiene elementos del tipo 1 en su diseño (instrumento para ejecutar), durante su ejecución el Plan estuvo más cerca de ser un instrumento de tipo 2 (instrumento para ordenar y orientar).<sup>97</sup>

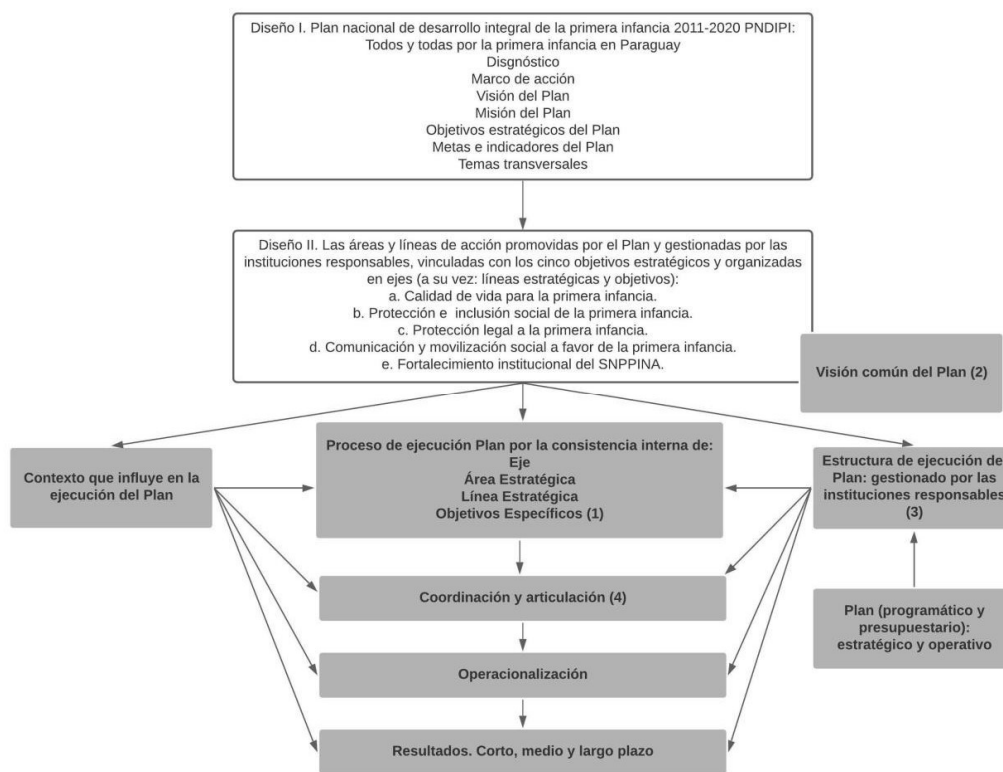
Plan como...	Perspectiva del Plan	Posición del Plan	Patrones del Plan	Grado y claridad de la contribución
--------------	----------------------	-------------------	-------------------	-------------------------------------

<sup>97</sup> Para un mayor desarrollo de la evaluación de un plan o de la evaluación estratégica referirse a Patton, M. Q., & Patrizi, P. A. (2010). Strategy as the focus for evaluation. In P. A. Patrizi & M. Q. Patton (Eds.), *Evaluating strategy*. New Directions for Evaluation, 128,5-28.

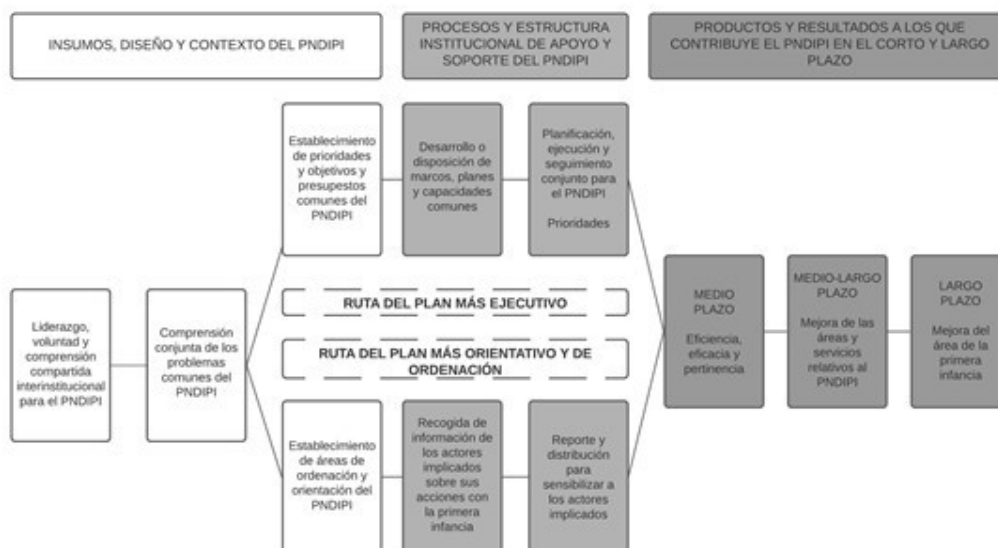
<p>(1) Instrumento para ejecutar, estratégico y operativo: prioriza y planifica y articula</p>	<p>Enfoque sectorial integrado en instituciones debe (1) ser tratado matricialmente; (2) contar con presupuesto (3) ser tenido en cuenta en la toma de decisiones y para/en la movilización del sector a priori</p>	<p>Ejes, Líneas estratégicas y Líneas de Acción son: (1) <u>mandatarias y vinculantes</u> y plenamente operacionales (2) orientativas <u>a priori</u>.</p>	<p>1. Coordinación para influencia en presupuesto y toma de decisiones 2. Los mejores QUE, en los mejores DONDE con los mejores CON QUIEN 3. Indicador para planificar</p>	<p>Más alta, se contribuye a metas e indicadores a priori. Focalizarse en la contribución a resultados es relevante</p>
<p>(2) Instrumento para ordenar y orientar: observatorio, seguimiento, orienta y referencia conceptual</p>	<p>El Departamento responsable (1) recopila acervo, datos sectoriales y ordena, da sentido, (2) distribuye entre actores, (3) Referencia conceptual en la toma de decisiones a posteriori</p>	<p>Líneas estratégicas y Líneas de Acción son: (1) <u>referencia</u> y (2) orientativas <u>a posteriori</u>.</p>	<p>1. Coordinación para orientar y sensibilizar 2. Tomar los datos sectoriales de actores, para vigilar el cumplimiento de compromisos sectoriales 3. Indicadores para sensibilizar</p>	<p>Más baja, se influye en actores implicados a posteriori, con base en la recopilación del estado de lugar Focalizarse en la contribución a procesos es relevante.</p>

A continuación, se presentan elementos de la teoría del cambio del plan, tal como fueron discutidos durante el diseño de los TdR.





La evaluación tendrá que prestar atención a las implicaciones institucionales de los procesos de coordinación y articulación y a la teoría del cambio deseada y ejecutada respecto a los mismos. Entendiendo que la coordinación y articulación son procesos que, dependiendo de su maduración, pueden comprender —de menor a mayor grado de coordinación—: (1) compartir información (con diferentes grados de fragmentación y relevancia de la información para los actores implicados) hasta, (2) planificar de forma conjunta para resolver problemas comunes de la primera infancia o (3) —coordinación en su máximo grado de maduración— ejecutar, seguir y aprender de forma conjunta. Sin embargo, debido a los altos costos de transacción de la coordinación, no siempre el estado (3) es el más deseable, y además también puede darse el caso que determinadas partes del sistema institucional estén en estadio de coordinación (1) y otros en (2) o (3). A continuación, se muestra una propuesta de Teoría del Cambio de un proceso de coordinación y articulación intersectorial con las dos rutas, de un plan más (1) ejecutivo o más de (2) ordenación/orientación:



El equipo evaluador refinará la TdC con base a la definición de alguna de las rutas propuestas. Es importante indicar que durante la fase de preparación de los TdR (Noviembre 2019) había un común acuerdo entre los principales actores implicados de que la ruta 2 (Plan más orientativo, de ordenación) es la que más se corresponde a la ejecución del PNDIPI. Pero es importante que esto sea socializado y re-definido en su momento por el equipo evaluador con UNICEF y con el Comité Asesor de la Evaluación, en la fase inicial y/o de inceptión.

### 3. PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN (EL PORQUÉ)

Esta evaluación responde a la demanda del Gobierno de Paraguay. El propósito principal de la evaluación es de **aprendizaje institucional y generación de conocimientos para la mejora del siguiente ciclo de planificación del PNDIPI, contribuyendo a la mejora de la institucionalidad de la política de primera infancia**. El marco temporal del Plan es 2011 a 2020 por lo que esta evaluación pretende ser un insumo clave para el siguiente ciclo de planificación.

Por tanto, en cuanto al uso de la evaluación, las recomendaciones y lecciones permitirán hacer ajustes al plan antes de una nueva fase de implementación. Por otra parte, se espera que el proceso sea un aprendizaje para mejorar la evaluación y para futuras evaluaciones de planes similares. También la evaluación será una orientación para las modalidades futuras de apoyo de UNICEF en Paraguay.

La evaluación tiene un carácter sumativo y formativo. Es sumativo, puesto que la evaluación proporciona información sobre el valor del plan para estimular políticas e iniciativas públicas. Es también formativo, ya que la evaluación busca valorar el plan, para poder establecer los logros y buenas prácticas, por un lado, y por otro lado se analizarán las áreas de mejoras del plan y aspectos que se tienen que fortalecer en el siguiente ciclo de planificación.

Los garantes de derechos serán consultados dado que se constituyen en la principal fuente de información a los efectos de esta evaluación. A su vez serán destinatarios y/o usuarios de la misma de forma a que puedan fortalecer sus capacidades para aportar a la planificación del siguiente plan nacional de primera infancia.

También, los garantes de derechos, integrados en un Comité Asesor de la Evaluación, tendrán un rol clave en el desarrollo de esta evaluación acompañando el diseño de la misma, validando sus resultados, implementando sus recomendaciones y realizando actividades de monitoreo y seguimiento.

#### 4. OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

El objetivo de esta evaluación es realizar un análisis del diseño y ejecución del PNDIPI en su contexto (objetivo), para hacer ajustes y modificaciones para su mejora en el siguiente ciclo de planificación (propósito).

El objetivo de esta consultoría es evaluar el **PNDIPI** como instrumento de ordenación, referencia y orientador para el impulso de la coordinación, articulación y complementación de los actores, planes, programas y proyectos orientados a la atención de la primera infancia en Paraguay. La evaluación se centra específicamente en el **PNDIPI** y no en el sector Primera Infancia. Dado el tipo de ejecución del **PNDIPI**, esta evaluación se enfocará en cinco preguntas clave relacionadas con la relevancia (naturaleza), efectividad (consistencia interna y estructura institucional) y cobertura del **PNDIPI** en su fase de diseño y en su fase de ejecución. Los beneficiarios o titulares de derechos son los niños comprendidos desde su nacimiento hasta los 8 años de edad y sus familias a nivel nacional, mientras que los garantes de dichos derechos son el Ministerio de la Niñez y Adolescencia, como órgano rector de las políticas de NNA en Paraguay, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), la Comisión Nacional de Primera Infancia (CONPI) y sus instituciones integrantes.

Los objetivos específicos de la evaluación son:

1. Establecer la pertinencia, efectividad y cobertura de la PNDIPI como marco de ordenación, referencia y articulación desde 2011 hasta 2019, analizando su cobertura geográfica, si sus hitos fueron alcanzados y determinando los cambios a mediano y largo plazo.
2. Determinar la efectividad del sistema de gobernanza del **PNDIPI** a nivel nacional y su marco legal a través de entrevistas cualitativas con actores clave. Los actores claves son (Lista no exhaustiva):
  - Poder Ejecutivo: Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA) (exSNNNA), Ministerio de la Mujer (MM) (ex SM), Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (ex SAS), Gabinete Social de la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), Defensoría del Pueblo, Defensoría de la Niñez y Adolescencia, Ministerio del Interior (MI), Policía Nacional (PN), Ministerio de Hacienda (MH).
  - Poder Legislativo: Congreso Nacional.

- Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia (CSJ), Juzgados y Defensorías de la Niñez y Adolescencia.
- Ministerio Público: Fiscalías de la Niñez y Adolescencia.
- Entes y Gobiernos descentralizados: Universidades públicas, Instituto de Previsión Social (IPS), Instituto Paraguayo Del Indígena (INDO, Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP).
- Gobernaciones y Municipalidades: Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia y CODENI.
- Sociedad Civil: ONG, Universidades privadas, Iglesias, Empresas Privadas.
- Cooperación Internacional: UNICEF, ONU, ONUMUJER, OPS, UNESCO, PNUD, FAO, OEI, OEA, MERCOSUR, BID, PLAN PARAGUAY, Fondo Cristiano Canadiense.
- Estos actores han estado involucrados en el diseño de las intervenciones y la implementación de estas a nivel nacional y territorial.

3. Ofrecer lecciones, buenas prácticas y recomendaciones para el siguiente ciclo de planificación basados en los resultados de efectividad y sostenibilidad.

De manera específica, se busca el análisis y explicación tanto en diseño como ejecución de:

1. La naturaleza del **PNDIPI, como instrumento articulador de la institucionalidad de la primera infancia.**
2. La **consistencia interna** general del **PNDIPI**: (a) claridad de los mecanismos del cambio y de la cadena de resultados y (b) prioridades, secuenciación, seguimiento y adaptación del modelo de intervención.
3. La **cobertura territorial** del PNDIPI.
4. La **estructura institucional, de gobernabilidad y ejecución** (capacidades, recursos humanos, financiación, marco institucional...).
5. La integración de **enfoques de derechos humanos, de igualdad de género y equidad.**

El equipo evaluador, durante la fase inicial/incepción, deberá completar, adaptar y afinar tanto: (1) las preguntas de evaluación, como (2) la Teoría de Cambio del PNDIPI en dos fases, la Teoría del Cambio en su diseño y la Teoría del Cambio durante su ejecución. Para mayor información sobre cómo formular Teorías de Cambio ver el siguiente documento de UNICEF: <https://www.betterevaluation.org/en/resources/guide/theory-of-change>.

## 5. ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

El plan se evaluará teniendo en cuenta la naturaleza diferenciada del PNDIPI entre sus fases de diseño y ejecución.

La evaluación analizará los diferentes componentes del PNDIPI (ejes, áreas estratégicas, línea estratégicas, y objetivos específicos y sus indicadores), tanto en la fase de diseño, como en la fase de ejecución. Se analizará tanto en las fases de diseño como en ejecución, la consistencia interna, integración, secuenciación, articulación y adaptación de los anteriores componentes. Se espera de la evaluación que cubra el Plan desde su diseño en 2011- hasta la fecha. La

evaluación deberá revisar los procesos de diseño y planificación del PNDIPI, sus marcos normativos y programáticos y su implementación y seguimiento.

El proceso evaluativo deberá incluir todos los actores relevantes para el diseño y la ejecución del PNDIPI, desde las autoridades nacionales hasta las autoridades territoriales/locales (municipalidades y gobernaciones, subsistemas locales de protección integral), y deberá consultar otros actores claves de la evaluación, como UNICEF, el sector privado y la sociedad civil.

Se insta al equipo evaluador a incluir las limitaciones que pudiesen surgir, dado el alcance propuesto para la evaluación.

## 6. MARCO DE LA EVALUACIÓN

### Criterios de evaluación

Los criterios de evaluación se basan en los criterios del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),<sup>98</sup> los cuales constituyen el marco de referencia utilizado por el Sistema de Naciones Unidas para conducir evaluaciones.

Dado que la evaluación se enfoca en evaluar el valor y desempeño del programa PNDIPI, sus fortalezas y debilidades, y su eventual escalamiento a todos los departamentos del país, los criterios de evaluación seleccionados son los de pertinencia, eficacia y cobertura.

De manera transversal, se debe evaluar también la integración en el PNDIPI de los enfoques de derechos humanos (incluidos derechos de la niñez), de igualdad de género y equidad. Por otra parte, es fundamental que la evaluación misma tenga en cada etapa de su desarrollo una fuerte integración y comprensión de estos enfoques, tanto en el diseño metodológico, desarrollo de cuestionarios, análisis de datos, desarrollo de recomendaciones, etc.

### Preguntas de evaluación

Para cada criterio se desarrollaron una serie de preguntas a ser respondidos por el equipo de evaluación. Estas preguntas están alineadas al propósito y los objetivos de evaluación. **Es clave que el equipo de evaluación revise la relevancia y evaluabilidad de cada pregunta en la parte inicial de la evaluación y que proponga una metodología que permita analizar de manera completa y triangulada cada pregunta.** El equipo de evaluación deberá presentar en el informe inicial una matriz de evaluación completa (ver ejemplo en el **Anexo**) que indique cómo se analizará y medirá cada pregunta, a través de qué variables, qué indicadores, con qué fuentes de información y con qué métodos de evaluación.

El equipo de evaluación podrá proponer cambios en las preguntas y/o preguntas adicionales, basados en la revisión documental y primeras consultas con informantes claves, pero se

<sup>98</sup> <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>.

deberá explicar y justificar los cambios propuestos y éstos deberán ser aprobados por el Comité Asesor de la Evaluación.

De manera general se busca responder a:

¿Cuáles son los principales aprendizajes del pasado ciclo de planificación susceptibles de ser aplicados y en su caso replicados, para mejorar el siguiente ciclo de planificación?

De manera específica, se busca el análisis y explicación de:

### **PERTINENCIA O RELEVANCIA**

**1.** La naturaleza del **PNDIPI, como instrumento de la institucionalidad de la primera infancia**, desde el diseño a su ejecución: las implicaciones de su naturaleza durante el diseño y la ejecución como (a) un plan ejecutivo o (b) un plan de referencia y orientativo. ¿Cuál es la naturaleza deseable en el siguiente ciclo de planificación y cuáles son las condiciones y condicionantes para ello?

### **EFFECTIVIDAD**

**2.** La consistencia interna general del **PNDIPI** (a) claridad de los mecanismos del cambio y de la cadena de resultados y (b) prioridades, secuenciación, seguimiento y adaptación del modelo de intervención.

¿Cómo y por qué fue la evolución y la diferencia entre el diseño y la ejecución general del **PNDIPI**?, incluyendo: (a) los grandes hitos del diseño y la ejecución (¿qué podría mejorarse en el diseño?, ¿qué se ejecutó que marcó una diferencia?, ¿qué podría mejorarse de lo ejecutado?, ¿qué no se ejecutó y podría haber marcado una diferencia?), y (b) los resultados no esperados.

**3.** Estructura institucional, de gobernabilidad y ejecución (¿por qué?, ¿cómo, cuántas capacidades, recursos humanos, financiación, marco institucional, entre otros?, ¿cómo se diseñó la estructura institucional del PNDIPI y cómo fue la ejecución en relación a la estructura institucional del PNDIPI?).

### **COBERTURA**

**4.** La cobertura territorial: ¿cuál es la conexión entre el plan y el sistema nacional de la primera infancia?, ¿cómo se esperaba, cómo ha sido y cómo se puede mejorar del enfoque territorial del PNDIPI? (ejemplo: el rol de las municipalidades y gobernaciones), ¿cómo ha sido la implementación a nivel de distrito del paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD) como parte del PNDIPI y de la iniciativa global de UNICEF?

### **ENFOQUES TRANSVERSALES**

**5.** ¿Cómo fue la integración de **los enfoques de derechos humanos (incluidos derechos de la niñez), de igualdad de género y equidad en el PNDIPI? ¿Cómo esta integración contribuye en su relevancia, efectividad y cobertura?**

## 7. METODOLOGÍA

### 7.1. DISEÑO METODOLÓGICO

Partiendo de los lineamientos de estos TdR, en los que se acota la evaluación con base en la naturaleza estratégica del PNDIPI y se insta a utilizar una evaluación basada en la teoría de programa (y en la teoría del cambio), el diseño metodológico de la evaluación será definido o completado por el equipo de evaluación. En especial, el equipo evaluador propondrá el conjunto final de preguntas con base en la facilitación y consenso del Comité Asesor de la Evaluación. Sin embargo, dada la naturaleza del objeto a evaluar, se recomienda un enfoque de métodos mixtos. El diseño metodológico deberá considerar el uso previsto de los resultados de la evaluación y estar alineado al propósito y objetivos de evaluación. La selección y adecuación de la metodología al objeto evaluado deberá ser explicada y justificada en el reporte inicial. Como mencionado anteriormente, se deberá proporcionar una **matriz de evaluación** que explique cómo se contesta cada pregunta de evaluación. El equipo de evaluación deberá aplicar el principio de triangulación de datos, para asegurar credibilidad y validez de los hallazgos.

La evaluación deberá analizar la cobertura territorial del **PNDIPI**. En su caso el equipo de evaluación deberá establecer y explicar la selección de una muestra que será objeto de la evaluación. La muestra debería tener significación cualitativa o contar con significación de la diversidad territorial.

Adicionalmente, el diseño de la metodología deberá ser lo más **participativo** posible, alimentándose de las perspectivas, intereses y necesidades de los actores relevantes, tanto a nivel nacional como local, y deberá incluir no sólo el sector público, sino también otros sectores involucrados, como el sector privado, la sociedad civil y representantes de la comunidad. Es clave que el equipo de evaluación realice un mapeo de actores, basado en la revisión documental y primeras consultas, para establecer el nivel de interés e influencia de cada actor en el PNDIPI, y determinar las principales fuentes de información. Este mapeo permitirá guiar el diseño metodológico y los métodos de recolección de información más adecuados.

Además de la **revisión de documentos** que serán compartidos con el equipo de evaluación (documentos clave PNDIPI, marcos normativos, etc.), se espera que el equipo de evaluación busque activamente otros documentos de varios ámbitos (académico, público, no gubernamental, etc.) nacionales e internacionales en relación con el PNDIPI y otros programas relacionados con políticas y planes de primera infancia. Especialmente, se espera que el equipo de evaluación compare la experiencia de Paraguay con experiencias similares de otros países, como insumo adicional para determinar la pertinencia, eficacia y cobertura del PNDIPI en Paraguay. Esta revisión de literatura es clave para construir un marco teórico y metodológico de calidad y proponer recomendaciones y propuestas basadas en evidencias.



Como instrumento evaluativo, el equipo de evaluación deberá reconstruir **la teoría de cambio (TdC) del PNDIPI, tanto en diseño como en ejecución**. Este ejercicio permitirá explicar la lógica detrás del **PNDIPI**, es decir cómo se entiende que la ejecución del **PNDIPI** permite producir una serie de resultados que contribuyen a la ordenación y articulación de la primera infancia en Paraguay. La teoría de cambio es un instrumento estratégico para determinar cuál es la situación actual, cuál es la situación deseada y cuáles son los cambios que se tienen que realizar para efectuar la transición entre las dos situaciones.<sup>99</sup> Es importante que la teoría de cambio refleje los factores contextuales que permitan o impiden el cambio y que establezca las condiciones necesarias para su realización (supuestos). El equipo de evaluación deberá establecer la teoría de cambio (TdC) del **PNDIPI** para guiar la evaluación y, por otro lado, sería deseable socializar y validar esta TdC con los actores involucrados en la evaluación en la fase de diseño para que se vuelva un instrumento de reflexión y trabajo estratégico durante el trabajo de campo.

El diseño metodológico también deberá contemplar las eventuales **limitaciones** en la evaluación y establecer medidas de mitigación. Es importante que el equipo de evaluación anticipe eventuales limitaciones en materia de ética y discuta las implicaciones que esas pueden tener en la evaluación. Asimismo, posibles eventualidades que el equipo evaluador pudiese experimentar y sus medidas de mitigación asociadas (por ejemplo, en temas de trabajo de campo, de acceso a información de gabinete, tiempos políticos o electorales, etc.).

### Fuentes de información

El equipo de evaluación deberá revisar varias fuentes de información y como mencionado el equipo deberá ser proactivo en la búsqueda de documentos y revisar fuentes de varios ámbitos.

Una parte de la información provendrá directamente de los actores entrevistados, de documentos normativos y programáticos del PNDIPI, de los informes de monitoreo del PNDIPI y otros datos de monitoreo de las diferentes instituciones.

Como documentos preliminares a ser revisados se pueden mencionar (documentos disponibles públicamente) (Lista no exhaustiva):

- Convención Internacional de los Derechos del Niño (Nueva York, 1989),
- Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA),
- Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA),
- Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente,
- Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay

---

<sup>99</sup> Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 2, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia. Disponible en: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change\\_ES.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf).

- Plan Nacional de Educación 2024 «Ramón Indalecio Cardozo».
- Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Niñez y la Adolescencia.

## 7.2. NORMAS DE EVALUACIÓN Y CONSIDERACIONES ÉTICAS

La evaluación tendrá que estar alineada con las normas y estándares de evaluación de las Naciones Unidas<sup>100</sup> y tendrá un carácter externo e independiente y será llevada a cabo de una manera objetiva, imparcial, abierta y participativa, con base en evidencia verificada empíricamente que sea válida y confiable.

Los principios éticos que guiarán la evaluación son los de independencia, imparcialidad, credibilidad, responsabilidad, honestidad e integridad.<sup>101</sup> Asimismo, es fundamental que el equipo evaluador mantenga respeto por la dignidad y diversidad de las personas que sean entrevistadas y que considere en todo el proceso de evaluación el respeto a los derechos humanos, equidad e igualdad de género.<sup>102</sup> Se deberá preservar la confidencialidad de la información y datos de los involucrados respetando los derechos de proveer información de forma confidencial. En este punto es fundamental que se obtenga previamente el consentimiento informado cuando se recolecte la información.

En caso de desarrollar entrevistas con menores de edad, es clave que el equipo de evaluación se refiera a la guía de UNICEF en cuanto a investigación ética con niños y niñas.<sup>103</sup> Es necesario también minimizar los riesgos asociados a tener efectos negativos y maximizar los beneficios de los principales actores previendo innecesarios perjuicios o daños que puedan derivarse de los hallazgos de una evaluación negativa o crítica sin comprometer la integridad de la evaluación.

La evaluación también deberá cumplir con el procedimiento de UNICEF en cuanto a estándares éticos en investigación, evaluación, recolección de la información y análisis<sup>104</sup> y, según la metodología escogida y el tema evaluado, **deberá ser revisada por un comité externo de revisión ética** (UNICEF tiene un contrato a nivel global para revisiones éticas externas). La evaluación no podrá proceder con la recolección de datos antes de tener la aprobación del comité de revisión ética. Si la institución tiene sus propios mecanismos de revisión ética, éstos podrían sustituir al comité externo siempre y cuando estos mecanismos cumplen con los

<sup>100</sup> **Normas y Estándares para evaluación, UNEG, 2016:** <http://www.uneval.org/document/detail/1914>.

<sup>101</sup> El equipo evaluador tendrá que cumplir con los estándares y guías de ética de UNEG/UNICEF: **Ethical Guidelines for UN Evaluations, 2008:** <http://www.unevaluation.org/document/detail/102> and **Code of Conduct for Evaluation in the UN system, 2008:** <http://www.unevaluation.org/document/detail/100>.

<sup>102</sup> **Integración de los Derechos Humanos y la Igualdad de Género en la Evaluación, 2011:** <http://www.uneval.org/document/detail/980>.

<sup>103</sup> **Ethical Research Involving Children, 2013:** <http://childethics.comiwp-content/uploads/2013/10/ERIC-comoendium-aoroved-digital-web.pdf>.

<sup>104</sup> **UNICEF Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis, 2015:** [https://www.unicef.org/evaluation/files/ATTACHMENT\\_IV-UNICEF\\_Procedure\\_for\\_Ethical\\_Standards.PDF](https://www.unicef.org/evaluation/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF).

estándares mínimos de calidad establecidos en la política de UNICEF. En su propuesta metodológica, el equipo de evaluación deberá indicar claramente las posibles cuestiones éticas y especificar los procesos de supervisión y examen ético aplicables al proceso de evaluación.

Asimismo, el equipo de evaluación tiene la obligación de declarar por escrito toda experiencia previa suya o de su familia que podría dar lugar a un conflicto de intereses y tratar de manera honesta los conflictos de intereses que pudieran surgir durante la evaluación.

### 7.3. DISEMINACIÓN/DIFUSIÓN

El proceso de evaluación se espera lo más participativo posible, recogiendo comentarios y perspectivas de las diferentes partes a lo largo de la evaluación. Una vez finalizado el reporte de evaluación se socializarán los principales resultados y recomendaciones de la evaluación con los diferentes actores que participaron en la evaluación. Esta socialización estará adaptada a las diferentes audiencias de la evaluación.

Los resultados de la evaluación serán socializados en un primer momento con el Ministerio de la Niñez y Adolescencia y con los miembros de la Comisión Nacional de Primera Infancia; posteriormente se hará difusión con las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema de niñez y con organizaciones de la sociedad civil. Finalmente irán a un público más amplio que incluirá ministerios sectoriales, Ministerio de Hacienda, Congreso Nacional, Poder Judicial, entre otros.

### 8. CONTROL DE CALIDAD, ENTREGABLES Y MECANISMO DE GOBIERNO DE LA EVALUACIÓN

El equipo de evaluación deberá entregar un total de cuatro productos como parte de la evaluación que se describen a continuación. Los pagos se realizarán una vez verificada / validada la calidad de cada documento entregado.

Producto esperado	Actividades	Contenidos y Requisitos	Indicador de logro	Fecha límite de entrega	Porcentaje de pago
<b>Primer producto:</b> Diseño de Plan de trabajo y propuesta metodológica	Realizar reuniones para recopilar los insumos iniciales (incluida la reunión de inception/inicio) que serán plasmados en la propuesta de plan de trabajo. Consensuar la metodología y consultas que se llevarán a cabo, para que sean plasmadas en el cronograma de	El Plan de Trabajo debe contener los siguientes: 1.Propuesta metodológica 2.Herramientas e instrumentos de recolección de información 3.Cronograma de ejecución	Plan de Trabajo validado	1 semana después de firmado el contrato	20%

	trabajo.				
<b>Segundo producto:</b> Informe inicial	Determinación de los actores relevantes. Búsqueda de evidencia existente cuantitativa y cualitativa, como parte de la revisión documental. Validar la teoría del cambio si es necesario con reuniones de consulta y seguimiento (para solventar las necesidades de información o complementar la información propuesta en el primer producto. Desarrollar las preguntas y subpreguntas de evaluación (a partir de las preguntas clave de los TdR), la matriz de evaluación, enfoque y técnicas evaluativas	Basado en la revisión documental y primeras consultas, este informe deberá describir: 1. El objeto de evaluación, 2. Explicar el diseño metodológico 3. Teoría del cambio 4. Desarrollo de preguntas y subpreguntas por medio de la matriz de evaluación 5. Proporcionar todos los instrumentos de recolección de la información (pautas de entrevistas, cuestionarios, formularios de consentimiento informado, etc.) 6. Describir las limitaciones y medidas de mitigación y las consideraciones éticas. Ver estructura del índice abajo. Max. 40 páginas más anexos.	Versión borrador y versión revisada integrando los comentarios recibidos Informe validado	4 semanas después de firmado el contrato	30%
<b>Tercer producto:</b> Informe borrador	Elaboración de consultas complementarias. Integración de los primeros comentarios por parte del Comité Asesor de la Evaluación y otros actores clave. Reuniones de consulta, seguimiento y validación. Informe de avance sobre análisis de consultas y talleres de presentación de los hallazgos preliminares	El informe debe contener: 1) sistematización de las consultas, a través del avance del llenado de la matriz de evaluación 2) Listas de asistencia 3) Hoja de ruta para la incorporación de los resultados de las consultas en el informe de evaluación	Propuesta validada	10 semanas después de firmado el contrato	20%
<b>Cuarto producto:</b> Informe final de evaluación	Reuniones de preparación y coordinación para la elaboración del informe final. Reuniones para la presentación y validación del informe final.	Versión borrador y versión revisada integrando los comentarios recibidos. El informe final deberá seguir los estándares de UNICEF para reportes de evaluación (ver estructura del índice abajo). Max. 70 páginas más anexos.	Propuesta validada	12 semanas después de firmado el contrato	30%

Esta será una evaluación conjunta.<sup>105</sup> Las evaluaciones conjuntas son evaluaciones llevadas a cabo en colaboración por varios organismos o instituciones. La óptica no es la de la evaluación participativa, que permite asociar al proceso a las distintas comunidades afectadas, sino más bien la de una evaluación emprendida de modo colectivo por varios organismos o instituciones.

La Unidad de Evaluación de UNICEF Paraguay estará a cargo de la **supervisión del contrato y será la unidad gestora de la evaluación.**

<sup>105</sup> Para más información sobre evaluaciones conjuntas: Manual de gestión de Evaluaciones conjuntas. Colección CAD Evaluación <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/38703936.pdf>

Se creará un grupo de trabajo o Comité Asesor de la Evaluación en el que se vean representados los grupos de actores más relevantes para la evaluación. El Comité Asesor de la Evaluación proporcionará un canal de coordinación y comunicación para facilitar y propiciar la participación de los actores clave durante todo el proceso de evaluación.

Las funciones del Comité Asesor de la Evaluación se extienden a todas las fases de la evaluación. A continuación, se presenta un listado con algunas de las más importantes:

- facilitar la participación de los actores implicados en el diseño de la evaluación: identificación de necesidades de información, definición de objetivos y delimitación del alcance de la evaluación,
- aportar insumos y participar en la redacción de los Términos de Referencia para la contratación de los servicios de asistencia técnica para la evaluación,
- aprobar la metodología y el cronograma de trabajos,
- facilitar al equipo de evaluación el acceso a toda la información y documentación relevante de la intervención, y a los agentes e informantes clave que deban participar en entrevistas, grupos de discusión o cualquier otra técnica de recopilación de información,
- supervisar la calidad del proceso y los documentos e informes que se vayan generando para enriquecerlos con sus aportaciones y asegurar que se da respuesta a sus intereses y demandas de información sobre la intervención,
- aprobar los productos,
- difundir los resultados de la evaluación, especialmente entre las organizaciones y entidades de su grupo de interés, y
- supervisar la implementación y seguimiento de las recomendaciones de la evaluación.

Además de la parte supervisora (unidad gestora), se creará un **grupo técnico de referencia (Comité Asesor de la Evaluación)**, el cual apoyará y hará seguimiento al proceso de evaluación y comentar los productos de la consultoría. Este grupo debería estar compuesto de personal de UNICEF, así como del gobierno y de demás instituciones clave (donantes, socio implementador, academia, instituciones trabajando la misma temática, etc.) que puedan aportar una asesoría técnica sobre el objeto de evaluación.

Como mínimo las instituciones componentes del Comité de Seguimiento de la Evaluación serán:

- MINNA
- Unidad de Gestión de la Presidencia de la República
- UNICEF

El Comité Asesor de la Evaluación estará liderado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.

Con relación a los **entregables**, se pedirá, un informe de plan de trabajo, un informe inicial (*inception report*) y un informe final. Otros productos serán un taller de presentación del inception report (validación de la teoría del cambio), los hallazgos preliminares, materiales de comunicación adaptados a los usuarios principales, apoyo al desarrollo del Management

Response de la evaluación, etc. Para cada informe se entregará un modelo a los/las evaluadores/as, sin embargo, el equipo de evaluación deberá consultar y seguir los estándares de calidad de los informes de evaluación de UNICEF, disponibles en:

**informe inicial:**

[https://www.unicef.org/evaluation/files/UNICEF UNEG TOR Checklist updated June 2017.pdf](https://www.unicef.org/evaluation/files/UNICEF%20UNEG%20TOR%20Checklist%20updated%20June%202017.pdf);

**informe final:** [https://www.unicef.org/evaluation/files/UNICEF adapted reporting standards updated June 2017 FINAL.pdf](https://www.unicef.org/evaluation/files/UNICEF%20adapted%20reporting%20standards%20updated%20June%202017%20FINAL.pdf)

Los informes tendrán la siguiente estructura mínima:

**Producto 1: Plan de trabajo inicial**

Posteriormente a la reunión del inception inicial, adaptación y actualización de la propuesta técnica del equipo evaluador, con especial atención al plan de trabajo donde se incluirán todas las actividades para realizar el informe inicial. El Plan de Trabajo debe contener los siguientes:

1. Propuesta metodológica
2. Herramientas e instrumentos de recolección de información
3. Propuesta para completar las preguntas de evaluación y la Matriz de evaluación a partir de las preguntas clave de los TdR
4. Cronograma de ejecución

**Producto 2: Informe inicial:**

- i) presentación del **contexto y objeto de evaluación**
- ii) **propósito, objetivos y alcance** de la evaluación
- iii) afinamiento o reconstrucción de la **teoría de cambio**
- iv) **marco** de evaluación (**criterios y preguntas** de evaluación), con una **matriz de evaluación** (desglosando cada criterio de evaluación, con preguntas de evaluación, indicadores, fuentes de información y métodos de recolección de la información), se comparte un ejemplo en el Anexo 1 de los TdR.
- v) una **metodología** completa con:
  - i) explicación y justificación del **diseño metodológico**;
  - ii) **muestreo y lista de personas a entrevistar y sitios a visitar**;
  - iii) **instrumentos de recolección de información** (cuestionario, pautas de entrevistas, etc.);
  - iv) **limitaciones y medidas de mitigación**;
  - v) **consideraciones éticas**;
  - vi) **análisis** de los datos (cómo se analizarán los datos, qué técnica se utilizará, software, etc.); y
  - vii) **diseminación** de la evaluación.
- vi) un **cronograma** y descripción del **rol y responsabilidades** de cada miembro del equipo.
- vii) entregables y control de calidad

**Producto 3: Informe final:**

- i. Resumen Ejecutivo (máx. 5 páginas)
- ii. Contexto y presentación del objeto de evaluación
- iii. Propósito, objetivos y alcance de la evaluación

- iv. Criterios y preguntas de evaluación
- v. Metodología
- vi. Limitaciones de la evaluación
- vii. Consideraciones éticas
- viii. Hallazgos (por pregunta o criterio de evaluación)
- ix. Conclusiones
- x. Lecciones aprendidas
- xi. Recomendaciones
- xii. Anexos:
  - TdR
  - Teoría de cambio
  - Matriz de evaluación
  - Herramientas de recolección de la información
  - Lista de lugares visitados y lista de entrevistados
  - Lista de documentos consultados
  - Otros documentos pertinentes

### **Control de calidad de la evaluación y grupo de seguimiento/referencia**

Cada informe entregado será revisado por UNICEF y las contrapartes (grupo de referencia), así como por un **control de calidad externa de la Oficina Regional** (5 días hábiles), y el equipo de evaluación deberá integrar y responder a los comentarios recibidos y entregar una versión revisada de cada informe. El pago de cada producto sólo se hará cuando se recibe y aprueba la versión revisada del informe incorporando los comentarios recibidos.

Como se ha comentado, la gestión del contrato de evaluación estará a cargo de UNICEF y se creará un grupo técnico de referencia para la supervisión y seguimiento a la evaluación. El grupo de seguimiento proporcionará orientación y apoyo técnico, así como retroalimentación a los diferentes productos entregados por el equipo de evaluación.

Además de los comentarios del grupo de referencia, el informe inicial e informe final pasará por el control de calidad externo de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. Para facilitar la alineación con los estándares mencionados anteriormente, se proporcionará con antelación modelos de informe inicial y final de evaluación, así como los checklists utilizados para control de calidad de evaluaciones.

El equipo de evaluación deberá integrar y responder a los comentarios recibidos y entregar una versión revisada de cada informe. El **pago** de cada producto sólo se hará cuando se recibe y aprueba la versión revisada del informe incorporando los comentarios recibidos de manera satisfactoria. No se harán pagos después de la recepción de las versiones borradores.

### **9. PERFIL DEL EQUIPO DE EVALUACIÓN**



El contrato puede ser a una empresa o a un equipo evaluador. Se estima que sería conveniente que el equipo evaluador conste de cuatro evaluadores, un team lead y tres especialistas, para poder cubrir las distintas áreas temáticas. Preferiblemente el equipo tendrá balance de género. Se espera que el equipo en su totalidad cubra las siguientes áreas de especialización. El equipo de evaluación debería ser compuesto al mínimo por:

- **1 experto/a en diseño y ejecución de evaluaciones y métodos de recolección de evaluación cualitativo y cuantitativo (ejercerá como coordinador/a del equipo).**
- **1 experto/a en institucionalidad pública y gobernabilidad relacionada con la coordinación y articulación de enfoques intersectoriales.**
- **1 experto/a en políticas públicas de primera infancia.**
- **1 experto/a nacional en evaluación que oficie de enlace permanente con los actores locales.**

Cada calificación solicitada ha de contar con un documento o forma de verificación y autenticación que sirva para validar que efectivamente los/las proponentes cuentan con dichas calificaciones solicitadas. En cualquier momento del proceso se podrán solicitar aspectos como: copias simples de contratos, referencias de clientes anteriores, cartas de satisfacción o cartas de cancelación de garantías, publicaciones, páginas de internet, links que llevan a los proyectos señalados, etc.

El equipo de evaluación en su conjunto deberá reunir las siguientes calificaciones:

- Maestría en evaluación, ciencias sociales, económicas, política pública, derechos de la niñez, u otras áreas afines.
- Experiencia probada de 10 años en realización de evaluaciones.
- Experiencia probada de 10 años en diseño y métodos de evaluación e investigación cualitativa y cuantitativa.
- Experiencia probada de 10 años en desarrollo de programas, planes o políticas públicas de niñez y adolescencia.
- Experiencia probada de 10 años en institucionalidad pública y gobernabilidad y experiencia en desarrollo de capacidades para la coordinación y articulación de enfoques intersectoriales.
- Comprensión y Sensibilidad política.
- Excelentes aptitudes para la facilitación y comunicación individual y grupal.
- Experiencia probada en facilitación y recolección de información con niños, niñas y adolescentes.
- Conocimientos de los enfoques de equidad y género y su aplicación.
- Conocimientos de la Gestión Basada en Resultados (Results-Based Management).
- Experiencia trabajando en la región.
- Dominio del español hablado y escrito.
- Buena capacidad de redactar informes de manera clara y concisa.

**Deseable:**

- Experiencia de trabajo previa con el Sistema de Naciones Unidas y preferiblemente con UNICEF.

- Conocimientos de las normas de evaluación de UNEG.
- Conocimientos de inglés (capacidad de leer documentos en inglés)
- Conocimiento de la realidad institucional, gobernabilidad y coordinación/articulación de la primera infancia de Paraguay
- Conocimiento del sector de la primera infancia de Paraguay
- Experiencia de trabajos similares de consultoría en la región de Latinoamérica y el Caribe.

A continuación se detallan cada uno de los perfiles esperados:

**1. Leader de la evaluación, perfil experiencia internacional en evaluación (experto/a con experiencia internacional y ejercerá como coordinador/a del equipo)**

**Educación:**

Maestría o PhD en evaluación de proyectos, políticas públicas, programas de cooperación o áreas temáticas afines. Se apreciará que cuente con conocimientos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia. Se valorará que se cuente con conocimientos en sistemas de respuesta para niños y jóvenesmigrantes.

**Requerido:**

- Profesional(es) en ciencias sociales, económicas, desarrollo internacional, u otras disciplinas pertinentes con nivel mínimo de licenciatura o equivalente.
- Experiencia probada de 10 o más años en realización de evaluaciones e investigación, incluyendo liderando procesos y/o equipos.
- Experiencia probada en diseño y uso de métodos de evaluación e investigación cualitativa y métodos mixtos, preferentemente de carácter innovador.
- Dominio del español hablado y escrito.
- Conocimientos de inglés (capacidad de leer documentos en inglés).
- Buena capacidad de redactar informes de manera clara y concisa.

**Deseable:**

- Experiencia de trabajo previa con el Sistema de Naciones Unidas.
- Conocimientos de las normas de evaluación de UNEG

**2. Experto/a nacional en evaluación que oficie de enlace permanente con los actores locales**

**Educación:**

Maestría o PhD en evaluación de proyectos, políticas públicas, programas de cooperación o áreas temáticas afines. Se apreciará que cuente con conocimientos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia. Se valorará que se cuente con conocimientos en sistemas de respuesta para niños y jóvenesmigrantes.

**Requerido:**

- Profesional(es) en ciencias sociales, económicas, desarrollo internacional, u otras disciplinas pertinentes con nivel mínimo de licenciatura o equivalente.
- Experiencia probada de 5 o más años en realización de evaluaciones e investigación, incluyendo liderando procesos y/o equipos.
- Experiencia probada en diseño y uso de métodos de evaluación e investigación cualitativa y métodos mixtos, preferentemente de carácter innovador.
- Dominio del español hablado y escrito.
- Conocimientos de inglés (capacidad de leer documentos en inglés).
- Buena capacidad de redactar informes de manera clara y concisa.

**Deseable:**

- Experiencia de trabajo previa con el Sistema de Naciones Unidas.
- Conocimientos de las normas de evaluación de UNEG.

**3. Evaluador/a especialista en institucionalidad pública y gobernabilidad relacionada con la coordinación y articulación de enfoques intersectoriales**

**Educación:**

Experiencia en evaluación de proyectos, políticas públicas, programas de cooperación o áreas temáticas afines. Se apreciará conocimientos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia. Se valorarán conocimientos en innovación para el desarrollo y participación juvenil.

**Experiencia:**

- Profesional en ciencias sociales, económicas, desarrollo internacional u otras disciplinas pertinentes con nivel mínimo de licenciatura o equivalente con al menos 7 años de experiencia relevante.
- Experiencia probada de 10 o más años en institucionalidad pública y gobernabilidad.
- Experiencia probada de 10 o más años en coordinación y articulación de enfoques intersectoriales.
- Experiencia probada en facilitación y recolección de información con grupos vulnerables, especialmente con niños y niñas.
- Dominio del español hablado y escrito. Conocimiento del inglés suficiente para la revisión documental.
- Buena capacidad de redactar informes de manera clara y concisa.
- Experiencia de trabajo en la región.
- Experiencia de trabajo con el Sistema de las Naciones Unidas será valorada.

**Otras competencias:**

- Compromiso con los Derechos de la niñez y adolescencia.
- Sensibilidad al enfoque de género.
- Comunicación.
- Capacidad de análisis.

#### **4. Evaluador/a especialista en Infancia y políticas públicas de infancia**

##### **Educación:**

Experiencia en evaluación de proyectos, políticas públicas, programas de cooperación o áreas temáticas afines. Se apreciará conocimientos relacionados con los derechos de la niñez y adolescencia. Se valorarán conocimientos en innovación para el desarrollo y participación juvenil.

##### **Experiencia:**

- Profesional en ciencias sociales, económicas, desarrollo internacional u otras disciplinas pertinentes con nivel mínimo de licenciatura o equivalente con al menos 7 años de experiencia relevante.
- Experiencia probada de 10 o más años en infancia y políticas públicas de infancia.
- Experiencia probada de 10 o más años en primera infancia y políticas públicas de primera infancia
- Experiencia probada en facilitación y recolección de información con grupos vulnerables, especialmente con niños y niñas
- Dominio del español hablado y escrito. Conocimiento del inglés suficiente para la revisión documental
- Buena capacidad de redactar informes de manera clara y concisa
- Experiencia de trabajo en la región
- Experiencia de trabajo con el Sistema de las Naciones Unidas será valorada.

##### **Otras competencias:**

- Compromiso con los Derechos de la niñez y adolescencia.
- Sensibilidad al enfoque de género.
- Comunicación.
- Capacidad de análisis.

En su propuesta técnica, el equipo de evaluación deberá explicar qué miembro del equipo cumple con qué requisito y el rol y responsabilidades de cada miembro del equipo.

Adicionalmente, el equipo deberá compartir los siguientes principios y contar con habilidades para:

**1. Ética:** Capacidad para actuar teniendo presentes los principios y ética de la profesión en la actividad cotidiana.

**2. Orientación a los resultados:** Es la capacidad de encaminar todos los actos al logro de lo esperado, actuando con velocidad y sentido de urgencia ante decisiones importantes necesarias para cumplir o superar los resultados esperados.

**3. Precisión (Atención al detalle):** Es la habilidad para realizar las tareas asignadas con alto grado de fidelidad. Implica una insistencia por la exactitud en cada tarea que involucre la labor a realizar.

**4. Compromiso (Apego a Normas):** Es la capacidad del equipo para tomar conciencia de la importancia que tiene el cumplir con el desarrollo de su trabajo dentro del plazo que se le ha estipulado. Dicho trabajo debe ser asumido con responsabilidad, poniendo el mayor esfuerzo

para lograr un producto con un alto estándar de calidad que satisfaga y supere las expectativas de los clientes.

**5. Liderazgo:** Capacidad para motivar y dirigir a las personas logrando que estas contribuyan de forma efectiva y adecuada a la consecución de los objetivos, facilitando que se ponga en juego las capacidades y el potencial.

**6. Dinamismo:** Se trata de la habilidad para trabajar arduamente en situaciones cambiantes o alternativas, que cambian en cortos espacios de tiempo, en jornadas de trabajo prolongadas sin que por esto se vea afectado su nivel de actividad.

**10. CRONOGRAMA**

Se anticipa que esta evaluación se desarrollará en **tres** meses. El trabajo se desarrollará tanto en la capital Asunción como en otros municipios de Paraguay, según el muestreo que se escoja.

El equipo de evaluación será responsable de la gestión y organización de sus viajes, incluido seguro de viaje, disposición de seguridad, etc. Todos los gastos relacionados con viajes y demás servicios deberán ser incluidos en la propuesta financiera. UNICEF no pagará gastos adicionales fuera de los contemplados en la propuesta financiera.

**Cronograma y dedicación tentativos y propuestos:**

Tareas y productos a entregar	Evaluador/a con experiencia internacional	Experto/a Institucionalidad	Experto/a Primera Infancia	Evaluador/a nacional	TOTAL	MES 1				MES 2				MES 3				
						1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
Producto 1: Plan de trabajo inicial	1			1	2	1												
Revisión del Plan de trabajo inicial																		
Producto 2: Plan/Diseño de la Evaluación preliminar	8	4	4	6	22													
Revisión del Plan/Diseño definitivo																		
Trabajo de campo	15	14	14	15	58													
Producto 3: Análisis y redacción del informe borrador	8	5	5	6	24													
Revisión del Reporte Final																		
Producto 4: Redacción del informe final	3	1	1	1	6													
Revisión del Informe final y comunicación conjunta																		
<b>TOTAL DÍAS</b>	<b>35</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>114</b>													

Clave	Tiempos durante la evaluación
-------	-------------------------------

	Entrega de informes por los evaluadores
	Tiempos de ejecución de la evaluación
	Tiempos para la revisión, adopción y ajuste de retroalimentación de los distintos productos entregables

Las siguientes son las fechas aproximadas de entrega de los productos:

	Porcentaje de pago (%)
Producto 1. Plan de trabajo inicial. Una semana después de la firma del contrato	20
Producto 2. Inception report. Cuatro semanas después de la firma del contrato	30
Producto 3. Diez semanas después de la firma del contrato	20
Producto 4. Doce semanas después de la firma del contrato	30

**Modo de entrega:** vía mail a, Andrés Osorio, Oficial de Monitoreo y Evaluación (aosorio@unicef.org) con copia a María Fe Dos Santos, Oficial de Educación (mdossantos@unicef.org) de UNICEF Paraguay.

## 11. PROCESO DE POSTULACIÓN

### 11.1. Admisibilidad de las ofertas

Serán admisibles a concurso las ofertas que cumpla con las condiciones generales, específicas, legales y técnicas solicitadas en los presentes TdR. Toda oferta que se presente en forma extemporánea no será considerada.

### 11.2. Valoración de las ofertas

Los postulantes deberán enviar una propuesta técnica y financiera en dos documentos separados, de lo contrario será invalidada.

La **propuesta técnica** deberá incluir:

- una presentación de la institución/empresa
- las hojas de vida de los miembros del equipo de evaluación
- títulos universitarios de los miembros del equipo
- propuesta metodológica para realizar la evaluación (incluyendo una versión tentativa del plan de trabajo y cronograma (ver Anexo 2), de la teoría del cambio, de la matriz de evaluación y del enfoque y la metodología/técnicas de evaluación)
- explicación del rol y responsabilidad de cada miembro del equipo, plan de trabajo con el número de días trabajado por cada miembro
- explicación de la adecuación de cada miembro del equipo con las competencias requeridas

- ejemplos de evaluaciones previas

La **propuesta financiera** debe ser la más detallada posible e incluir:

- los honorarios de los miembros del equipo y número de días trabajados para cada miembro
- todos los costos relacionados con viaje (gastos de transporte, hospedaje, seguros, etc.)
- Otros gastos generales si los hubiese

La evaluación de las propuestas técnicas y financieras tendrán un máximo de 100 puntos, 80 puntos correspondiendo a la propuesta técnica y 20 puntos a la propuesta financiera:

Puntaje de la propuesta técnica	Max. 80 puntos
Puntaje de la propuesta económica	Max. 20 puntos
TOTAL	Max. 100 puntos

Solo las aplicaciones que obtengan un mínimo de 60 puntos en su propuesta técnica serán consideradas para la evaluación de la propuesta financiera.

Las evaluaciones técnicas se valorarán con los siguientes criterios:

Criterio técnico	Descripción	Puntos máximos
Perfil del equipo	Se valorará la adecuación y complementariedad de los perfiles del equipo propuesto con los requerimientos, experiencia, perfil académico, balance de género	5
Experiencia previa en evaluación, experticia en institucionalidad pública, articulación y coordinación y experticia en materia de primera infancia	Se valorará: 1. La experiencia en la conducción de evaluaciones de políticas públicas relacionados con la primera infancia, institucionalidad pública, articulación y coordinación o temas similares; 2. Los conocimientos en diseño y métodos evaluativos; 3. La experticia en materia de primera infancia; 4. La experticia en sector público, institucionalidad pública, articulación y coordinación; 5. Las capacidades en facilitación y recolección de información.	35
Calidad de la propuesta metodológica	Se valorará ofertas que den un valor añadido a lo ya presentado en los TdR en los siguientes apartados 1. Comprensión del mandato y adecuación de la metodología con el objeto a ser evaluado; 2. Valor agregado de la propuesta; 3. Objeto y objetivo de la evaluación (incluida su Teoría del cambio) 4. Matriz de evaluación, 5. Enfoque y técnicas de evaluación: (a) justificación de decisiones de evaluación, (b) estrategia de maestra, (c) estrategia de recolección y análisis de información, (d) mapeo de actores, (e) comunicación y uso, (f) limitaciones y formas de mitigación	40



	6. Consideraciones éticas y transversales 7. Plan de trabajo tentativo	
Máximo puntaje técnico posible		80
Puntaje técnico mínimo requerido		60

La evaluación financiera tiene una valoración de **20 puntos máximo** y se calculará de la siguiente forma:

La forma de cálculo para la parte financiera, se utilizará la regla de tres inversa por la que la oferta más económica se lleva el 100% del puntaje asignado a la evaluación financiera, y de allí de manera inversamente proporcional para las menos económicas.

### 11.3. Condiciones de la contratación

a. Los honorarios pactados deberán considerar cualquier gasto por desplazamiento a las zonas del país que se requieren visitar según la muestra, así como los gastos de viaje que se incurran durante la contratación.

b. Los honorarios pactados también deberán considerar cualquier gasto por concepto de talleres, grupos focales, entre otros, que sea necesario organizar para los propósitos de la consultoría (logística, convocatoria, alimentación, materiales, uso/alquiler de equipo, etc.).

c. La parte contratante no reconocerá cargos adicionales por concepto de tasas impositivas y demás gravámenes. Éstos se suponen fueron considerados en el precio ofrecido (todo incluido).

d. La contratación se formalizará mediante Contrato por Prestación de Servicios Profesionales.

### 2.5. Derechos de autor, patentes y otros derechos de propiedad

UNICEF será el titular de los derechos de propiedad intelectual y otros derechos de propiedad incluyendo, pero no limitado a las patentes, derechos de autor y marcas registradas, con respecto a los documentos y otros materiales que tengan una relación directa con o hayan sido preparados o recogidos en consecuencia o en el curso de la ejecución del contrato para cuya adjudicación se convoca el presente concurso. A petición de UNICEF, la empresa contratada deberá tomar todas las medidas necesarias, ejecutar todos los documentos necesarios y generalmente asistir en la transferencia, el aseguramiento y la formalización de esos derechos de propiedad a UNICEF en cumplimiento de los requerimientos de la legislación aplicable.

### 11.6. Monitoreo y evaluación

El Equipo asignado de la empresa consultora que resulte adjudicada con el contrato de esta consultoría trabajará directamente vinculado con las autoridades y funcionarios/as que UNICEF y sus contrapartes designen oportunamente para este fin.

#### **11.7. Plazo de recepción de las ofertas**

La aplicación deberá realizarse vía correo electrónico indicando en el título del correo electrónico «**Evaluación del PNDIPI en Paraguay**» con sus respectivos archivos (incluir en archivos separados la oferta técnica y la oferta económica), a la atención de UNICEF Paraguay parconcursospy@unicef.org a más tardar a las **23:59 (hora Paraguay) del día 25 de febrero de 2020**. El tamaño total del correo deberá ser inferior a los 5MB incluidos adjuntos. Ofertas con tamaño igual o superior a este límite podrían rechazadas automáticamente por el sistema sin que medie una notificación.

A efectos de considerarse una oferta válida, el o la oferente debe presentar:

Una nota escrita con su respectiva propuesta técnica-metodológica

Una propuesta económica separada de la propuesta técnica y enviada en e-mail por separado, acorde con los productos solicitados.

Currículum institucional y copia de personería jurídica.

Constancia emitida por Banco del Sistema Bancario Nacional en que haga constar el número de cuenta cliente de la Empresa.

Las firmas consultoras o equipos deberán indicar el personal asignado para el proyecto y adjuntar sus respectivas referencias profesionales debidamente protocolizadas/formalizadas/certificadas por la autoridad competente y Currículos de Vida.

En el currículum institucional, deberán detallarse las principales características de los proyectos realizados pertinentes y adjuntar ejemplos de estudios realizados similares a los solicitados en esta contratación.

Se recomienda hacer mención de experiencias de relación anteriores —si las hubiere— con UNICEF u otros organismos del sistema de Naciones Unidas.

Las ofertas técnicas y económicas deben ser entregadas en documentos por separado, y enviadas en E-MAILS, por separado. Los archivos deben traer el nombre de la empresa oferente claramente identificado.

#### **11.8. Consultas y aclaraciones técnicas sobre términos de referencia**

Los oferentes tendrán **hasta la medianoche (hora Paraguay) del 13 de febrero** para realizar consultas e índole técnico, vía correo electrónico a las direcciones parconcursospv@unicef.org con copias a las direcciones aosorio@unicef.org y mdossantos@unicef.org, indicando en el título del correo electrónico **Consulta técnica Evaluación del PNDIPI en Paraguay. Únicamente se entenderán consultas por ese medio.**

**Serán admisibles a concurso las ofertas que cumpla con las condiciones generales, específicas, legales y técnicas solicitadas en el presente cartel. Toda oferta que se presente en forma extemporánea no será considerada.**

## 12. CONDICIONES GENERALES

12.1. Además de lo hasta aquí establecido en los presentes Términos de Referencia la consultoría podrá, de acuerdo con su experiencia, ampliar o aportar elementos adicionales que fortalezcan a la evaluación, debiendo cumplir como mínimo los puntos solicitados, sin costo alguno para las partes que impulsan la Evaluación.

12.2. La totalidad de la información generada para la realización de este proyecto es propiedad de las partes que impulsan la Evaluación por lo que la consultoría no tiene derecho alguno para su disseminación, publicación o utilización.

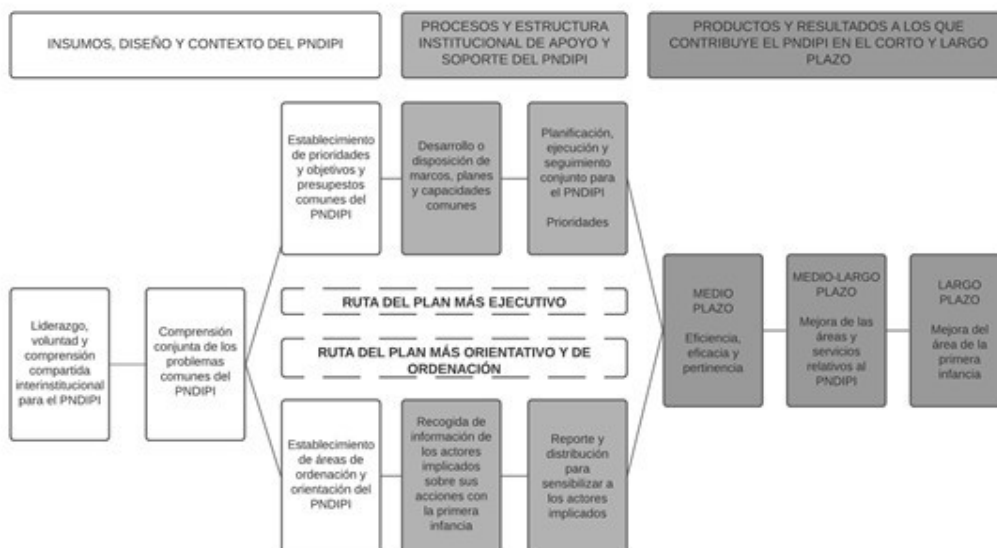
12.3. La consultoría tendrá responsabilidad por discrepancias, errores u omisiones de los trabajos que presente, durante la vigencia del contrato.

12.4. En caso de presentarse cualquiera de las condiciones citadas en el punto anterior, será obligación de la consultoría realizar los trabajos necesarios para corregir, modificar, sustituir o complementar la parte o las partes del trabajo a que haya lugar, sin que esto implique un costo adicional para las partes que impulsan la Evaluación, lo cual se deberá llevar a cabo durante la vigencia del contrato. De lo contrario se aplicarán las cláusulas correspondientes del contrato suscrito.

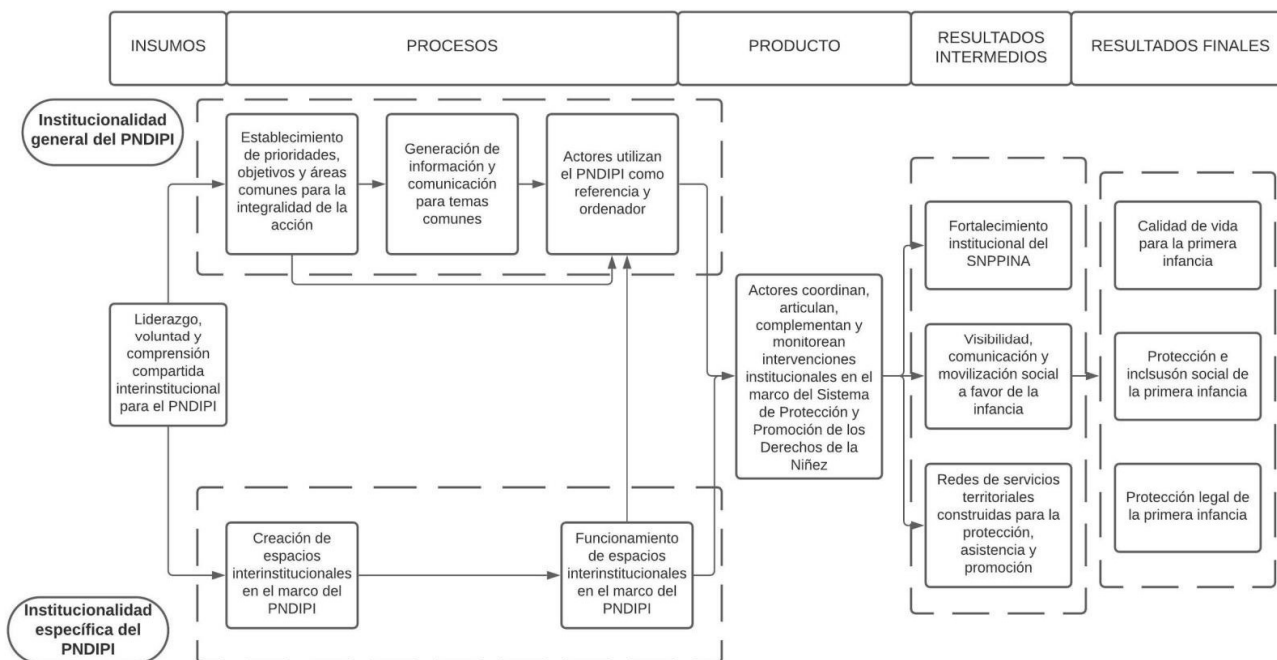
12.5. Las partes que impulsan la Evaluación serán responsables de resguardar los productos establecidos en los presentes Términos de Referencia del contrato.

## 12.2. Teoría del cambio

**Diagrama de la teoría del cambio de PNDIPI presentado en el TdR de la presente evaluación**



**Diagrama de la teoría del cambio de PNDIPI elaborada para la presente evaluación**



### 12.3. Matriz de evaluación

criterio	Preguntas	Subpreguntas	Focos de análisis	Fuentes de información	Método/Herramienta de recopilación de datos
1. Pertinencia o relevancia	1.1. ¿Los objetivos del PNDIPI son congruentes con las necesidades de la población objetivo, las políticas de los asociados y las prioridades globales?	<p>1.1.1. ¿Cuáles son los grandes hitos del PNDIPI a nivel de la etapa de diseño?</p> <p>1.1.2. ¿En la elaboración del PNDIPI se incorporó adecuadamente los documentos de diagnóstico disponibles y la voz de los beneficiarios?</p> <p>1.1.3. ¿En la elaboración del PNDIPI participaron todos los actores relevantes en forma satisfactoria?</p> <p>1.1.4. ¿La etapa de diseño y aprobación del PNDIPI cumplió con las condiciones que favorecen los pactos sociales<sup>106</sup> exitosos?</p> <p>1.1.5. ¿Se incluyó la perspectiva de derechos humanos, de igualdad de género y de equidad en la elaboración del PNDIPI?</p>	<p>Consistencia vertical del PNDIPI (coherencia y adecuación) y en relación a las necesidades diagnosticadas, las prioridades globales y de los actores sectoriales que intervienen en el PNDIPI.</p> <p>Se analizará la consistencia horizontal en relación a los indicadores propuestos.</p> <p>Actores participantes y su rol durante la elaboración del PNDIPI, contexto y forma en que se tomaron las decisiones. Criterio de representación de intereses múltiples.</p> <p>Análisis de cómo se incorporó la perspectiva de derechos humanos y enfoque de género e infancia en el Plan.</p>	<p><b>DOCUMENTOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentos del PNDIPI, así como material utilizado y generado durante el proceso de elaboración (diagnósticos, actas, memorias).</li> <li>• Objetivos de Desarrollo del Milenio y herramienta SIMORE Plus.</li> <li>• Otros Planes vinculados a la primera infancia.</li> <li>• Marco normativo, incluyendo el Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley n.º 1680 01 y la Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA), la Constitución Nacional (1992), la Convención por los Derechos del Niño (1989), el Código Penal y las leyes vigentes contra toda forma de discriminación y de violencia, y a favor de la participación ciudadana, en la promoción y protección de los derechos humanos.</li> </ul> <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados (participantes en la elaboración del Plan, participantes en su implementación y sociedad civil).</p>	<p><b>HERRAMIENTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolección de documentos</li> <li>• Entrevistas personales virtuales</li> <li>• Grupos focales virtuales</li> <li>• Encuestas</li> </ul> <p><b>MÉTODO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental</li> <li>• Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>• Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>• Triangulación de fuentes</li> </ul>
	1.2. Consistencia interna general del PNDIPI en relación a su teoría de cambio	<p>1.2.1. ¿Claridad de los mecanismos del cambio y de la cadena de resultados?</p> <p>1.2.2. Prioridades, secuenciación, seguimiento y adaptación del modelo de intervención.</p>	<p>Se centra en la evaluación de diseño de la teoría de cambio a nivel de su cadena de resultados y mecanismos de cambio para identificar si muestra un flujo lógico, claro y plausible para describir cómo el PNDIPI pretende contribuir al cambio de desarrollo deseado, sin ningún «salto de fe» o brechas en la lógica.</p> <p>Identificación de las contextualizaciones y adaptaciones a nivel de diseño realizadas durante la ejecución del PNDIPI.</p>	<p>Documentos de formulación del PNDIPI</p> <p>Entrevistas con autoridades y personal técnico vinculado PNDIPI</p> <p>Entrevistas con informantes calificados (p.e. académicos, sociedad civil, etcétera)</p> <p>Resultados de grupos focales virtuales</p> <p>Investigaciones y/o estudios vinculados a la problemática de la primera infancia</p>	<p><b>HERRAMIENTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recolección de documentos</li> <li>• Entrevistas personales virtuales</li> <li>• Grupos focales virtuales</li> <li>• Información secundaria cuantitativa</li> </ul> <p><b>MÉTODOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental</li> <li>• Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>• Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>• Triangulación de fuentes</li> </ul>

<sup>106</sup> El acuerdo o pacto social resulta de (o supone) un tipo de diálogo social entre representantes del gobierno, el sector empresarial, los sindicatos y, eventualmente, otros actores sociales, sobre políticas de incidencia nacional, en el cual, luego de intercambiar información negociar, se llega a una decisión común entre las partes, la cual se hace pública (Cristiani et. al., 2010: 19).

Criterio	Preguntas	Subpreguntas	Focos de análisis	Fuentes de información	Método/Herramienta de recopilación de datos
<b>2. Efectividad</b>	<p>2.1. ¿El PNDIPI ha tenido una naturaleza de carácter orientativa o ejecutiva a nivel de su diseño en el momento inicial?</p> <p>¿En qué grado se constituyó en un marco de referencia para la orientación de los actores vinculados a la primera infancia?</p>	<p>2.1.1 ¿Qué naturaleza predominó en el PNDIPI a nivel de diseño en relación a un esquema orientativo o determinante de la ejecución de políticas?</p> <p>2.1.2 ¿Cómo se comportó el PNDIPI en la implementación como instrumento de ordenación, referencia y orientador?</p>	<p>Se analizará si el PNDIPI ha sido un instrumento de ordenación, referencia y orientador. También se analizará en qué grado el PNDIPI ha impulsado la coordinación, articulación y complementación de actores y la política, programas y proyectos. Se analizará si pueden identificarse etapas en las cuales el Plan pudo haber funcionado con distintas características. Como instrumento analítico se incorporará una teoría del cambio propuesta en el TdR y refinada por el equipo evaluador.</p>	<p>Documentos normativos y programáticos (particularmente, documento de formulación del PNDIPI).</p> <p>Documentación complementaria (ejemplo: POLNA, PNA, SPS, PND 2030).</p> <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados que estuvieron en la fase de diseño y de implementación.</p>	<p><b>MÉTODOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis documental</li> <li>● Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>● Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>● Información secundaria cuantitativa</li> <li>● Triangulación de fuentes</li> </ul>
	<p>2.2 ¿Cuál es la naturaleza deseable en el siguiente ciclo de planificación?</p> <p>¿Cuáles son las condiciones (necesarias) y condicionantes (posibles limitantes) para ello?</p>	<p>La pregunta principal específica claramente los tópicos a responder</p>	<p>Para alcanzar este tipo de valoraciones es clave conocer las implicancias de la naturaleza del PNDIPI (pregunta anterior), así como, condiciones necesarias y posibles limitantes a nivel nacional y territorial para una gestión institucional articulada. A partir de allí es posible realizar recomendaciones para elaborar una hoja de ruta de la política pública que contemple su inserción en el entorno institucional.</p>	<p>Documentos normativos y programáticos (particularmente, documento de formulación del PNDIPI).</p> <p>Documentación complementaria (ejemplo: POLNA, PNA, SPS, PND 2030) .</p> <p>Percepción, opinión y/o aportes cualitativos de informantes calificados.</p>	<p><b>HERRAMIENTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Recolección de documentos</li> <li>● Entrevistas personales virtuales</li> <li>● Grupos focales virtuales</li> <li>● Información secundaria cuantitativa</li> </ul> <p><b>MÉTODOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Meta análisis a partir de resultados de la evaluación (pregunta anterior)</li> <li>● Análisis documental</li> <li>● Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>● Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>● Triangulación de fuentes</li> </ul>
	<p>2.3 ¿Hubo diferencias entre el diseño y la ejecución del PNDIPI respecto a lo previsto en relación a la coordinación y articulación interinstitucional?</p>	<p>2.3.1 ¿Cuáles fueron los grandes hitos y logros en cuanto a la implementación del Plan vinculados a la coordinación y articulación interinstitucional?</p> <p>2.3.2 Con relación a la coordinación y articulación interinstitucional, ¿qué elementos ayudan a comprender las diferencias entre lo previsto y lo implementado?</p> <p>2.3.3 ¿Cuáles fueron los principales hitos generales (positivos y negativos) del PNDIPI según interpretan los actores vinculados a la primera infancia?</p>	<p>El foco principal estará en el análisis comparado entre lo planificado y/o previsto en la formulación inicial con respecto a lo efectivamente realizado. En particular, el análisis se centrará en los aspectos de coordinación y articulación interinstitucional que brinden insumos para el nuevo ciclo de política y para el Sistema de Protección Social.</p>	<p>Documentos de formulación del PNDIPI</p> <p>Entrevistas con autoridades y personal técnico vinculado al PNDIPI.</p> <p>Entrevistas con informantes calificados (p.e. académicos, sociedad civil, etcétera).</p> <p>Grupos focales virtuales</p> <p>Informes de monitoreo, evaluación y/o reportes de información sobre el PNDIPI y sus componentes.</p>	<p><b>HERRAMIENTAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Recolección de documentos</li> <li>● Entrevistas personales virtuales</li> <li>● Grupos focales virtuales</li> <li>● Información secundaria cuantitativa</li> </ul> <p><b>MÉTODOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis documental</li> <li>● Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>● Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>● Triangulación de fuentes</li> </ul>

criterio	Preguntas	Subpreguntas	Focos de análisis	Fuentes de información	Método/Herramienta de recopilación de datos
2. Efectividad	2.4 Estructura institucional, de gobernabilidad y ejecución  ¿Cómo fue el diseño de la institucionalidad del PNDIPI y cómo fue su instrumentación? (este análisis tomará en cuenta aspectos de recursos	2.4.1. ¿Se concretó la creación y el funcionamiento de la institucionalidad prevista del PNDIPI en sus distintos niveles? ¿Qué elementos influyeron en esto? 2.4.2. ¿Cuáles fueron las fortalezas y oportunidades de mejora en relación al funcionamiento efectivo de la institucionalidad del PNDIPI en sus distintos niveles?	El análisis tendrá foco en identificar cómo los distintos componentes de la estructura institucional y gobernanza han permitido potenciar y/o limitar la ejecución del PNDIPI. Asimismo, se procurará identificar capacidades institucionales actuales y aspectos de mejora para el próximo ciclo hacia la construcción de una gestión interinstitucional articulada (aproximándonos en la medida de lo posible a las característica que esto tuvo en los niveles subnacionales).	Documentos de formulación del PNDIPI  Documentación de los mecanismos de coordinación e intercambio de información interinstitucionales  Informes y/o reportes vinculados al PNDIPI  Entrevistas con autoridades y personal técnico vinculado la PNDIPI  Resultados de grupos focales Informes de gestión y/o ejecución de los procesos implementados en el marco del PNDIPI	<b>HERRAMIENTAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Recolección de documentos</li> <li>● Entrevistas personales virtuales</li> <li>● Grupos focales virtuales</li> <li>● Información secundaria cuantitativa</li> </ul> <b>MÉTODOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis documental</li> <li>● Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>● Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>● Triangulación de fuentes</li> </ul>
	3.1 En cuanto a la cobertura territorial: ¿cuál es la conexión entre el Plan y el sistema nacional de primera infancia?  En particular, ¿cómo se esperaba que fuera, cómo ha sido y cómo se puede mejorar el enfoque territorial del PNDIPI? (por ejemplo, el rol de las municipalidades y gobernaciones)	3.1.1. ¿Cómo prevé el PNDIPI en su diseño alcanzar la cobertura a nivel territorial? 3.1.2. ¿Fueron creados los espacios institucionales de articulación y coordinación a nivel territorial previstos en el PNDIPI? 3.1.3. ¿Esos actores lograron la articulación y la coordinación a nivel local? 3.1.4. ¿Qué fortalezas y oportunidades de mejora han tenido en su funcionamiento?	El foco está en analizar la institucionalidad prevista por el PNDIPI a nivel territorial y en qué medida logró la implementación de las instancias previstas a nivel territorial, así como otras estimuladas por el Plan a nivel de las municipalidades y gobernaciones.  Se incorporará el análisis de en qué grado se encuentran armonizadas estas instancias con el Sistema Nacional de Primera Infancia.	Documentos de formulación del PNDIPI  Documentación del sistema nacional de primera infancia  Entrevistas con autoridades y personal técnico vinculado PNDIPI  Grupos focales con informantes claves	<b>HERRAMIENTAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Recolección de documentos</li> <li>● Entrevistas personales virtuales</li> <li>● Grupos focales virtuales</li> <li>● Información secundaria cuantitativa</li> </ul> <b>MÉTODOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis documental</li> <li>● Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>● Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>● Triangulación de fuentes</li> </ul>
3.3 ¿Cómo ha sido la implementación a nivel de distrito del paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD) como parte del PNDIPI y la iniciativa global de UNICEF?	3.3.1 ¿En qué consistió el paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD)? 3.3.2 ¿Cuál fue la vinculación de este paquete de cuidados con los ejes del PNDIPI? 3.3.3 ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y buenas prácticas?	Se identificará cómo se ha articulado la instrumentación del paquete de Cuidado del Niño en el marco del PNDIPI y la iniciativa global de UNICEF. El análisis para dar cuenta de ambos focos se sostendrá en las evidencias provenientes de entrevistas a personal técnico y autoridades participantes en la gestión del Plan e información secundaria disponible.	Documentos de formulación del PNDIPI  Documentación del sistema nacional de primera infancia  Entrevistas con autoridades y personal técnico vinculado PNDIPI a nivel central y territorial (especialmente vinculado a municipalidades y gobernaciones).  Grupos focales con informantes claves	<b>HERRAMIENTAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Recolección de documentos</li> <li>● Entrevistas personales virtuales</li> <li>● Grupos focales virtuales</li> <li>● Información secundaria cuantitativa</li> </ul> <b>MÉTODOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Análisis documental</li> <li>● Análisis de entrevistas personales virtuales</li> <li>● Análisis de grupos focales virtuales</li> <li>● Triangulación de fuentes</li> </ul>	



## 12.4. Herramientas de recolección de la información

### 12.4.1. Herramientas para producción de información primaria

La estrategia de recolección de información primaria consistió en la realización de (i) entrevistas individuales virtuales y (ii) entrevistas colectivas y grupos focales virtuales con actores claves. En lo relativo a entrevistas individuales y grupales, estas instancias estuvieron dirigidas a personas que participaron en el proceso de diseño del PNDIPI y que participaron desde diferentes roles en los procesos de implementación en distintos períodos. Se procuró, de esta forma, la triangulación de fuentes (directivos, mandos medios, operadores tanto del gobierno central como de gobiernos locales, referentes de la sociedad civil organizada, academia, cooperación internacional y otros).

De manera complementaria se realizó un relevamiento en base a preguntas cerradas en formato de encuesta

Se describen a continuación las herramientas que se utilizaron para la producción de información primaria.

#### 12.4.1.1. Entrevistas individuales virtuales

**Objetivos.** A través de entrevistas individuales virtuales se buscó comprender las percepciones, opiniones, conocimientos, experiencias, emociones y propuestas de los informantes calificados en relación al PNDIPI.

**¿A quién?** Se realizaron entrevistas semiestructuradas a líderes gubernamentales y técnicos vinculados al diseño o implementación del PNDIPI y de UNICEF. El número de entrevistas estuvo determinado por el criterio de saturación de la información (la saturación de la información se refiere al momento en que, después de la realización de un número de entrevistas el material cualitativo deja de aportar datos nuevos).

#### 12.4.1.2. Entrevistas colectivas y grupos focales virtuales

**Objetivos.** El principal objetivo fue capturar actitudes, creencias, experiencias y propuestas en relación al PNDIPI, de un grupo seleccionado intencionalmente por sus características comunes.

La dinámica de la entrevista grupal estuvo guiada por la detección de consensos y disensos en relación al PNDIPI, y sus posibles explicaciones, por parte de un grupo con un rol que *a priori* se presentaba como similar en relación al Plan.

**¿A quién?** Se utilizó esta estrategia con actores de la cooperación internacional y de la sociedad civil y con algunos técnicos que han trabajado en las etapas de diseño y/o implementación del PNDIPI.

#### 12.4.1.3. Encuesta

**Objetivo.** Con la finalidad de brindar una mirada complementaria al enfoque cualitativo y eventualmente, alcanzar un mayor número de actores, se seleccionó un breve número de preguntas cerradas a un conjunto amplio de actores.

El medio para la realización de la encuesta fue a distancia y se acordó con los eventuales entrevistados. Se confeccionó en Google Form.

**¿A quién?** Se aplicó el cuestionario a líderes y técnicos de organizaciones gubernamentales vinculadas al diseño o a la implementación del PNDIPI, incluyendo aquellas organizaciones creadas en el marco del PNDIPI, actores de la cooperación internacional, e integrantes de la sociedad civil.

#### 12.4.2. Estrategia de acopio y análisis de información secundaria

Se analizó la información secundaria existente sobre el PNDIPI, priorizando las fuentes descritas en los TdR, así como otros documentos que el Comité Asesor de la Evaluación de la Evaluación, la oficina de UNICEF o el equipo evaluador consideraron importantes.

También se consideraron otros documentos de carácter administrativo a los que el equipo evaluador pudo tener acceso: actas, circulares, protocolos, bases de datos, entre otros.

#### 12.4.3. Cuestionarios

##### 12.4.3.1. Cuestionario de entrevista individual o grupal virtual

Este cuestionario de entrevista se utilizó para (a) ministros/ministras del MEC, MSPyBS y MINNA que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño y/o implementación, (b) cargos técnicos del MEC, MSPyBS y MINNA que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño, (c) cargos técnicos del MEC, MSPyBS, MINNA, MDS, MINMUJER, UTGS, Ministerio de Justicia, MTESS, SENADIS; INDI, Fiscalía y Jurisdicciones, y parlamentarios que participaron del PNDIPI en la etapa de implementación, (d) personas integrantes de CODENIS, Consejos Municipales, Secretarías Departamentales y Comisión de Primera Infancia, (e) personas integrantes de la sociedad civil, academia, sindicatos y empresarios (sector privado) que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño y/o implementación, y (f) personas referentes de organismos internacionales que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño y/o implementación.

*En el marco de una evaluación liderada por UNICEF sobre el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia, queremos hacerle algunas preguntas que nos permitan aproximarnos a su opinión sobre este Plan que se concibió para promover el desarrollo y cumplimiento de los derechos de la población de 0 a 8 años de Paraguay durante el período 2011-2020.*

Las respuestas a esta entrevista serán analizadas preservando el anonimato de las personas consultadas y serán utilizadas como insumo para mejorar las políticas de primera infancia del país.

Desde ya agradecemos su participación y comenzamos con las preguntas.

Preguntas	Aspectos a considerar en repreguntas
1. ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en temas vinculados a la primera infancia?	N/A
2. ¿Cómo recuerda la etapa de diseño del Plan? ¿Cuáles considera que fueron las principales fortalezas en relación al diseño?	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Grandes hitos.</li> <li>● Participación de los actores relevantes.</li> <li>● Inclusión de perspectiva de derechos humanos, enfoque de infancia y género.</li> <li>● ¿Buscaba orientar o determinar?</li> </ul>
3. ¿Cuáles son los principales aspectos que deberían mejorarse en el diseño del Plan?	
4. ¿Cómo recuerda la implementación del Plan? ¿Cuáles fueron sus principales fortalezas?	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ¿Cuánto influyó sobre actores de primera infancia? ¿Fue una referencia? ¿Sirvió de orientación? ¿Determinó su accionar?</li> <li>● ¿Principales hitos en cuanto a coordinación y articulación?</li> <li>● ¿Se concretó la institucionalidad prevista? ¿Funcionó según lo esperado?</li> <li>● En general, ¿A qué se debieron las diferencias entre lo diseñado e implementado?</li> </ul>
5. ¿Hubo aspectos del Plan que no se implementaron según lo diseñado?	
6. ¿Cuáles son los principales aspectos que deberían mejorarse en relación a la implementación del Plan?	
7. ¿Cuáles fueron los principales logros del Plan?	N/A
8. Cuál fue la vinculación del paquete de Cuidado para el Desarrollo del Niño (CCD) con los ejes del PNDIPI?	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ¿Cómo fue su implementación a nivel territorial?</li> <li>● ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y buenas prácticas?</li> </ul>
9. ¿Algo más que desee agregar?	N/A

Muchas gracias.

#### 12.4.3.2. Cuestionario adicional

Estas preguntas adicionales fueron formuladas y aplicadas en oportunidad de las grupos focales virtuales para la Coordinación Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (CONNATS) y la Red Nacional de Niñez y Adolescencia (REDNNA)

1. ¿Conocen el plan de primera infancia? ¿conocen acciones o actividades del Estado paraguayo orientadas a infancia (niños y niñas entre 0 a 8 años)? ¿En educación, salud, alimentación? ¿Han sido usuarios de esas acciones o actividades?
2. En educación, ¿asistieron a centros educativos de primera infancia (0 a 5 años)? ¿Qué opinan de esos centros? ¿Aportaron a su vida cotidiana, a la de su familia o a la comunidad?
3. Pensando en los próximos años, ¿qué sugerencias tienen para plantear para mejorar las acciones del Estado paraguayo orientadas a niños, niñas y adolescentes?

#### **12.4.4. Encuesta**

Este formulario de encuesta se utilizó para (a) ministros/ministras del MEC, MSPyBS y MINNA que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño y/o implementación, (b) cargos técnicos del MEC, MSPyBS y MINNA que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño, (c) cargos técnicos del MEC, MSPyBS, MINNA, MDS, MINMUJER, UTGS, Ministerio de Justicia, MTESS, SENADIS; INDI, Fiscalía y Jurisdicciones, y parlamentarios que participaron del PNDIPI en la etapa de implementación, (d) personas integrantes de CODENIS, Consejos Municipales, Secretarías Departamentales y Comisión de Primera Infancia, (e) personas integrantes de la sociedad civil, academia, sindicatos y empresarios (sector privado) que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño y/o implementación, y (f) personas referentes de organismos internacionales que participaron del PNDIPI en la etapa de diseño y/o implementación.

*En el marco de una evaluación liderada por UNICEF sobre el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI, en adelante «el Plan»), queremos hacerle algunas preguntas que nos permitan aproximarnos a la opinión de distintas personas sobre este Plan que se concibió para promover el desarrollo y cumplimiento de los derechos de la población de 0 a 8 años de Paraguay durante el período 2011-2020.*

*Las respuestas a esta encuesta serán analizadas preservando el anonimato de las personas consultadas y serán utilizadas como insumo para mejorar las políticas de primera infancia del país. Los resultados son totalmente confidenciales y serán amparados en el secreto estadístico.*

*Desde ya agradecemos su participación y comenzamos con las preguntas.*

\* Obligatorio

1. Dirección de correo electrónico*	
-------------------------------------	--

**Sector en el que se desempeña**

2. ¿A qué sector se encuentra vinculado actualmente? En caso de estar en más de un sector, marque el principal\*

- Poder Ejecutivo
- Poder Judicial o Ministerio de la Defensa Pública
- Poder Legislativo
- Sector privado
- Organismos internacionales
- Consejos y comisiones en el ámbito del SNPPINA
- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Otros (iglesias, academia)

3. Nombre de la organización o institución*	
---	--

**Etapas de diseño del Plan**

4. ¿Participó en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)?\*

- Sí
- No (pasa a pregunta 7)

5. ¿A través de qué sector participó en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)? En caso de estar en más de un sector, marque el principal\*

- Poder Ejecutivo
- Poder Judicial o Ministerio de la Defensa Pública
- Poder Legislativo
- Sector privado

- Organismos internacionales
- Consejos y comisiones en el ámbito del SNPPINA
- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Otros (iglesias, academia)

6. Nombre de la organización o institución*	
---	--

**Etapas de diseño del Plan**

7. ¿Participó en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)?\*

Por ejemplo, la participación en proyectos, programas u otro tipo de acciones vinculadas al PNDIPI

- Sí
- No (pasa a pregunta 11)

8. ¿A través de qué sector participó en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)? En caso de estar en más de un sector, marque el principal\*

- Poder Ejecutivo
- Poder Judicial o Ministerio de la Defensa Pública
- Poder Legislativo
- Sector privado
- Organismos internacionales
- Consejos y comisiones en el ámbito del SNPPINA
- Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Otros (iglesias, academia)

9. Nombre de la organización o institución*	
---	--

10. ¿Durante qué período o períodos estuvo vinculado a la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)? (esta pregunta admite más de una respuesta)\*

- Gobierno de Fernando Lugo (agosto de 2008-junio de 2012)

- Gobierno de Federico Franco (junio de 2012-agosto de 2013)
- Gobierno de Horacio Cartes (agosto de 2013-agosto de 2018)
- Gobierno de Mario Abdo Benítez (agosto de 2018 a la fecha)

**Grado de conocimiento del Plan**

11. ¿Cuál diría que es su grado de conocimiento sobre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)?\* Por ejemplo, sus objetivos, las acciones realizadas o resultados alcanzados.

- Lo conoce mucho
- Lo conoce bastante
- Lo conoce poco
- No lo conoce



12. Las afirmaciones a continuación son opiniones con las que algunas personas están de acuerdo y otras en desacuerdo. Por favor, indique qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con esas opiniones sobre el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Infancia (PNDIPI).\*

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	No sabe/No contesta
El Plan contribuyó a ordenar la política de la primera infancia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Plan fue una referencia y orientación para los actores públicos vinculados a primera infancia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Plan impulsó la coordinación entre actores públicos vinculados a primera infancia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Plan mejoró la coordinación entre los actores nacionales y los departamentales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	No sabe/No contesta
El Plan mejoró la complementación de las políticas públicas (menos solapamientos y duplicaciones)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Plan favoreció una mayor comunicación y visibilidad social para la primera infancia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Plan favoreció el acceso a servicios para la primera infancia en el territorio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	No sabe/No contesta
El Plan contribuyó a mejorar la calidad de vida de la primera infancia en general.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Plan favoreció la calidad de vida e inclusión de la población indígena y de escasos recursos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
El Plan favoreció la protección legal de la primera infancia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

13. Ante la elaboración de un nuevo plan o una nueva política de primera infancia para los próximos años, ¿cuáles son sus sugerencias?\*

--

Muchas gracias por completar el formulario

## 12.5. Mapeo de actores

ACADEMIA					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Ledy Salinas</b>	Docente, UCA. Coordinadora del Colegio La Providencia	—	—	SI	02/09
<b>Lourdes Calderini de Garay</b>	Decana,UEP. Formación de Educación Inicial San Andrés (FEISA)	—	—	SI	02/09
<b>Rita Figueredo</b>	Departamento de Orientación, Bienestar Estudiantil y Extensión Universitaria, UNIBE	—	—	SI	03/09
<b>Mercedes Lerea</b>	Investigación/Extensión, INAES	—	—	SI	04/09
<b>Claudia Reyes</b>	Docente, INAES	—	—	SI	12/09
<b>Ramona Guerrero</b>	Directora académica, UCA	—	—	SI	12/09
<b>Mabel Olmedo</b>	Directora del Instituto Pedagógico de la Facultad de Ciencias Humanas, UEP	—	—	SI	20/09

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Julia Cardozo</b>	Educadora, Callescuela	GF	17/09	NO	
<b>Angélica Cáceres</b>	Good Neighbors (Buenos Vecinos) Paraguay			SI	18/09
<b>Fabio Franco</b>	Responsable del Servicio de Orientación Educativa, Fundación Teletón			NO	
<b>Liz Paola Sánchez</b>	Fundación Buen Pastor			NO	
<b>Pablino Caballero</b>	Fundación Vencer			NO	
<b>Arnold García</b>	Coordinador de Programas, La Salle			NO	
<b>Aníbal Cabrera</b>	Director Ejecutivo, CDIA*	EI	10/09	SI	18/09
<b>Oscar Charotti</b>	Director Ejecutivo, Juntos por la Educación (Observatorio Educativo)	—	—	SI	10/09
<b>Ricardo González</b>	Coordinador, Área de Promoción Humana de la Curia Pastoral. Secretario Ejecutivo de la Pastoral Social Arquidiocesana	—	—	SI	18/08
<b>Patricia Dos Santos</b>	Miembro de los Directorios de Tierranuestra, Paraguay Educa y Fundación Solidaridad	—	—	SI	27/08
<b>David Velázquez</b>	Miembro del Directorio, Enseña por Paraguay	—	—	SI	27/08

\* Aníbal Cabrera también participó del grupo focal virtual con miembros de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (CDIA) el 17/09.

Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Johanna Walder</b>	Directora adjunta, Global Infancia	GF	01/09	SI	03/09
<b>Renata Olmedo</b>	Responsable de Relaciones Interinstitucionales y Proyectos, Fundación Teletón. Co-Coordinadora de la REDPI			NO	
<b>Silvana Brambilla</b>	Program Officer Sponsorship Child Protection, Children Believe. Co-Coordinadora de la REDPI			SI	03/09
<b>Juani Rojas</b>	Encargada de Desarrollo Humano, Fundación ALDA			NO	
<b>Cinthia Sánchez</b>	Fundación Dequení (representante de sociedad civil ante el Consejo Departamental de Niñez del Departamento Central)			SI	04/09
<b>Mónica Romero</b>	Gerente Social, Fundación Dequení			SI	04/09
<b>María Josefina Ríos</b>	Directora, Educación Clínica e Investigación en Sexualidad, ECIS			SI	27/08
<b>Mateo Servín</b>	Miembro, REDNNA	EI	19/09	NO	

Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Tiago Coronel</b>	Miembro, CONNATS. Representante del Departamento Central	GF	16/09	NO	
<b>Guadalupe Valiente</b>	Miembro, CONNATS. Representante del Departamento Central			NO	
<b>Samira Ramírez</b>	Miembro, CONNATS. Representante del Departamento Central			NO	
<b>Nayeli Cabral</b>	Miembro, CONNATS. Representante del Departamento de Alto Paraná			NO	
<b>Erica Ramírez</b>	Miembro, CONNATS. Representante del Departamento de Alto Paraná			NO	



ORGANISMOS INTERNACIONALES					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Patricia Misiego</b>	Investigadora y docente. Ex Directora de Educación Inicial, MEC. Consultora sobre primera infancia para UNICEF Paraguay	EG	03/09	SI	04/09
<b>Claudia Pacheco*</b>	Investigadora y docente. Consultora sobre discapacidad para UNICEF Paraguay			SI	03/09
<b>Eva Fleitas</b>	Coordinadora Técnica, OEI Paraguay	—	—	SI	03/09
<b>Víctor Giorgi</b>	Director General, IIN - OEA	—	—	SI	31/08
<b>Francisco Ochoa</b>	Especialista Senior en Protección Social, BID Paraguay	—	—	SI	07/09
<b>Andrea Cid</b>	Oficial de Protección, UNICEF Paraguay	EG	10/09	NO	
<b>Ana María Ramos</b>	Asistente de Programas Senior, UNICEF Paraguay			NO	
<b>Juan Diego Alonso</b>	Economista Senior, Área Educación, BM Paraguay	—	—	SI	14/09
<b>Marlene Heinrich</b>	Responsable de Seguimiento, ONU Mujeres Paraguay	—	—	SI	14/09
<b>Mirtha Rivarola</b>	Oficial de Género y Adolescencia, UNFPA Paraguay	—	—	SI	15/09

\* Claudia Pacheco también participó del grupo focal virtual con miembros de la Red de Primera Infancia (REDPI) en representación de la UNIBE, el 01/09.

PODER EJECUTIVO					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Teresa Martínez</b>	Ministra, MINNA	EI	02/09	NO	
<b>María Julia Garcete</b>	Coordinadora de Primera Infancia, MINNA. Representante de la SNNA ante la CONPI. Actual representante del MINNA ante el ENPI	EI	31/08	SI	07/09
<b>Roberto Stark</b>	Director General de Proyectos, MINNA	EG	01/09	SI	04/09
<b>Eduardo Sosa</b>	Director General de Promoción y Protección de Derechos, MINNA. Ex director de Aldeas Infantiles SOS			SI	11/09
<b>Elke Strubing</b>	Ex Directora DIRSINA, MSPyBS	EG	08/09	SI	15/09
<b>María Raquel Escobar</b>	Área de Docencia e investigación del Hospital Materno Infantil San Pablo, MSPyBS			SI	15/09
<b>Claudia Sanabria</b>	Directora de Género, MSPyBS. Directora, Maestría en Desarrollo Integral para la Primera Infancia, UNIBE	EI	07/09	SI	07/09

Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>María Elizabeth Sánchez</b>	Miembro del equipo de implementación del PDIT, MSPyBS	EG	02/09	SI	01/09
<b>Sonia Pereira</b>	Miembro del equipo de implementación del PDIT, MSPyBS			SI	02/09
<b>Zully Suárez</b>	Directora DIRSINA, MSPyBS			SI	04/09
<b>Bernardo Sánchez</b>	Miembro del equipo de implementación del PDIT, MSPyBS			SI	17/09
<b>Cinthia Benítez Samaniego</b>	Miembro del equipo de implementación del PDIT, MSPyBS	-	-	SI	01/09
<b>Elena Torres de Isasi</b>	Directora General de Educación Inicial, MEC. Representante del MEC ante la CONPI. Implementación de programas del FEEI	EI	27/08	SI	01/09
<b>Dalila Zarza</b>	Ex Directora General de Planificación, MEC. Ex Coordinadora de proyectos del FEEI	EI	02/09	SI	02/09

Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Inés Perrotta</b>	Directora de Niñez y Adolescencia, Municipalidad de Asunción. Ex Directora General de Educación Inicial y Escolar Básica, MEC	EI	01/09	SI	02/09
<b>Myriam Mello</b>	Ex Viceministra, MEC (2013-2016). Coordinadora Técnica del FEI/BID (2001-2003) y del PMEI/BID (2001-2008). Formulación de programas del FEEI para primera infancia. Consultora para la política de cuidados	EI	07/09	SI	16/09
<b>Marta Lafuente</b>	Ex ministra, MEC (2013-2016). Ex viceministra, MEC (2003-2008)	EI	10/09	SI	15/09
<b>Nelly López de Lezcano</b>	Ex Directora General de Educación Inicial, MEC. Ex miembro de la CONPI. Implementación de proyectos del FEEI	EI	11/09	NO	
<b>Liz Cristina Torres Herrera</b>	Ex Ministra, SNNA (2008-2012)	EI	15/09	NO	

Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Norma Graciela Rojas</b>	Especialista en Primera Infancia, MEC. Docente, INAES	EG	02/09	SI	07/09
<b>Marta López</b>	Directora de Educación Escolar Básica, MEC			NO	
<b>Claudelina Villalba</b>	Especialista en Educación Inicial. Técnica Pedagógica de la Dirección General de Educación Inicial, MEC			SI	04/09
<b>Isabel Espínola</b>	Jefa del Departamento de Formación Docente Inicial, MEC	—	—	SI	21/09
<b>Stella Guillén</b>	Directora ejecutiva, UTGS	EI	16/09	NO	
<b>María José Méndez</b>	Ex Directora General de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia. Asesora jurídica, UTGS	EI	11/09	SI	11/09
<b>Lila Molinier</b>	Docente e investigadora. Consultora para el diagnóstico previo y diseño del PNDIPI	EI	02/09	SI	07/09
<b>Nancy Aquino</b>	Directora de Mecanismos de Género, Ministerio de la Mujer. Representante del Ministerio ante el Consejo Nacional de NNA	—	—	SI	14/09

Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Hugo Cáceres</b>	Ministro-Secretario Ejecutivo de la UGPR. Jefe del Gabinete Social, Presidencia de la República	EG	10/09	NO	
<b>Viviana González</b>	Coordinadora, UGPR. Representante de la UGPR ante el ENPI			NO	
<b>Jimena Vallejos</b>	Consultora en primera infancia, UGPR (Estrategia Kunu'ú). Ex consultora de la UTGS			NO	
<b>Pía Sosa</b>	Consultora de la UGPR (Estrategia Kunu'ú)			NO	
<b>Carolina Cáceres</b>	Consultora de la UGPR (Estrategia Kunu'ú)			NO	
<b>Mario Varela</b>	Ministro, MDS	—	—	SI	16/09
<b>Teresa Oviedo</b>	Ex Directora General de Desarrollo Educativo, MEC. Ex Coordinadora del Proyecto Caazapá, Fundación Juntos por la Educación.	EI	14/09	NO	
<b>Mabel del Puerto</b>	Funcionaria MSPyBS. Ex Miembro del equipo PDIT, MSPyBS	—	—	SI	27/08

PODER JUDICIAL					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Rosa Beatriz Yambay Giret</b>	Jueza de Niñez y Adolescencia	—	—	SI	19/09
<b>Marina Soerensen</b>	Defensora de la Niñez y Adolescencia de Capital, MDP	—	—	SI	18/09

PODER LEGISLATIVO					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Katty González</b>	Diputada Nacional. Miembro del Frente Parlamentario por los Derechos de NNA	EI	01/09	SI	28/08
<b>Alba Rojas</b>	Coordinadora del Frente Parlamentario por los Derechos de NNA. Asesora parlamentaria, Cámara de Diputados	EG	04/09	NO	
<b>Diana Vargas</b>	Asesora parlamentaria, Cámara de Diputados. Ex funcionaria, SNNA			NO	
<b>Luz Domínguez</b>	Asesora y consultora, Frente Parlamentario por los Derechos de NNA	EI	01/09	SI	17/09

OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>María Paz Alcaráz</b>	Directora General de Operaciones, Defensoría del Pueblo	—	—	SI	03/09
<b>Romina Portillo</b>	Directora de Atención a Grupos Vulnerables, Defensoría del Pueblo				
<b>Zully Rodríguez</b>	Jefa, Departamento de Derechos de la Niñez y Adolescencia, Defensoría del Pueblo				



REFERENTES					
Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Alejandra Rodríguez</b>	Directora ejecutiva, Enfoque Niñez*	EI	02/09	SI	04/09
<b>Rodolfo Elías</b>	Investigador, docente y especialista en temas de educación. Coordinador de FLACSO Paraguay	EI	01/09	SI	08/09
<b>Alexandra Bogarín</b>	Ex Viceministra de Educación para el Desarrollo Educativo, MEC (2012-2013). Secretaria de educación en la Gobernación del Departamento Central. Ex Coordinadora de proyectos FEEI	EI	07/09	SI	08/09
<b>Peggy Martínez</b>	Ex asesora, MEC. Ex Directora Ejecutiva, OEI Paraguay	EI	02/09	SI	02/09

\* Alejandra Rodríguez también participó del grupo focal virtual de la Red de Primera Infancia (REDPI) el 01/09.

Nombre y apellido	Cargo e institución	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Rocío Florentín</b>	Ex Directora General de Educación Inclusiva, MEC. Ex Ministra, SENADIS Actual asesora del PDIT, MSPBS	EI	03/09	SI	11/09
<b>Nancy Penayo</b>	Investigadora. Ex asesora en Educación no formal del Nivel Inicial, MEC	GF	02/09	SI	14/09
<b>Javier Quesada</b>	Ex consultor de UNICEF Paraguay, para liderar el proceso de diseño e implementación del PNDIPI.	EI	07/09	SI	12/09
<b>Luis Fernando Ramírez</b>	Pedagogo. Director del Centro de Desarrollo de la Inteligencia – CDI. Ex asesor del MEC	EI	08/09	SI	09/09
<b>Elsie Butterworth</b>	Ex Oficial de Programas de Unicef Paraguay (2004-2014)	EI	11/09	NO	

TERRITORIO					
Nombre y apellido	Cargo	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>Zuzana Cáceres</b>	Ex miembro de CONPI. Representante del Consejo de Gobernadores en el ENPI. Directora de la Secretaría de Niñez de la Gobernación de Caaguazú.	EI	01/09	SI	06/09
<b>María Fátima Vallejos</b>	Encargada de la CODENI, Municipalidad de Villeta, Departamento Central.	EG	29/08	NO	
<b>Vanessa Cárdenas</b>	Encargada de la CODENI, Municipalidad Mariscal José Félix Estigarribia, Departamento de Boquerón.			SI	31/08
<b>Elva Araújo Morel</b>	Encargada de la CODENI, Municipalidad San Juan Nepomuceno, Departamento de Caazapá.			NO	
<b>Lania Rojas Britez</b>	Encargada de la CODENI, Municipalidad de Encarnación Departamento de Itapúa.			SI	31/08
<b>Viviana Rivelli</b>	Encargada de la CODENI, Municipalidad de Villarrica, Departamento de Guairá.	EI	08/09	NO	
<b>Melanio Martínez</b>	Encargado de la CODENI, Municipalidad de Santa Rosa del Aguaray, Departamento de San Pedro.	EI	29/08	NO	
<b>Jazmín Tamara Servín González</b>	Directora del Consejo Departamental de NNA, Gobernación del Departamento Central.	EI	08/09	SI	08/09
<b>Rosa María Fernández de Castro</b>	Directora del Consejo Departamental de NNA, Gobernación de Boquerón.	EI	10/09	SI	10/09

Nombre y apellido	Cargo	EI-EG-GF		EC	
		Tipo	Fecha	SI/NO	Fecha
<b>María Estela Núñez Ortiz</b>	Secretaria Departamental de Niñez, Gobernación de Caazapá.	EI	10/09	SI	07/09
<b>Hugo José Zarate</b>	Encargado del Consejo Departamental de NNA, Departamento de Guairá.	—	—	SI	11/09
<b>Milena Alonso</b>	Directora Departamental Educación, Departamento de Guairá.	EI	14/09	SI	14/09
<b>Virginia Brítez</b>	Secretaria de la Mujer y NNA, Departamento de San Pedro	EI	08/09	SI	15/09
<b>Claudia Marina González de López</b>	Encargada de las Áreas de Mujer y NNA, Gobernación de Concepción.	—	—	SI	23/09

EI-Entrevista individual virtual

EG-Entrevista grupal virtual

GF-Grupo focal virtual

EC-Encuesta

## 12.6. Resultados de la encuesta<sup>107</sup>

TOTAL	75
-------	----

¿A qué sector se encuentra vinculado actualmente? En caso de estar en más de un sector, marque el principal

SECTOR	n
Poder Ejecutivo	28
Organizaciones no Gubernamentales	13
Organismos internacionales	10
Sector privado	9
Otros (iglesias, academia)	8
Consejos y comisiones en el ámbito del SNPPINA	4
Poder Judicial o Ministerio de la Defensa Pública	2
Poder Legislativo	1
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>

¿Participó en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)?

SI	29	38,16
NO	46	61,84

¿Participó en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)?

SI	49	64,47
NO	26	35,53

<sup>107</sup> Una aspecto a agregar es que en términos globales las valoraciones de los encuestados tuvieron una tendencia más positiva que las opiniones manifestadas por los informantes en las entrevistas personales. Esto fue sistemático para la amplia mayoría de las dimensiones abordadas. La posibilidad de triangular distintas fuentes de información permitió detectar esta tendencia.

¿Cuál diría que es su grado de conocimiento sobre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI)?

Lo conoce mucho	20	26,32
Lo conoce bastante	35	47,37
Lo conoce poco	17	22,37
No lo conoce	3	3,95

Las afirmaciones a continuación son opiniones con las que algunas personas están de acuerdo y otras en desacuerdo. Por favor, indique qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con esas opiniones sobre el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Infancia (PNDIPI).\*

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	No sabe/No contesta	N/%
El Plan contribuyó a ordenar la política de la primera infancia	n	24	40	4	0	7	75
	%	32,00	53,33	5,33	0,00	9,33	100
El Plan fue una referencia y orientación para los actores públicos vinculados a primera infancia	n	24	40	7	0	4	75
	%	32,00	53,33	9,33	0,00	5,33	100
El Plan impulsó la coordinación entre actores públicos vinculados a primera infancia	n	21	35	11	1	7	75
	%	27,63%	46,05%	14,47%	1,32%	9,21%	100
El Plan mejoró la coordinación entre los actores nacionales y los departamentales	n	8	38	14	6	9	75
	%	10,53%	50,00%	18,42%	7,89%	11,84%	100
El Plan mejoró la complementación de las políticas públicas (menos solapamientos y duplicaciones)	n	4	47	11	4	9	75
	%	5,26%	61,84%	14,47%	5,26%	11,84%	100
El Plan favoreció una mayor comunicación y visibilidad social para la primera infancia	n	16	45	9	0	5	75
	%	21,05%	59,21%	11,84%	0,00%	6,58%	100

		Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	No sabe/No contesta	N/%
El Plan favoreció el acceso a servicios para la primera infancia en el territorio	n	5	50	7	3	10	75
	%	6,58%	65,79%	9,21%	3,95%	13,16%	100
El Plan contribuyó a mejorar la calidad de vida de la primera infancia en general	n	0	43	19	2	11	75
	%	0,00%	56,58%	25,00%	2,63%	14,47%	100
El Plan favoreció la calidad de vida e inclusión de la población indígena y de escasos recursos	n	2	25	32	5	11	75
	%	2,63%	32,89%	42,11%	6,58%	14,47%	100
El Plan favoreció la protección legal de la primera infancia	n	8	39	15	2	11	75
	%	10,53%	51,32%	19,74%	2,63%	14,47%	100



## 12.7. Protocolo y formulario de consentimiento informado

El formulario de consentimiento informado que se presenta a continuación fue elaborado para proporcionar información acerca de la motivos y alcance de la evaluación, informar a las personas consultadas acerca de la protección de identidad y datos, así como de la confidencialidad y uso de la información relevada. El formulario fue enviado a las personas previamente a la realización de la entrevista individual, grupal o grupo focal.

### Formulario de consentimiento informado (autoadministrado)

*En el marco de una evaluación independiente liderada por UNICEF sobre el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia (PNDIPI), hemos identificado que usted es una persona que ha tenido participación ya sea en el diseño y/o implementación del Plan. Es por esto que queremos pedirle su participación (a través de una entrevista y/o grupo focal), para de esta manera aproximarnos a la opinión de distintas personas sobre este Plan que se concibió para promover el desarrollo y cumplimiento de los derechos de la población de 0 a 8 años de Paraguay durante el período 2011-2020.*

*Las respuestas recogidas en las entrevistas y grupos focales serán analizadas preservando la confidencialidad de la identidad de las personas consultadas y lo que será utilizado serán los hallazgos, percepciones y conclusiones como insumo para mejorar las políticas de primera infancia del país.*

*Desde ya agradecemos su participación y solicitamos tenga a bien llenar este formulario por el cual nos quedará registrada su participación y consentimiento para ser invitado/invitada a participar de una entrevista o grupo focal.*

*En caso de cualquier duda, puede contactar al correo [evaluacion@clah.edu.py](mailto:evaluacion@clah.edu.py) o al celular (0981) 808 335.*

*¡Muchas gracias!*

\*Obligatorio

Dirección de correo electrónico\*

Nombre y apellido\*

Su teléfono celular\*


Sector actual al que pertenece (en caso de estar en más de un sector, marque el principal)\*

	Poder Ejecutivo
	Poder Judicial o Ministerio de la Defensa Pública
	Poder Legislativo
	Sector privado

	Organismos internacionales
	Consejos y comisiones en el ámbito del Sistema
	ONG - Organismos no gubernamentales

Nombre de su organización o institución\*

He leído la introducción de este formulario donde se explica por qué se solicita el consentimiento y estoy de acuerdo en participar\*

	Sí, he leído y estoy de acuerdo en participar.
	No estoy de acuerdo en participar.

## 12.8. Protocolos de protección (identidad, de datos, seguridad, etcétera)

### Protección de datos en la fase de relevamiento de información

**Entrevistas individuales virtuales.** Siguiendo el documento «Ethical Guidelines for Evaluation» del United Nations Evaluation Group, se explicó a la persona entrevistada que las opiniones se recogerían preservando su anonimato al momento de documentar sus expresiones en la evaluación y se lo consultó sobre la posibilidad de grabar la entrevista.

Entre las plataformas virtuales disponibles se utilizaron el aula virtual de la Universidad CLAEH (Zoom©) y Google Meet©. En todos los casos el equipo evaluador se aseguró de que la persona entrevistada conociera el medio y contará con buena conectividad.

En un caso se utilizó el formato de entrevista individual presencial y se realizó cumpliendo con los protocolos sanitarios vigentes.

**Entrevistas grupales virtuales.** Siguiendo el documento «Ethical Guidelines for Evaluation» del United Nations Evaluation Group, se explicó a las personas entrevistadas que las opiniones se recogerían preservando su anonimato al momento de documentar sus expresiones en la evaluación y se les consultó sobre la posibilidad de grabar la entrevista.

Entre las plataformas virtuales disponibles se utilizaron el aula virtual de la Universidad CLAEH (Zoom©) y Google Meet©. En todos los casos el equipo evaluador se aseguró de que las personas entrevistadas conocieran el medio y contarán con buena conectividad.

**Grupos focales virtuales.** Siguiendo el documento «Ethical Guidelines for Evaluation» del United Nations Evaluation Group, se explicó a las personas convocadas a participar de los grupos focales que las opiniones se recogerían preservando su anonimato al momento de documentar sus expresiones en la evaluación y se les consultó sobre la posibilidad de grabar la entrevista.

Entre las plataformas virtuales disponibles se utilizaron el aula virtual de la Universidad CLAEH (Zoom©) y Google Meet©. En todos los casos el equipo evaluador se aseguró de que las personas convocadas conocieran el medio y contarán con buena conectividad.

**Encuesta.** Las respuestas a la encuesta realizada fueron relevadas y analizadas preservando el anonimato de las personas consultadas y fueron utilizadas como insumo para el proceso de triangulación de diferentes fuentes de información. Los resultados fueron totalmente confidenciales y están amparados en el secreto estadístico.

### Crisis sanitaria por COVID-19

La crisis sanitaria supone importantes desafíos éticos y prácticos a las sociedades. La función evaluadora no escapa a los mismos.

Distintos actores han apuntado a cómo la evaluación debería adaptarse al presente contexto. En este sentido, desde el United Nations System Staff College (Arispe et al., 2020) se llama a repensar la evaluación en tiempos de coronavirus apuntando a que la demostración de los beneficios del programa en comparación con los costos del programa siempre ha sido importante pero el impacto de la COVID-19 en la sociedad y la economía lo hace aún más importante. Se están reasignando recursos y la información que puede informar adecuadamente esas decisiones es crítica. Una buena evaluación que cuenta una historia completa del éxito del programa y los riesgos y recompensas de tomar medidas será invaluable a medida que se revisen los programas y se reconsideren las políticas.

En líneas generales el trabajo de evaluación en este contexto requiere poner la ética al frente y al centro de todas las acciones, y abrir las posibilidades de salir de las zonas de confort para repensar las preguntas y alcance de la evaluación, cómo mejorar lo que aún es metodológicamente factible, cómo evitar lo que no lo es, y cómo generar nuevas fuentes de evidencia (Raimondo et al., 2020).

Se revisan a continuación algunas reflexiones y recomendaciones pertinentes para avanzar en la respuestas a estas interrogantes de manera de aportar a la adaptación de la propuesta metodológica de la presente evaluación en el contexto actual.

**Profundizar la mirada en los más vulnerables.** La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto las persistentes desigualdades en nuestras sociedades. Muchos de los que ya estaban en desventaja o excluidos fueron empujados aún más atrás. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere que el papel de la evaluación sea «transformador» para superar las causas profundas de la desigualdad y la discriminación a través del desarrollo sostenible, y abordar la interconexión de todos los diferentes elementos que operan en las estructuras sociales.

Uno de los principios guías de evaluación en el contexto de la COVID-19, propuesto por la Oficina de Evaluación de UNFPA (2020), apunta a que «[...] la crisis afecta a diferentes personas de maneras diferentes, impactando desproporcionadamente a las poblaciones desfavorecidas. Las evaluaciones basadas en los derechos humanos, centradas en la equidad y sensibles al género son más importantes que nunca, para informar las intervenciones centradas en no dejar a nadie atrás».

Se hace necesaria una mayor sensibilidad en relación a cómo el contexto de pandemia afectó especialmente a los sectores más vulnerables. Es necesario atender a cómo algunas situaciones pueden haber surgido o pueden haberse profundizado a raíz de la crisis y reflejar esto en las conclusiones y recomendaciones (Macfarlan, 2020).

**Estar atentos a los efectos de la pandemia en la teoría del cambio y la implementación del PNIDIPI.** ¿Cómo se ve afectada la teoría del cambio de la intervención por el nuevo contexto? Es necesario estar atentos a la vigencia de la teoría del cambio en el nuevo contexto o si son necesarias adaptaciones de ésta. También a sí, pese a no haberse reformulado su diseño, se

generaron modificaciones por la vía de los hechos, incorporando nuevas actividades o cambios en los servicios que pueden afectar los resultados (Rogers, 2020).

Si bien la pandemia cae fuera del horizonte temporal de análisis de la evaluación es importante considerarla a la hora de realizar recomendaciones.

**Adaptarse a las restricciones de los informantes que están sobreexigidos por la pandemia.**

La crisis sanitaria generada por la COVID-19 afectó profundamente nuestras sociedades y los roles desempeñados por los distintos actores públicos, generando una sobrecarga sobre ellos en particular en las áreas sociales y sanitarias. Esto genera un riesgo en relación a su disponibilidad en relación a la evaluación, requiriendo un esfuerzo por parte del equipo evaluador para adaptarse a sus restricciones (temporales, de desplazamiento, entre otras) en este contexto (Macfarlan, 2020).

Es probable que muchas entrevistas en los niveles subnacionales, especialmente en las zonas rurales pueden ser más difíciles de planificar en las circunstancias actuales, lo que podría generar sesgos de selección (Vaessen y Raimondo, 2020). Algunas desventajas pueden darse en posibles sesgos de la muestra en caso de que el acceso a herramientas de comunicación de modalidad virtual (e inclusive acceso a internet), no se encuentren al alcance de ciertos grupos de personas (SIEMPRO, 2020, p. 40).

Será importante estar atento a esto y evitar la tentación de recurrir al muestreo de conveniencia en este contexto (Vaessen y Raimondo, 2020), agudizando la flexibilidad respecto a la adaptación de las técnicas de relevamiento a las características de los informantes siempre que esto sea posible.

**Adaptar las técnicas de relevamiento para preservar el distanciamiento físico.** La pandemia impone tomar precauciones como el distanciamiento físico y evitar los traslados no imprescindibles (UNICEF, 2020). Estas cuestiones generan obstáculos a los modos de evaluación tradicionales. Sin embargo, documentos recientes, señalan que esto no necesariamente representa una restricción para avanzar en evaluaciones de políticas (SIEMPRO, 2020, p. 11).

Las principales dificultades a superar en el proceso de construcción de información, se refieren a la imposibilidad de aplicar técnicas que suponen un contacto presencial masivo (censo y encuesta periódica) o un contacto prolongado (entrevistas en profundidad y talleres). Las herramientas de construcción de información son un insumo importante para evaluar procesos, alcance e impactos de la implementación de una política pública.

El contexto obliga a valerse de otras técnicas de relevamiento, pasando desde formatos cara a cara a formatos a distancia o virtuales: entrevistas o encuestas telefónicas o en línea, grupos de diálogo y reflexión virtuales, entre otras técnicas (UNICEF, 2020).

La incapacidad de realizar la recopilación de datos en el sitio dificultará a los evaluadores el desarrollo de una perspectiva rica y contextualizada. Las estrategias de recopilación de datos,

como la observación directa, la construcción de una buena relación con las partes interesadas (observando las costumbres locales y las normas culturales), así como todo tipo de investigación inductiva (incluida la toma de muestras in situ).

Las entrevistas remotas (por teléfono, teleconferencias) constituyen sólo una solución parcial a este desafío que aliviará en parte el problema de acceso y es propenso a sesgos (especialmente cuando las entrevistas cubren temas complejos o delicados) (Vaessen y Raimondo, 2020).

Será clave el expertise en el manejo de técnicas para entrevistas y sesiones grupales, para potenciar las posibilidades respecto a la generación de clima de confianza que garantice la calidad de la participación protagónica de los actores en el proceso de relevamiento de información.

Un posible sesgo adicional refiere a las capacidades y accesos diferenciales de los distintos actores a las herramientas tecnológicas. Esto supone tomar precauciones para lograr el involucramiento de todos los actores relevantes, adaptando los medios de relevamiento a sus características, disponibilidad y capacidad de uso de los recursos tecnológicos (Macfarlan, 2020).

Una fortaleza en proceso de consolidación (a ser aprovechada en esta evaluación), tiene que ver con la nueva «normalidad» respecto al uso de las tecnologías, «inclusive en poblaciones que anteriormente no las utilizaban para estos fines» (SIEMPRO, 2020, p. 39).

En Paraguay, así como en otras partes, la cuarentena dispuesta frente a la pandemia ha potenciado el uso de redes para el mantenimiento de vínculos familiares, laborales, escolares y sociales en general y esto genera que la convocatoria de actores para entrevistas individuales o sesiones grupales, sea más familiar a los actores de lo que hubiera sido algunos meses atrás. Desde el gobierno se han realizado diversas iniciativas que aportan en el proceso de consolidación de una «cultura digital»,<sup>108</sup> pero también dejan en evidencia las brechas especialmente en cuanto a la calidad de conexión y al acceso de ciertos sectores en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>108</sup> Un relevamiento de CEPAL, CAF, DPL Consulting y Telecom Advisor Services respecto al uso de la digitalización para dar respuestas de política pública, concluye que en Paraguay el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) coordinó acciones con todas las prestadoras de servicios digitales de Paraguay para brindar dos servicios gratuitos para sus usuarios: acceder a la página web del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y de la Organización Mundial de la Salud, sin que se descuente del paquete de datos de los usuarios y llamar sin costo al número de servicio especial 154 perteneciente a la Dirección General de Vigilancia de la Salud. Asimismo, el MITIC prepara una herramienta digital de telemedicina que permitirá a los ciudadanos acceder a información y cargar datos, además de comunicarse con el personal de blanco de la cartera sanitaria. El MITIC también puso a disposición de todas las instituciones del gobierno una plataforma de colaboración segura en la nube que permite trabajar de manera remota. La plataforma sirve para la realización de reuniones a través de una sala virtual y permite realizar capacitaciones masivas, aulas, conferencias, consultas con especialistas, etcétera. En cuanto al área de educación: representantes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y de Microsoft Paraguay SRL firmaron un convenio y presentaron «La escuela en casa», una plataforma digital para que los docentes y alumnos puedan continuar con las clases a distancia a través de Internet.

**Explotar en mayor medida la información secundaria disponible.** Las dificultades en la generación de información primaria en el presente contexto hacen necesario apoyarse más en el potencial de la revisión y análisis de gabinete a partir de los conocimientos y datos existentes (Vaessen y Raimondo, 2020).

Puede reforzarse el rigor y tiempo destinado en la utilización de la información secundaria disponible: por ejemplo los datos de registro de los organismos responsables de la instrumentación del PNDIPI, evaluaciones, investigaciones o análisis pasados, encuestas y sus microdatos, procurando realizar nuevos cruces de información que permitan echar luz en relación a la situación de los grupos más vulnerables (UNICEF, 2020).

Esto tiene un efecto directo en generar mayor conciencia acerca de la importancia de mantener actualizados los sistemas de información (SIEMPRO, 2020, p. 12).

**Adaptar las capacidades y los procesos de trabajo del equipo evaluador.** Las dinámicas de trabajo del equipo evaluador también se ven desafiadas y requieren poner en juego competencias de trabajo y comunicación diferentes para interactuar y aportar a través de plataformas virtuales. En algunos casos esto requiere incorporar o fortalecer competencias adicionales (Macfarlan, 2020). La experiencia misma de diseño de la propuesta inicial presentada en el proceso de llamado de esta consultoría, fue una construcción colectiva de los y las profesionales miembros del equipo evaluador, realizada a través de reuniones por medios virtuales, que generaron una práctica en la dinámica que fortaleció al equipo inclusive antes de un panorama como el actual de distanciamiento social, cuarentena obligatoria y limitación de viajes al exterior para trabajo de campo.

## 12.9. Cronograma de la evaluación

Actividad	Involucrados	Julio			Agosto				Setiembre				Octubre		
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Reunión inicial ( <i>inception</i> )	CSE y UNICEF + EE														
Reuniones e intercambio de información, aportes, exposición y validación	CSE y UNICEF + EE														
<b>Producto 1. Plan de trabajo inicial</b>	EE		26 jul												
Revisión documental y recopilación de información secundaria	EE														
Mapeo de actores	CSE y UNICEF + EE														
Desarrollo de instrumentos de evaluación	EE														
<b>Producto 2. Informe Inicial</b>	EE						17 ago								
Análisis de diseño del PNDIPI	EE														
Relevamiento de información de fuentes primarias	EE														
Análisis de la información relevada	EE														
Sistematización de la información relevada	EE														
Redacción de los documentos	EE														
<b>Producto 3. Análisis y redacción del informe borrador</b>	EE												5 oct		
Revisión del informe borrador y realización de aportes y sugerencias	CSE y UNICEF														
<b>Producto 4. Redacción del informe final</b>	EE														19 oct

Nota: CSE es la Comisión Asesora de la Evaluación; EE es equipo evaluador.



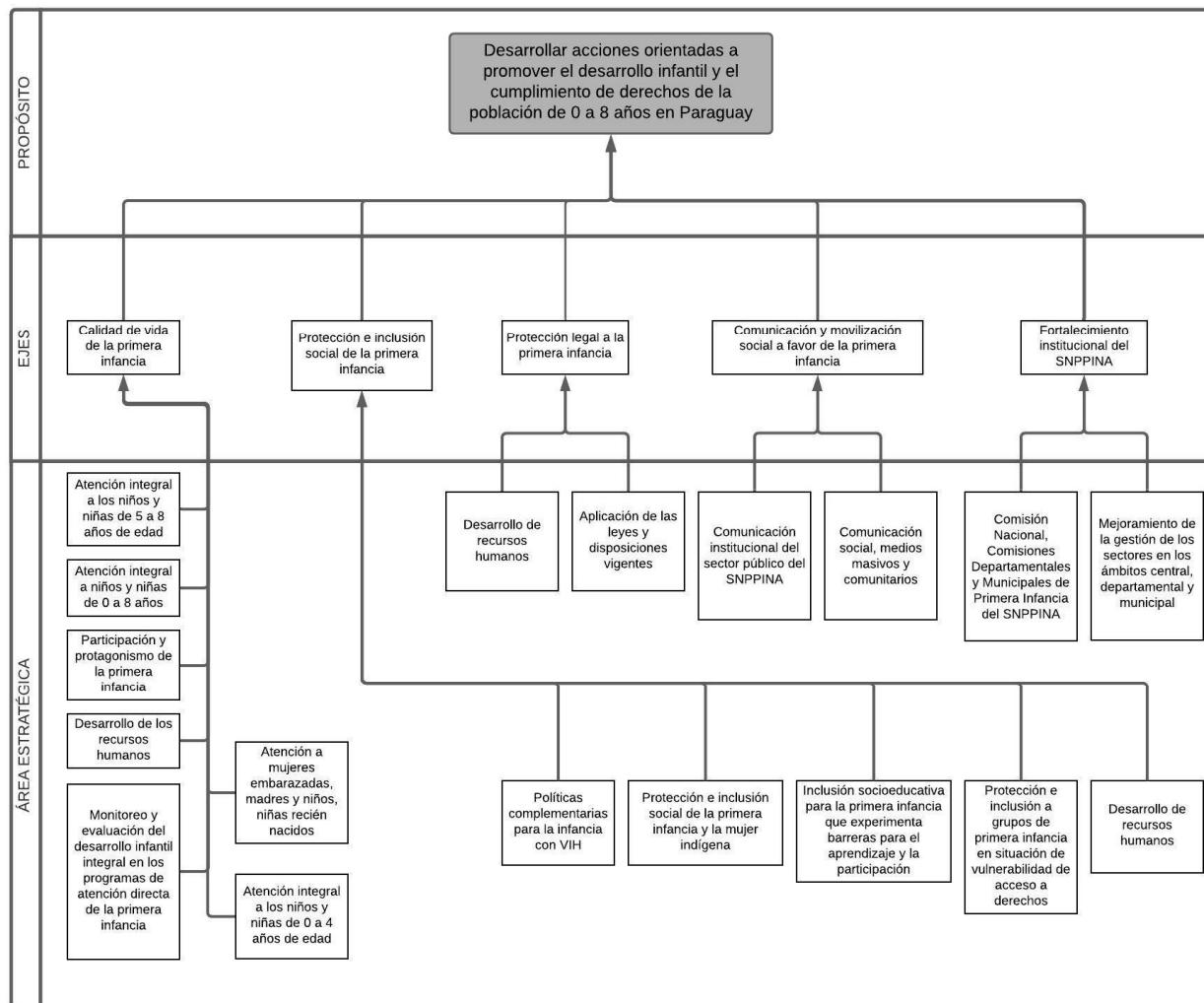
## 12.10. Figuras, tablas y referencias

### 12.10.1. Resumen ejecutivo del PNDIPI

<b>Fin</b>	Consolidación de las políticas públicas a favor de la primera infancia (población de 0 a 8 años) de manera articulada entre los tres poderes del Estado y los gobiernos subnacionales de Paraguay.	
<b>Propósito</b>	Desarrollar acciones orientadas a promover el desarrollo infantil y el cumplimiento de derechos de la población de 0 a 8 años en Paraguay.	
<b>Objetivos</b>	<b>Ejes, áreas y líneas estratégicas</b>	
Visibilizar la primera infancia y elevar su calidad de vida, mediante la promoción y protección de su identidad civil, salud y nutrición, el desarrollo de su educación, así como la difusión y cumplimiento de los derechos del niño.	Calidad de vida para la primera infancia.	
Lograr el pleno ejercicio de los derechos de la primera infancia, con la inclusión y protección de cada niño y niña en situación de vulnerabilidad social.	Protección e inclusión social de la primera infancia.	
Brindar protección legal a la primera infancia, implementando y promoviendo la actuación oportuna, coordinada y articulada entre las instituciones responsables del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia, con enfoque integral e inclusivo.	Protección legal a la primera infancia.	
Promover y generar estrategias de comunicación y movilización social, orientadas a la visibilidad de la primera infancia, la promoción del buen trato, las buenas pautas de crianza, el acceso sistemático a los bienes y servicios públicos, que propicien el logro de su bienestar y su desarrollo integral.	Comunicación y movilización social a favor de la primera infancia.	
Promover y generar la gestión coordinada y articulada de las instituciones públicas garantes de los derechos de la primera infancia, en alianza con las instituciones privadas y comunitarias, articulando redes de servicios territoriales y garantizando la asignación de los recursos.	Fortalecimiento institucional del SNPPINA.	

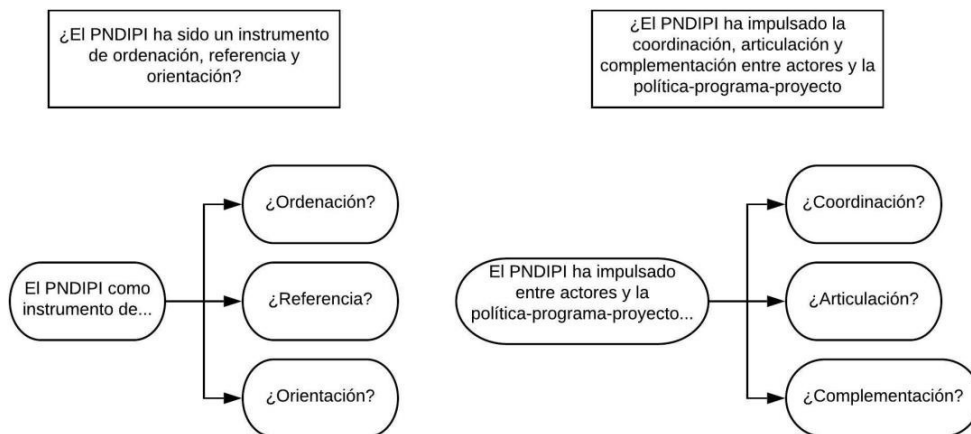
Fuente: elaboración propia

### 12.10.2. Modelo lógico del PNIDI



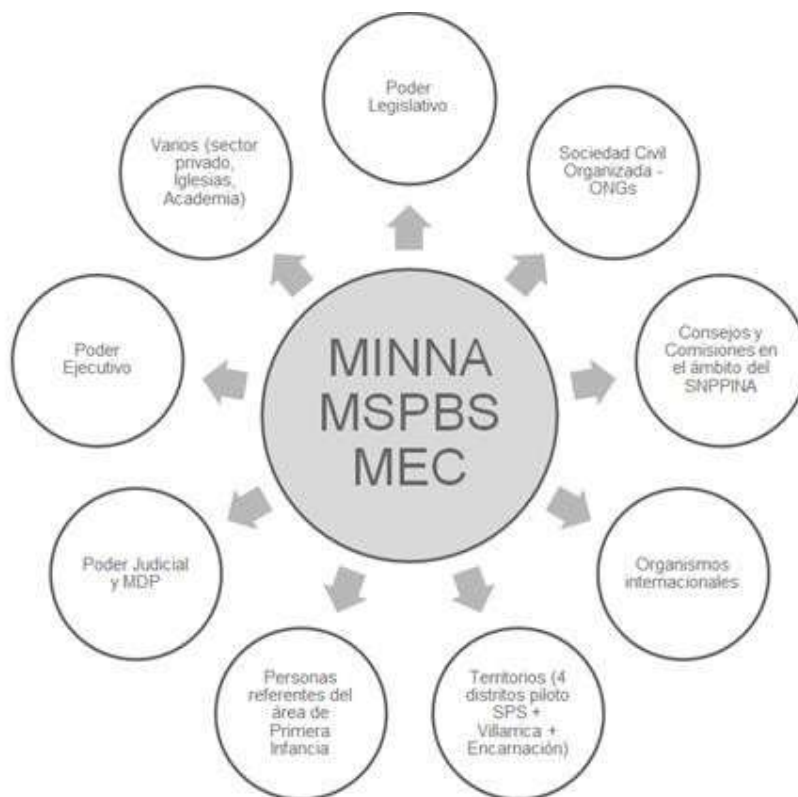
Fuente: elaboración propia

### 12.10.3. Esquema ilustrativo del objetivo general de la evaluación



Fuente: elaboración propia

### 12.10.4. Mapa general de actores de la evaluación



Fuente: elaboración propia.

### 12.10.5. Porcentaje de la población según grupos funcionales de edad (2000-2025)

Grupos funcionales	Edad	Año					
		2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población infantil	0-1	2,6	2,4	2,2	2,1	2,0	1,8
Población post-infantil	1-4	10,4	9,5	8,8	8,3	7,8	7,3
Edad escolar	5-15	27,3	25,7	23,9	22,3	21,2	19,9
Adolescente	13-19	15,7	15,6	14,9	14,0	13,1	12,5

Fuente: DGEEC-STP. PARAGUAY. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015 (p. 41)

### 12.10.6. Pobreza total y pobreza extrema en áreas urbanas y rurales de acuerdo a la información recolectada por la EPHC (2009-2019)

	Pobreza total			Pobreza extrema		
	Urbana	Rural	Total país	Urbana	Rural	Total país
2009	31,5	55,6	41,6	4,0	21,3	11,3
2010	28,2	54,0	39,0	3,8	23,0	11,8
2011	28,2	49,7	37,0	4,9	21,6	11,8
2012	20,1	47,8	31,4	1,7	15,6	7,4
2013	21,3	37,9	28,0	2,2	10,9	5,7
2014	20,7	37,0	27,2	2,0	10,7	5,5
2015	19,4	37,7	26,6	1,6	11,2	5,4
2016	21,9	39,7	28,9	1,6	12,2	5,7
2017	20,2	36,2	26,4	1,5	9,0	4,4
2018	17,8	34,6	24,2	1,6	10,0	4,8
2019	17,5	33,4	23,5	1,8	7,8	4,0

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

**12.10.7. Tasa específica de escolarización en educación inicial en el año 2016 (para niños y niñas menores de 3 y 4 años)**

Departamento	Educación inicial (3 años)	Educación inicial (4 años)
Asunción	34	73
Central	8	47
San Pedro	7	30
Boquerón	2	10
Caazapá	5	26
Itapúa	4	26
Guairá	7	37

Fuente: Observatorio Educativo Ciudadano-Juntos por la Educación

**12.10.8. Marco normativo y políticas públicas relacionadas a primera infancia**

Ley	Nombre
1264/1998	General de Educación
2169/2003	Que establece la mayoría de edad
4084/2010	De protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad
4788/2012	Integral contra la Trata de Personas
5419/2015	Que modifica los artículos 17 y 20 de la Ley n.º 1/92 «De reforma parcial del código civil en su artículo 1º y 2º»
5508/2015	Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna y Decreto Reglamentario n.º 7.550 de 2018 que reglamenta esta ley
5446/2015	Políticas públicas para mujeres rurales
5777/2015	De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia
5653/2016	De protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet
5659/2016	De promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina
6174/2018	Que eleva a la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia a Ministerio de

	la Niñez y la Adolescencia (MINNA)
6202/2018	Que adopta normas para la prevención del abuso sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual
5415/2018	Que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos (REDAM)
5778/2018	Que crea el Programa Nacional de Apoyo a la Estimulación Oportuna (PRONAES)
6453/2019	Que modifica y amplía la ley n.º 5508/2015 «Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna»
6486/2020	De promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción
6572/2020	Que crea el Registro Nacional de agresores sexuales de niñas, niños y adolescentes y el banco genético de agresores sexuales

Asimismo, se identifican las políticas públicas y estrategias estatales vinculadas a alguno de los aspectos de garantía de derechos de la primera infancia:

- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS),
- PND 2030,
- Plan de Acción País para erradicar la violencia contra la Niñez y Adolescencia coordinado por la CONAPREA,
- PONAPROE y Plan de Acción de Protección Especial aprobado en febrero de 2020,
- Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en Paraguay coordinada por la CONAETI,
- Programa de Prevención, Atención y Reinserción Social de Adicciones de la Niñez y la Adolescencia,
- Estrategia Calle, coordinada por el MINNA,
- Estrategia Operativa *Oñondivepa* de Protección a NNA Indígenas coordinada de manera conjunta por el MINNA y el INDI,
- Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de NNA,
- Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso, coordinada por CONATRAFOR,
- Plan Nacional de Derechos Humanos 2013, coordinado por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo,
- Política Nacional sobre Drogas 2017-2022,
- Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres,
- Programa Nacional de Apoyo a la Estimulación Oportuna,
- Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad,

- IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024,
- Plan Nacional de Salud Adolescente 2016-2021,
- Plan Nacional de Trata de Personas,
- Plan Nacional de Educación,
- Política Nacional de Salud,
- Plan Nacional de la Lucha contra la Pobreza,
- II Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2015-2020,
- Sistema de Protección Social «¡Vamos!»,
- Plan de Acción para la Construcción de Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas, y
- Estrategia de Transformación Educativa, coordinada por el MEC (en proceso de construcción).

#### 12.10.9. Referencias al proceso de diseño de la ENAIPI - Kunu'u

Al momento de entrevistar al equipo responsable del diseño de la ENAIPI Kunu'u, manifestaron que se han basado en percepciones en cuanto a los abordajes referidos a primera infancia y a partir de allí llegaron a dos principales puntos o conclusiones vinculados a gestión presupuestaria y territorial.

*Pudimos ver que faltó articulación a nivel presupuestario y eso dificultó la coordinación en terreno, faltó trasladar al PGN. Es una de los motivos por los cuales la CONPI se transforma en ENPI con más instituciones que tienen ascendencia sobre lo presupuestario e implementación. Debe haber coordinación entre y dentro instituciones. Estas son las dos principales lecciones aprendidas que tenemos del PNDIPI (equipo de diseño de la ENAIPI-Kunu'u).*

Tanto desde organismos del Estado vinculados a primera infancia desde diferentes miradas, como desde la sociedad civil organizada se ha criticado el proceso de diseño de la ENAIPI por no haber tomado la experiencia de diseño procesual amplio y participativo como lo fue el PNDIPI, con grandes interrogantes acerca de cómo se dará la implementación de esta estrategia, ya que estando iniciando la implementación del piloto del SPS (que toma como base para el sector de primera infancia el PNDIPI), con enfoque articulado e interinstitucional en cuatro territorios, la ENAIPI se aplica en cinco territorios de los cuales solamente uno coincide con los considerados por el SPS. El equipo de la estrategia ENAIPI-Kunu'u manifiesta que esta estrategia es un puente entre el PNDIPI y un segundo ciclo de política de primera infancia que se espera concretar para consolidar el trabajo integral dirigido a esa franja etaria.

*Hay muchas debilidades (...) problemas severos y debilidades institucionales de gestión. Por ejemplo en Kunu'u los municipios no son los mismos que SPS. Sin participación de sociedad civil a diferencia de lo que fue el Plan (persona vinculada a sociedad civil organizada).*

*Se siente la disputa actualmente en el tema entre niñez, salud y educación, se vuelve a sentir eso. Inclusive en Kunu'u la estrategia nacional (**responsable de nivel técnico, sector público**).*

*Hay que construir con participación de actores, seguir líneas de investigación, basarse en la evidencia para la toma de decisiones (**ex autoridad nacional**).*



## 12.11. Lista de documentos consultados

- AQUINO, B., MISIEGO, P., y SPINZI, C. (2014). *Programas para la Primera Infancia. Un área clave de intervención para disminuir las brechas sociales de Paraguay*. Asunción. Instituto Desarrollo.
- ARISPE, I.; PHILLIPS, P.; MCGUIRE, M.; PEERSMAN, G. (2020). *Rethinking evaluation in times of Coronavirus*. Recuperado de: <https://www.unssc.org/news-and-insights/blog/rethinking-evaluation-times-coronavirus/>.
- AULICINO, C., y DÍAZ LANGOU, G. (2015). *Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Panorama y análisis de experiencias*. Recuperado de: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/03/FINAL-Politicasy-publicas-de-desarrollo-infantil-en-AL-2.pdf>.
- CARLI, S. (comp.) (1999). *De la familia a la escuela. Infancia, socialización y subjetividad*. Santillana. Buenos Aires.
- CECCHINI, S., FILGUEIRA, F., MARTÍNEZ, R., y ROSSEL, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL. Santiago de Chile.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE) (2018). *Embarazo y maternidad de niñas en Paraguay*. Asunción. CDE.
- CONGRESO DE LA NACIÓN (2001). *Ley N° 1680. Código de la Niñez y la Adolescencia*.
- CONGRESO DE LA NACIÓN (2018). *Ley N° 6174. Eleva al rango de Ministerio a la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y pasa a denominarse Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA)*.
- DGEEC (2020). *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos de acuerdo a la información recolectada por la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) 2019*. Recuperado de: <https://www.dgeec.gov.py/news/news-contenido.php?cod-news=447>.
- (2019). *Condiciones de vida. EPHC 2009-2018*. Recuperado de: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/CONDICIONES%20DE%20VIDA/2018/Condiciones%20de%20vida%202009-2018%20absoluto%20y%20relativo.pdf>.
- , MSPBS, UNICEF (2016). *Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados. MICS Paraguay 2016*. Asunción.

- (2015). *Paraguay: proyección de la población nacional, áreas urbana y rural por sexo y edad, 2000-2025*. Recuperado de: <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Estimacion%20y%20proyeccion%20Nacional.pdf>.
- DE ACHAVAL, O. y AULICINO, C. (2015). *Estrategias de protección a la primera infancia en la experiencia internacional*. Documento de trabajo n.º 145. Buenos Aires. CIPPEC.
- DIKER, G. (2008). *¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias?*. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires.
- FRASER MUSTARD, J. (2003): «Desarrollo infantil inicial: salud, aprendizaje, y comportamiento a lo largo de la vida», en *Memorias del foro Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*. Bogotá.
- FRENTE POR LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA; UNICEF (2013). *La inversión en la infancia. Una condición indispensable para el desarrollo económico y social equitativo y sostenible. Situación de Paraguay*. Asunción. Nota de política n.º 9.
- FRENTE POR LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (s/f). *20 compromisos con niñas, niños y adolescentes para mejorar la cantidad y la eficiencia de la inversión pública en la niñez y adolescencia en el período 2018-2023*.
- FREEDOM HOUSE (2020). *2020 Paraguay Country Report*. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/country/paraguay/freedom-world/2020>.
- (2012). *Freedom in the World 2012. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- (2011). *Freedom in the World 2011. The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- GABINETE SOCIAL (2019). *Presentación estructurada de la propuesta general del Sistema de Protección Social del Paraguay*. Asunción. Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay.
- GLASER, B. y STRAUSS, S. (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*. Chicago. Aldine Press.
- GÓMEZ DE LA TORRE VARGAS, M. (2018). «Las implicancias de considerar al niño sujeto de derechos», en *Revista de Derecho, año 14, n.º 18*. Montevideo. Universidad Católica del Uruguay.

- GOOSEN, J. (2020). *Meeting challenges in evaluating crisis response*. Recuperado de: <https://europeanevaluation.org/2020/07/14/meeting-challenges-in-evaluating-crisis-response/>.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO (2010). *Menú de indicadores y sistema de monitoreo del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes*. Montevideo.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO (s/f). *Manual operativo para la protección integral de niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia o desastre*. Montevideo.
- ISHIKAWA, J. (2003): Key features of national social dialogue: a social dialogue resource book. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.5615&rep=rep1&type=pdf>.
- LAHERA, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile. CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- MACFARLAN, A. (2020). *Adapting evaluation in the time of COVID-19. Part 1. Manage*. Recuperado de: <https://www.betterevaluation.org/en/blog/adapting-evaluation-time-covid-19-part-1-manage>.
- MALDONADO VALERA, Carlos (2014). «La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social. Apuntes para un marco de análisis». En Hopenhayn, Marín et. al. (2014): *Pactos sociales para una protección social más inclusiva*. CEPAL y Cooperación Alemana. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171_es.pdf).
- MARTÍNEZ, N. (2019). *18 años del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPPINA) Paraguay, aprendizajes, en su implementación. Presentación realizada en el XXII Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes*. Recuperado de: [http://sitiosiin.org/xxii-congreso/wp-content/uploads/2019/12/Paraguay\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Promocion\\_y\\_Proteccion.pdf](http://sitiosiin.org/xxii-congreso/wp-content/uploads/2019/12/Paraguay_Sistema_Nacional_de_Promocion_y_Proteccion.pdf).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (s/f). *Plan de acción educativa 2018-2023*. Asunción.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2009). *Plan Nacional de Educación 2024. Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo*. Asunción. Ministerio de Educación.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES), INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY (INAU) (2016). *Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020*. Montevideo.

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO (2013). *Plan Nacional de Derechos Humanos*. Asunción.
- MINISTERIO DE LA MUJER (2019). *Documento marco para el diseño de la política nacional de cuidados en el Paraguay*. Asunción. EUROSocial y ONU Mujeres.
- MINISTERIO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2020). *Primer informe parcial de rendición de cuentas al ciudadano (enero-junio 2020)*. Recuperado de: [http://www.minna.gov.py/archivos/documentos/Primer%20Informe%20de%20Rendición%20de%20Cuentas%20al%20Ciudadano%20MINNA%20Enero-Junio%202020\\_njurj6de.pdf](http://www.minna.gov.py/archivos/documentos/Primer%20Informe%20de%20Rendición%20de%20Cuentas%20al%20Ciudadano%20MINNA%20Enero-Junio%202020_njurj6de.pdf).
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (2016). *Modelo de atención integral en Desarrollo Infantil Temprano (MAIDIT)*. Asunción. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (2016). *Plan Nacional de Salud Adolescente 2016-2021*. Asunción. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y BIENESTAR SOCIAL (2010). *Plan Nacional de Promoción de la Calidad de Vida y Salud con Equidad de la Adolescencia 2010-2015*. Asunción. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- MISIEGO, P. PERALTA, N. Y PRIETO, J. (2010). *La deserción escolar en Paraguay. Características que asume en la educación media*. Asunción.
- OBSERVATORIO EDUCATIVO CIUDADANO (2019). *Financiamiento público de la educación en el Paraguay. Notas para el debate y construcción de políticas públicas*. Asunción. Juntos por la Educación.
- OECD (2006). *Manual de gestión de evaluaciones conjuntas*. Recuperado de: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/38703936.pdf>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES; INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN DERECHOS HUMANOS DEL MERCOSUR (s/f). *Niños, niñas y adolescentes de las fronteras del MERCOSUR. Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay. Aportes para pensar la protección*. Buenos Aires.
- PATTON, M. C.; PATRIZI, P. A. (2010). «Strategy as the focus for evaluation». *New Directions for Evaluation*, 128, 5-28.
- PLAN INTERNACIONAL; WORLD VISION; SAVE THE CHILDREN; UNICEF (2018). *Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe: herramienta de indicadores*. Panamá. UNICEF.

- PNDIPI (2011a). *Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia*. Asunción. Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF.
- PNDIPI (2011b). *Situación actual de primera infancia y perspectivas de atención integral en el Paraguay*. Asunción. Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF.
- PNUD (2019). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA; MPDL; OIT (2005). *Construir otro Paraguay para los niños, niñas y adolescentes. Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA - 2003), Plan Nacional de Acción por la Niñez y Adolescencia (PNA), Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo de los Adolescentes, Plan Nacional de Prevención y erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay*. Asunción.
- QUESADA, J. (2013). *Sistematización del proceso de cooperación de UNICEF Paraguay al Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2010-2012*. Asunción.
- RAIMONDO, E.; VAESSEN, J.; BRANCO, M. (2020). *Adapting evaluation designs in times of COVID-19 (coronavirus): four questions to guide decisions*. Recuperado en: [https://ieg.worldbankgroup.org/blog/adapting-evaluation-designs-times-covid-19-coronavirus-four-questions-guide-decisions?fbclid=IwAR14EvKGNEMDH5LUJKAMHJktra1NfSHS0ttyq2b82pi9grwBBtCILRthj\\_o](https://ieg.worldbankgroup.org/blog/adapting-evaluation-designs-times-covid-19-coronavirus-four-questions-guide-decisions?fbclid=IwAR14EvKGNEMDH5LUJKAMHJktra1NfSHS0ttyq2b82pi9grwBBtCILRthj_o).
- REPETTO, F. (2014). «Pactos y política social. Otros procesos de pactos en América Latina». En Hopenhayn, Marín et. al. (2014): *Pactos sociales para una protección social más inclusiva*. CEPAL y Cooperación Alemana. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36738/1/S2014171_es.pdf)
- , FERNÁNDEZ, J. P. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires. UNICEF-CIPPEC.
- ROGERS, P. (2020a). *Adapting evaluation in the time of COVID-19. Part 2. Define*. Recuperado de: <https://www.betterevaluation.org/en/blog/adapting-evaluation-time-covid-19-%E2%80%94-part-2-define>.

- (2020b). *Better evaluation COVID-19 statement*. Recuperado de: <https://www.betterevaluation.org/en/blog/betterevaluation-covid-19-statement>.
  
- (2014): *La teoría del cambio. Síntesis metodológicas. Sinopsis de la evaluación de impacto n.º 2*, Florencia, Centro de Investigaciones de UNICEF. Recuperado de: [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change\\_ES.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf).
  
- SANZ, J. (2011). *Guía práctica 8. La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas*. Barcelona. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.
  
- SECRETARÍA NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (s/f). *Plan de acción país. Paraguay y la protección de la niñez contra el abuso y todas las formas de violencia en la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible 2015-2030*. Asunción.
  
- SECRETARÍA NACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (s/f). *Plan de acción nacional por los derechos de las personas con discapacidad 2015-2030. Resumen Ejecutivo*. Asunción.
  
- SECRETARÍA TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (STP) (2018). *Plan de Acción Nacional de Población y Desarrollo 2018-2019*. Asunción. Recuperado de: <https://paraguay.unfpa.org/es/publications/plan-de-acci%C3%B3n-nacional-de-poblaci%C3%B3n-y-desarrollo-2018-2019>.
  
- (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Asunción. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social.
  
- (s/f). *Cuatro plan de acción de gobierno abierto (2018-2020). Avanzando hacia un Estado abierto*. Asunción.
  
- SIEMPRO (2020). *La evaluación en los tiempos del coronavirus. Una guía para la evaluación de las políticas públicas en situaciones de aislamiento social*. Buenos Aires. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales-Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales.
  
- SOSA WALDER, María Pía (2018). *Política pública de primera infancia en Paraguay: identificando los principales obstáculos en la implementación del Plan Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2011-2020 desde la perspectiva de los formuladores y gestores de la política*. Londres. Mimeo.
  
- STAKE, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid. Ediciones Morata.

- UNEG, Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2016). *Normas y estándares de evaluación*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/evaluation/files/UNEG\\_NormsandStandards\\_for\\_Evaluation\\_Spanish\\_2017\\_\(1\).pdf](https://www.unicef.org/evaluation/files/UNEG_NormsandStandards_for_Evaluation_Spanish_2017_(1).pdf).
- (2008). *Code of Conduct for Evaluation in the UN System*. <https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/evaluation/UNEG-Code-of-Conduct-2008.pdf>.
  - (2011). *Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación. Hacia una guía del UNEG*. Recuperado de: <http://www.unevaluation.org/document/detail/980>.
- UNFPA (s/d). *Embarazos adolescentes en Paraguay: un reto para el logro del desarrollo*. Recuperado de: [http://www.unfpa.org.py/download/PARAGUAY\\_cartilla%20embarazo%20adolescente.pdf](http://www.unfpa.org.py/download/PARAGUAY_cartilla%20embarazo%20adolescente.pdf).
- UNICEF (2020a). *Technical note. Response of the UNICEF Evaluation Function to the COVID-19 crisis*. Recuperado de: <http://www.uneval.org/document/download/3560>.
- (2020b). *Programa de cooperación 2020-2024 de UNICEF en Paraguay*. Recuperado de: <https://www.unicef.org/paraguay/informes/programa-de-cooperaci%C3%B3n-2020-2024>.
  - (2018a). *Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia*. Asunción.
  - (2018b). *Política de evaluación revisada del UNICEF*. Recuperado de: [https://www.unicef.org/about/execboard/files/2018-14-Revised\\_Eval-ODS-ES.pdf](https://www.unicef.org/about/execboard/files/2018-14-Revised_Eval-ODS-ES.pdf).
  - (2018c). *Cuidado para el desarrollo infantil. Sistematización 2018*. Asunción. Recuperado de: <https://www.unicef.org/paraguay/media/1791/file/sistematizacionCDI.pdf>.
  - (2013). *Ethical research involving children*. Centre for Children and Young People (CCYP)-Children's Issues Centre-Childwatch International Research Network-Universidad de Otago-UNICEF. Recuperado de: <https://www.childethics.com/wp-content/uploads/2013/10/ERIC-compendium-approved-digital-web.pdf>.
- UNFPA (2020). *Adapting evaluations to the COVID-19 pandemic*. Recuperado de: <https://www.unfpa.org/admin-resource/adapting-evaluations-covid-19-pandemic>.
- UNODC (2020). *Guidance note for managers and evaluators. Planning and Undertaking Evaluations in UNODC During the COVID-19 Pandemic and Other Crises*. Recuperado de:



[https://www.unodc.org/documents/evaluation/Guidelines/COVID-19\\_Guidance\\_document\\_Final\\_June\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/evaluation/Guidelines/COVID-19_Guidance_document_Final_June_2020.pdf).

VAESSEN, J.; RAIMONDO, E. (2020). *Conducting evaluations in times of COVID-19 (Coronavirus)*. Recuperado en: <https://ieg.worldbankgroup.org/blog/conducting-evaluations-times-covid-19-coronavirus>.

YIN, R. K. (1984). *Case study research: design and methods, applied social research methods series*. Newbury Park. Sage.