



## Evaluación del Programa de País 2020-2024 de UNICEF Paraguay - LRQS-2023- 9182464

Equipo de evaluación: Alberto Nuñez Sabarís (líder de equipo), Nina Retzlaff, Philippe Jochaud, Gloria Brizuela Verón (evaluadores asociados)

**Contacto:**  
CENTRO GLOBALCAD 3.0 SL  
(+34) 93 495 0383  
[projects@globalcad.org](mailto:projects@globalcad.org)

02/04/2024

## Tabla de contenido

LISTA DE ACRÓNIMOS.....	III
RESUMEN EJECUTIVO.....	VI
<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. CONTEXTO Y OBJETO DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>1</b>
2.1. Contexto del país.....	1
2.2. Objeto de la evaluación.....	3
<b>3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>4. DISEÑO Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>9</b>
4.1. Diseño metodológico general y enfoques de evaluación.....	9
4.2. Métodos de recolección de datos y estrategia de muestreo.....	10
4.3. Métodos para el análisis de datos.....	12
4.4. Consideraciones éticas y control de calidad.....	12
4.5. Limitaciones y medidas de mitigación.....	13
<b>5. HALLAZGOS.....</b>	<b>14</b>
5.1. Pertinencia.....	14
5.2. Eficacia.....	24
5.3. Derechos Humanos, Género, Equidad e Interculturalidad.....	55
5.4. Coherencia.....	63
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>66</b>
<b>7. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>73</b>
<b>8. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>74</b>

## Tabla de figuras

Figura 1 Ejecución programática del CPD por efecto (2020-2023) (US\$).....	5
Figura 2. TdC resumida programa de país UNICEF Paraguay .....	7
Figura 3. Resultados encuesta socios implementadores - ¿Qué tipo de apoyo realizado por UNICEF considera más relevante para el país? .....	21
Figura 4 Mapa de actividades de la OP UNICEF y mapa de porcentaje de la población en situación de pobreza .....	23

## Tabla de tablas

Tabla 1. Presupuesto de Programa País y Ejecución (CPD 2020-2023).....	4
Tabla 2. Efectos (outcomes), productos (outputs), y estrategias claves .....	6
Tabla 3. Categoría de actores consultados mediante entrevistas semiestructuradas y grupos focales. ....	11
Tabla 4. Riesgos en el proceso de evaluación y estrategias de mitigación. ....	13
Tabla 5. Síntesis de alineación con barreras y cuellos de botella y los ODS.....	15
Tabla 6. Territorios con mayor actividad de proyectos financiados por UNICEF 2020-2023 .....	22
Tabla 7. Resumen integración de enfoque de género en intervenciones de UNICEF por área programática .....	57

---

## Lista de acrónimos

---

**AAP:** Accountability to Affected Populations - Responsabilidad ante las poblaciones afectadas

**ACNUDH:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

**AMP:** Annual Management Plan - Plan de Gestión Anual

**AWP:** Annual Work Plan - Plan de trabajo anual

**CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo

**CDI:** Cuidado para el Desarrollo Infantil

**CDIA:** Centro de Estudios Ambientales y Sociales

**CEAMSO:** Centro de Estudios Ambientales y Sociales

**CEP:** Cost Evaluation Plan

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y El Caribe

**CIRD:** Centro de Información y Recursos para el Desarrollo

**CMT:** Country Management Team - Equipo de gestión del país

**CODENI:** Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente

**CPMP:** Country Programme Management Plan

**CPD:** Country Programme Document – Documento de programa de país

**CSI:** Country Strategic Indicators - Indicadores Estratégicos de País

**DAC:** Comité de Ayuda al Desarrollo

**DAPSAN:** Dirección de Agua Potable y Saneamiento

**DDHH:** Derechos Humanos

**DIRSINA:** Dirección de Salud Integral de la Niñez y la Adolescencia

**DPD:** Despacho de la Primera Dama

**ECE:** Early childhood education

**EPP:** Evaluación del Programa de País

**ERIC:** Ethical Research Involving Children - Investigación ética con participación de niños

**FGD:** Focus Group Discussion – Grupo Focal

**IDH:** Índice de Desarrollo Humano

**INE:** Instituto Nacional de Estadísticas

**IP:** Implementing Partner – Socio implementador

**IPC:** Índice de Percepción de la Corrupción

**KPI:** Key Performance Indicator - Indicador clave de rendimiento

**LACRO:** Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe

**LGBTTI:** Lesbiana, gay, transexual, travesti, bisexual, intersexual

**LNOB:** Leaving No One Behind - No dejar a nadie atrás

**MANUD:** Marco de Asistencia de la ONU para el Desarrollo.

**MADES:** Ministerio del Ambiente Y Desarrollo Sostenible

**MDS:** Ministerio de Desarrollo

**MEC:** Ministerio de Educación y Ciencias

**MH:** Ministerio de Hacienda

**MINNA:** Ministerio de la Niñez y la Adolescencia

**MJT:** Ministerio de Justicia y Trabajo

**MM:** Ministerio de la Mujer

**MP:** Ministerio Público

**MSPBS:** Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

**M&E:** Monitoreo y Evaluación

**NNUU:** Naciones Unidas

**OAD:** Ayuda Oficial al Desarrollo.

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**ONG:** Organizaciones No Gubernamentales

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**OP:** Oficinas País

**OPS/OMS:** Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial para la Salud

**OSC:** Organizaciones de la Sociedad Civil

**OIT:** Organización International del Trabajo

**PER:** Programme Effectiveness Review

**PIB:** Producto Interno Bruto

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

**PP:** Programa de país

**PPT:** PowerPoint



**RAM:** Results Assessment Module - Módulo de Evaluación de Resultados

**RCO:** Resident Coordinator Office - Oficina del Coordinador Residente

**SEN:** Secretaría de Emergencia Nacional

**SENASA:** Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental

**SIGBE:** Sistema de Información y Gestión de Beneficiarios de Programas Sociales

**SIIS:** Sistema Integrado de Información Social

**SPS:** Sistema de Protección Social

**SSR:** Salud Sexual y Reproductiva

**STP:** Secretaría Técnica de Planificación para el Desarrollo

**TdC:** Teoría del cambio

**TdR:** Términos de Referencia.

**UE:** Unión Europea

**UGPR:** Unidad de Gestión de la Presidencia de la República

**UNCT:** United Nations Country Team

**UNEG:** United Nations Evaluation Group - Grupo de Evaluación de Naciones Unidas

**UNFPA:** Fondo de Población de Naciones Unidas

**UNIBE:** Universidad Iberoamericana del Paraguay

**UNICEF:** Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

**UNSDCF:** United Nations Sustainable Development Cooperation Framework - Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible

**USF:** Unidades de Salud de la Familia

**UTGS:** Unidad Técnica del Gabinete Social

**UN-SWAP:** United Nations System-wide Action Plan

**VBG:** Violencia Basada en Género

**VS:** Violencia Sexual

**WASH:** Agua, Saneamiento e Higiene

---

# Resumen ejecutivo

---

## Objeto de la evaluación

El objeto de la presente evaluación es el programa de cooperación de UNICEF en Paraguay para el período 2020-2024. Dicho programa busca apoyar a instituciones gubernamentales, sociedad civil y otras entidades para cerrar brechas de desigualdad que afectan especialmente a menores en situación de vulnerabilidad de forma alineada con planes gubernamentales claves como el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan de Gobierno “Paraguay de la Gente” 2018-2023.

El programa espera lograr tres resultados principales para 2024: (i) Infancia: Que niños y niñas en zonas priorizadas y vulnerables sobrevivan, crezcan, aprendan y se desarrollen en entornos saludables y libres de violencia; (ii) Adolescencia: Que adolescentes, especialmente en zonas vulnerables, tengan más oportunidades educativas y de protección; (iii) Políticas basadas en evidencia: Que más menores se beneficien de políticas, planes y programas basados en evidencia y gestión de resultados a nivel nacional y local. Sobre esta base se define un marco de resultados centrado en tres efectos (*outcomes*) esperados para el 2024, apoyados por una serie de productos (*outputs*), que forma la base para la planificación y seguimiento del programa de país.<sup>1</sup>

La hipótesis que guía la evaluación es que (i) el programa respondió a las barreras clave que afectan a la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes, que (ii) las intervenciones enmarcadas en el programa contribuyeron al bienestar de niños, niñas y adolescentes, así como a garantizar y ampliar sus derechos, especialmente entre los grupos más vulnerables, y que (iii) el modelo de programación por ciclo de vida contribuyó a una respuesta más integrada que se benefició de una mayor coherencia programática y racionalización de las operaciones.

La evaluación fue realizada por la empresa GlobalCAD a través de un equipo de evaluación que combinó diferentes perfiles. La evaluación fue gestionada por un comité técnico conformado por representantes de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (LACRO) y la Oficina de UNICEF Paraguay. La evaluación fue realizada entre los meses de septiembre de 2023 y marzo de 2024, estando alineada a la política de evaluación de UNICEF.

## Objetivo y alcance de la evaluación

La evaluación del programa de país de UNICEF Paraguay fue sumativa y formativa. La parte sumativa tuvo como objetivo entender los resultados del programa actual y cómo se relaciona con el gobierno nacional y niveles subnacionales. La parte formativa se centró en extraer lecciones y recomendaciones para el diseño del próximo ciclo programático 2025-2029. Los principales usuarios de la evaluación son UNICEF Paraguay y UNICEF LACRO. También se dirige al gobierno paraguayo y gobiernos locales, así como los socios implementadores.

La evaluación cubrió desde marzo 2020 hasta diciembre 2023, y las actividades planificadas para 2024. Geográficamente, la evaluación cubre todo el territorio nacional. Se centró en los productos de los tres resultados programáticos de Primeros Años, Adolescentes y Generación de Evidencia, y la respuesta COVID-19, con énfasis en proyectos con más recursos.

## Diseño y metodología

La evaluación se alineó con las Normas y Estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG por sus siglas en inglés) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), incluyendo directrices éticas y de evaluación de UNICEF. Se utilizó un

<sup>1</sup> En este documento se usa el término efecto (*outcome*) y producto (*output*), de conformidad al uso que se hace en el Documento del Programa de País (CPD), para referirse a efectos o resultados y productos, respectivamente.

enfoque mixto que combina técnicas cuantitativas y cualitativas, guiadas por la teoría del cambio del programa de país, los criterios y las preguntas de evaluación. Se recopiló información de diversas fuentes, incluida la revisión de documentos estratégicos y programáticos, entrevistas individuales con 126 actores incluyendo el equipo de UNICEF, contrapartes gubernamentales, donantes, 2 focus groups con jóvenes y una encuesta en línea a los socios implementadores de UNICEF. Se aplicó un muestreo intencional para seleccionar los actores a consultar, basado en el análisis del mapeo de actores y considerando el tipo de actor y su involucramiento en el programa país.

El análisis de datos empleó un enfoque de triangulación para integrar y validar los hallazgos obtenidos de las diferentes fuentes de datos. Se estableció un grupo de referencia como mecanismo de control de calidad y rendición de cuentas, y se tomaron medidas para garantizar la protección de la confidencialidad y el bienestar de las personas participantes, especialmente adolescentes consultados. Entre las principales limitaciones se identificaron la complejidad de la estructura operativa evaluada, el marco temporal limitado, y la disponibilidad de la información documental.

## **Conclusiones y hallazgos clave**

### **Pertinencia**

El programa de país 2020-2024 de UNICEF en Paraguay aborda en su diseño y ejecución los principales retos que impiden el pleno desarrollo y el cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes más vulnerables y contribuye a Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pertinentes. Mientras que algunas brechas no se identificaron explícitamente en el diseño, se abordaron en la implementación, incluyendo la obesidad, accidentes viales y salud mental de adolescentes, violencia de índole sexual, o la vacunación en el contexto de la pandemia COVID-19, indicando adaptabilidad de UNICEF a nuevas realidades emergentes. Cuellos de botella importantes como la insuficiente inversión pública en la niñez o la escasez de datos desagregados de calidad para la toma de decisiones se abordaron de manera transversal. Por el otro lado, existen algunas brechas que no se abordaron en la implementación del programa de país, que son la salud sexual y reproductiva/embarazo adolescente, así como bajo el área de protección el tema de bullying, incluido ciberbullying y el abuso y acoso sexual online, la discriminación y exclusión de personas con orientación sexual y identidad de género diversa, y brechas en el acceso a tecnologías de información/comunicación. Existen dos factores clave que influyeron en estos casos: limitaciones de recursos financieros que no permitieron abordar ciertos temas y las prioridades del gobierno. Hay oportunidad para refinar la identificación de las brechas y poblaciones más marginadas, basado en el nuevo censo 2022 y un análisis de situación actualizado para garantizar que las actividades sobre el terreno beneficien a los más necesitados. En ello, se debería dar más enfoque a los efectos adversos del cambio climático en la niñez.

### **Eficacia**

UNICEF Paraguay ha tenido que operar en un contexto con varios desafíos que representaron limitaciones para conseguir los resultados definidos, como han sido la pandemia de COVID-19, la creciente influencia de grupos conservadores que cuestionan conceptos y principios del Programa de País, como perspectiva de género o enfoque de derecho, o la baja calidad y escasez del dato desagregado y actualizado sobre la niñez. A pesar de ello, el programa de país logró contribuciones importantes para el país y produjo resultados positivos de diverso alcance, escala e importancia estratégica, atacando algunas de las brechas nacionales identificadas mediante una importante estrategia de desarrollo territorial, un efecto específico sobre generación de evidencia y el incremento del trabajo intersectorial conceptualizado a través del ciclo de vida del niño y adolescente. El programa de país aplicó diferentes estrategias clave de implementación, especialmente el desarrollo de capacidades nacionales combinado con la provisión de incidencia



política basada en la evidencia. La estrategia incluyó el trabajo directamente con entidades gubernamentales y, en menor medida académicas y privadas, y el fortalecimiento de la sociedad civil para mejorar su influencia y participación en la toma de decisiones.

UNICEF ha implementado el programa de país fusionando estrategias centradas en el fortalecimiento de sistemas y políticas, generalmente a través de una combinación de iniciativas de abogacía y diálogo, así como intervenciones a través de proyectos piloto que suponen uno de los retos futuros del programa de país: ampliar y escalar con el objetivo de lograr cambios institucionales y de comportamiento en la sociedad. Se ha identificado un *mix* entre el trabajo en municipios donde se evidenciaron necesidades importantes y con poca capacidad local, pero también en municipios o distritos donde hay buenas prácticas, donde los gobiernos locales están haciendo la inversión necesaria, que son modelos que se podrían replicar posteriormente.

En el área de primera infancia, UNICEF ha sido un actor crucial para informar el diseño de políticas inclusivas coordinando actores que operan en el territorio en el ámbito de la primera infancia, y ampliando servicios y derechos en los distritos priorizados. Permanece el desafío de escalar las intervenciones y resultados, que se ven limitados por la insuficiente dotación presupuestaria pública que continúa siendo una brecha importante para la apropiación y la sostenibilidad de las políticas de la infancia. A lo largo de los años UNICEF ha realizado un trabajo acumulativo que ha tenido como resultado que la primera infancia constituya una política de Estado, que se materializó en un borrador de Plan Nacional de Primera Infancia, que está pendiente de aprobación. Se logró mejorar servicios de salud y nutrición, fortalecer el sistema educativo para inclusión y retorno seguro post-pandemia, y aplicar iniciativas y enfoques contra la violencia infantil a través de la promoción de la crianza positiva y fortaleciendo las plataformas locales multisectoriales. El presente programa de país presentaba como novedad una mirada específica en los adolescentes, y al final del presente ciclo se constata la existencia de una estrategia nacional de abordaje a la adolescencia, lo que constituye una contribución significativa que UNICEF ha realizado al país, junto con la reinserción al sistema educativo de un número importante de adolescentes, combatió la violencia, particularmente a través de Espacios Seguros para Adolescentes, introdujo el abordaje de la salud mental y la mayor de capacidad de participación y organización de los adolescentes. En generación de evidencias, fortaleció políticas nacionales mediante la provisión de datos, desarrollo de capacidades y promoción del diálogo, aunque persisten desafíos en acceso a servicios básicos y articulación intersectorial. UNICEF Paraguay ha demostrado ser un socio crucial del Gobierno.

A pesar de que la Oficina de País no había anticipado ni estaba preparada para una emergencia como la de COVID-19 y la deficiente gestión de vacunas por el mecanismo COVAX, UNICEF Paraguay fue capaz de adaptarse al contexto de la COVID-19 y brindar al país un apoyo crucial durante la pandemia. Ha sido un socio principal de Paraguay en la campaña de inmunización y ayudó con el mantenimiento de servicios educativos y de salud básicos y preventivos, así como en el retorno seguro a la escuela. También brindó asistencia clave con la adquisición de equipamiento e insumos médicos. En el campo de la inmunización, especialmente en la mejora de la cadena de frío, se ha dado una buena práctica de adaptar su respuesta a emergencias en la lógica de respuesta humanitaria y política de desarrollo. Sin embargo, la pandemia ha mostrado algunas limitaciones de capacidad de la Oficina de País para responder a emergencias y movilizar recursos.

UNICEF ha introducido el modelo de ciclo de vida en el presente programa de país. La ventaja comparativa potencial de este modelo es ofrecer un programa con más coherencia programática con un enfoque integral/intersectorial de las necesidades del niño/a a lo largo de su vida y la racionalización de las operaciones y eficiencia potencial. Se ha identificado un claro enfoque intersectorial durante el ciclo programático que combinó intervenciones en salud, educación y protección altamente pertinente para el trabajo en el territorio. Sin embargo, no se ha aplicado un proceso de gestión del cambio, el cual puede adaptar el modelo a la cultura organizacional, y no

se ha conseguido la plena operacionalización del modelo en la Oficina de País, en base de un modelo organizacional de planificación e implementación conjunta, presentando lagunas desde el punto de vista operativo, generando cuellos de botella en las tareas de planificación, presupuestación, codificación, rendición de cuentas y reporte. El enfoque de trabajo de forma más integrada es valorado de forma positiva pero la capacidad para medir su eficiencia es limitada porque no se ha operacionalizado de forma completa en la estructura organizativa de la Oficina de País y no se han evidenciado economías de escala.

El programa de UNICEF en Paraguay tiene espacio para fortalecer una estrategia integrada de desarrollo de capacidades para garantizar un mayor retorno de las inversiones. Además, se puede aprovechar mejor la ventaja comparativa de cada agencia del Sistema de Naciones Unidas para lograr resultados conjuntos. No se identifica ninguna taxonomía de capacidad nacional ni una estrategia comprehensiva e integrada de desarrollo de capacidad nacional.

### **Derechos Humanos**

UNICEF enfrenta importantes desafíos en Paraguay en la promoción de los derechos humanos debido a un desajuste entre las prioridades de las Naciones Unidas y las del gobierno paraguayo en relación con determinados temas. También se presentan algunas limitaciones internas, tales como insuficientes capacidades instaladas en el equipo UNICEF para trabajar eficazmente con enfoques de igualdad de oportunidades para niños y niñas, y relacionado con esto, una limitada integración de indicadores sensibles a estas temáticas en el marco de resultados del programa de país. Debido a ello, a pesar de los esfuerzos por buscar integrar transversalmente la igualdad de oportunidades para niños y niñas en las intervenciones, el impacto y la influencia del programa de país en esta área es poco visible. En el ámbito del trabajo con la población indígena existen actividades a nivel nacional, por ejemplo el refuerzo del enfoque en la población indígena en las políticas públicas y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección a la Infancia y la Adolescencia para atender denuncias. Hubo un fuerte enfoque en el trabajo con comunidades indígenas en la implementación de iniciativas en terreno que incluyen intervenciones en salud, educación, agua y saneamiento y protección de la infancia. Destacan también los esfuerzos de UNICEF durante la pandemia en el contexto de la respuesta a emergencias para atender a las comunidades indígenas, sobre todo en la región del Chaco paraguayo. El ámbito de la inclusión de las personas con discapacidad, a pesar de la integración transversal del tema en el diseño, la incidencia está dada casi con exclusividad en el sector educación, y se detecta que faltan datos sobre niños, niñas y adolescentes con discapacidad y persisten limitaciones en zonas rurales en materia de acceso y oportunidades.

### **Coherencia**

Los esfuerzos de UNICEF en Paraguay, a través de la programación por ciclo de vida y la colaboración estratégica, han conducido a avances significativos en la coherencia programática y la creación de sinergias. Ha permitido una mayor coherencia entre los equipos y programas dentro de UNICEF, promoviendo un enfoque integrado que ha resultado en la creación de sinergias internas y externas. Este enfoque ha mejorado la intersectorialidad del trabajo. A nivel de colaboración con contrapartes nacionales y cooperación internacional, UNICEF ha jugado un papel crucial en responder a las prioridades estratégicas y promover un enfoque territorial integral. Sin embargo, para asegurar la continuidad y el impacto de estas intervenciones, es crucial abordar los desafíos operacionales y de sostenibilidad, fortaleciendo la planificación conjunta y la adaptación organizativa. La colaboración entre todos es esencial para superar estos obstáculos y maximizar el impacto de los programas.

## Recomendaciones

**Recomendación 1:** Desarrollar estrategias para monitorear y responder a los crecientes desafíos al trabajo de UNICEF en varios niveles (subnacional, nacional, global), particularmente en aquellos temas considerados sensibles y relacionadas con el enfoque de derechos, buscando respuestas de acción para las Oficinas de País que operan en situaciones de riesgo contextual.

**Recomendación 2:** Seguir utilizando en el próximo ciclo de programación la premisa central de NNUU de no dejar a nadie atrás y de llegar primero a las poblaciones más desfavorecidas, y fortaleciendo el enfoque de derechos para hombres y mujeres, niños, niñas y adolescentes, incluso de origen indígena y con discapacidad mediante la realización sistemática de análisis de vulnerabilidad y la generación de evidencia en territorio.

**Recomendación 3:** Avanzar en la dirección iniciada durante el presente CPD hacia una mayor coherencia programática con un enfoque integral/intersectorial de las necesidades del niño/a a lo largo de su ciclo de vida. Sin embargo, se debe realizar un proceso de gestión del cambio que armonice el modelo, bien se articule sobre sectores, bien sobre ciclos de vida, con la estrategia territorial y con la estructura y recursos de la OP. En este sentido, la OP debería refinar las estrategias dirigidas a las diferentes etapas de evolución especialmente en primera infancia y definir en la nueva programación cual será el foco con los y las adolescentes, y cómo se coordina con otras iniciativas interagenciales. Aprovechando el nuevo UNSDCF, se deberían reforzar los mecanismos de articulación y colaboración y reportaje entre las agencias del sistema de NNUU.

**Recomendación 4:** Dada la alta vulnerabilidad del país ante los impactos adversos del cambio climático, que afectan sobre todo a los niños, niñas y adolescentes más pobres y tendrá cada vez más impacto en la salud, la nutrición y la educación, continuar y profundizar en el vínculo de políticas de infancia y adolescencia con el cambio climático, apostando por crear sinergias con el sistema de NNUU, la sociedad civil y donantes internacionales.

**Recomendación 5:** Continuar con un fuerte enfoque en la generación de evidencia y la gestión basada en resultados tanto para el periodo restante del presente ciclo programático como para el próximo programa de país 2025-2029, aprovechando y reforzando los logros del presente ciclo programático.

**Recomendación 6:** Es considerado importante que UNICEF ponga un enfoque en la escalabilidad y la sostenibilidad de los proyectos piloto realizados en terreno durante el presente ciclo programático en áreas de salud, educación, protección de la niñez e inclusión social.

**Recomendación 7:** Para el diseño del próximo ciclo programático refinar el sistema de seguimiento, ajustando el marco de resultados para que contenga más indicadores SMART (acrónimo del idioma inglés para denotar específico, medible, alcanzable, relevante y temporal) y sensibles al género (entendido según Circular 005/2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores), interculturalidad (aplicado a pueblos originarios), la discapacidad y posibles otros criterios de vulnerabilidad, de manera que en los informes RAM se pueda obtener información sólida sobre el grado de alcance de la integración de estos enfoques transversales.

---

# 1. Introducción

---

Este documento es el informe final de la Evaluación del Programa de País 2020-2024 de UNICEF Paraguay. El propósito de este documento es presentar los hallazgos y conclusiones, así como proponer recomendaciones, además de describir el objeto y enfoque de la evaluación y la metodología aplicada.

El estudio evaluó el desempeño del programa en sus diferentes productos (*outputs*) y efectos (*outcomes*) esperados. Para el análisis del desempeño del programa de país se estudiaron cuatro criterios de evaluación: pertinencia, eficacia, coherencia y derechos humanos, género e interculturalidad. La hipótesis que guía la evaluación es que (i) el programa respondió a las barreras clave que afectan a la realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes, que (ii) las intervenciones enmarcadas en el programa contribuyeron al bienestar de niños, niñas y adolescentes, así como a garantizar y ampliar sus derechos, especialmente entre los grupos más vulnerables, y que (iii) el modelo de programación por ciclo de vida de UNICEF Paraguay contribuyó a una respuesta más integrada que se benefició de economías de escala, coherencia programática y racionalización de las operaciones.

La evaluación fue realizada por la empresa GlobalCAD a través de un equipo de evaluación que combinó diferentes perfiles. La evaluación fue gestionada por un comité técnico conformado por el especialista de evaluación de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO), el Oficial de Monitoreo y Evaluación y la Representante Adjunta de la Oficina de Paraguay. La evaluación fue realizada entre los meses de septiembre de 2023 y marzo de 2024, estando alineada a la política de evaluación de UNICEF.

---

## 2. Contexto y objeto de la evaluación

---

### 2.1. Contexto del país

---

Se han considerado algunos puntos clave de contexto para enmarcar la evaluación del programa:

**Escenario político** – Paraguay eligió a su nuevo presidente en abril de 2023. Santiago Peña Palacios fue elegido para el periodo 2023-2028 en sucesión a Mario Abdo Benítez, ambos del Partido Colorado. El nuevo ejecutivo empezó a ejercer el 15 de agosto 2023. Por otro lado, los intendentes de los 261 distritos del país comenzaron su gestión el 10 de noviembre de 2022 y durarán cuatro años.

**Escenario económico y pobreza** – El país ha experimentado avances económicos en las últimas dos décadas. En el año 2000 el PIB per cápita paraguayo ascendía a 1.728US\$, evolucionando hacia los 5.891 US\$ el año 2021. Esto supone que a lo largo del siglo el dato se ha multiplicado por 2,4. El dato toca su techo en el año 2014 con 6.629US\$, oscilando a partir de la fecha hasta la actualidad.<sup>2</sup> Sin embargo, las sequías que afectaron a las exportaciones agrícolas e hidroeléctricas y la pandemia de COVID-19 han afectado al crecimiento en los últimos años, reduciendo el crecimiento del PIB al 1.1% entre 2019 y 2022. Se proyecta que en 2023 el PIB registre un crecimiento del 4,8% y 4,0% para 2024 y 2025.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PY>

<sup>3</sup> Banco Mundial - <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>



A pesar de tener un alto Índice de Desarrollo Humano, la inversión en infancia ha bajado y la economía informal afecta al 69% de los trabajadores.<sup>4</sup> La crisis sanitaria intensificó el empleo informal entre adolescentes, y muchos abandonaron sus estudios.

Aunque la pobreza se redujo considerablemente en una década, recientemente ha ascendido, afectando sobre todo a zonas rurales e indígenas. En 2022 la pobreza monetaria infantil ha sido de 34.7%, inferior a los 36.7% en 2020, pero superior al escenario prepandémico (32.5% en 2019). No obstante, la pobreza extrema infantil ha ascendido a 8.5%, su valor más elevado a lo largo de la última década (pobreza extrema en la primera infancia – 0 a 4 años: 9.2%). También, en 2022 el nivel de la pobreza infantil (no extrema) fue 26.1% (pobreza no extrema en la primera infancia – 0 a 4 años: 26.8%). Cuando la pobreza infantil se desagrega geográficamente (rural frente a urbana), resulta evidente que las regiones rurales sufren niveles más elevados. En 2022, el nivel de pobreza extrema infantil en áreas urbanas fue 5.2%, mientras el nivel en áreas rurales fue 13.6%.<sup>5</sup>

**Marco institucional y políticas para la niñez** – Tras ratificar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1990, Paraguay adaptó su legislación en favor de la infancia. Se establecieron leyes y se precisaron términos relacionados con la niñez y adolescencia. Instituciones como el Ministerio de la Niñez y Adolescencia y el Consejo Nacional de la Niñez juegan un papel vital. A pesar de un histórico centralismo, se promovieron procesos de descentralización para fortalecer servicios públicos a niveles locales, pero enfrentan limitaciones institucionales y financieras. En esa línea, se destaca el fortalecimiento de las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), que forman parte del sistema de protección. Además, el país avanzó en el diseño e implementación de su sistema de protección social VAMOS, donde la niñez y adolescencia encuentran sus mecanismos para un trabajo articulado a nivel interinstitucional. Por otro lado, cabe destacar el progreso de los grupos conservadores que cuestionan conceptos y principios del Programa de País, como perspectiva de género o enfoque de derecho,<sup>6</sup> evidenciando considerable presencia en el discurso político a nivel país y de departamentos.

**Situación de titulares de derechos - niñez y adolescencia** - Paraguay ha progresado en áreas de salud materno-infantil, pero persisten desigualdades. La mortalidad materna aumentó en 2021, principalmente debido a COVID-19.<sup>7</sup> Hay desafíos en nutrición y registro de nacimientos, con desigualdades en áreas rurales e indígenas. Muchos jóvenes abandonaron el sistema educativo en 2022 y la productividad futura se proyecta por debajo del promedio regional. El trabajo infantil, en particular el criadazgo, es alarmante. En 2022, el porcentaje de población de jóvenes (entre 15 y 17 años) en la fuerza de trabajo fue 22.7%, con un mayor porcentaje de niños (31.1%) que de niñas (14.5%).<sup>8</sup> El Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial estimó que un niño nacido en Paraguay en 2020 sólo alcanzaría el 53% de la productividad que podría haber logrado si hubiera tenido acceso completo a la salud y la educación.<sup>9</sup> Además, existe una prevalencia de disciplina violenta, abuso y violencia de género que se agravaron con la COVID-19.<sup>10</sup>

Asimismo, la nueva estimación poblacional a partir del Censo Nacional de Población y Viviendas y el cuarto Censo Indígena, realizado en el año 2022, señala que Paraguay cuenta con 6.109.644 personas, de las cuales 3.078.000 son varones y 3.030.650 son mujeres. El dato de población total ajusta el dato del censo previo y base para los cálculos estadísticos del país, en la medida que la

<sup>4</sup> Ministerio de Hacienda de Paraguay y datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística. Indicadores de la Niñez y la Adolescencia (0 a 17 años). 2022

<sup>6</sup> En adelante, este informe se utiliza "grupos conservadores" para referirse a la frase completa

<sup>7</sup> Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Informes Anuales: Situación epidemiológica de muerte materna en Paraguay, 2019 – 2022.

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística. Indicadores de la Niñez y la Adolescencia (0 a 17 años). 2022

<sup>9</sup> Banco Mundial - <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>

<sup>10</sup> ONU Mujeres – La Violencia Contra Las Mujeres Durante El COVID-19  
<https://data.unwomen.org/publications/vaw-rga>



estimación poblacional es 18% por debajo de estimaciones anteriores<sup>11</sup>, y la población indígena es mayor que la estimada anteriormente: 2.3% en vez de 1.7%.<sup>12</sup>

**COVID-19** - La pandemia de COVID-19 afectó a Paraguay en 2020, agravando una ya comprometida situación sanitaria debido al dengue. El gobierno reaccionó rápidamente estableciendo un plan nacional y declarando la emergencia sanitaria, lo que facilitó la cooperación internacional. Se adoptó el aislamiento y se cerraron escuelas. A pesar de los intentos de retomar clases presenciales en 2021, el aumento de casos lo impidió. Actualmente ya se da un retorno completo gracias al éxito en la vacunación.

**Situación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)** - En 2014, Paraguay adoptó su Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND), alineado con la Agenda 2030, que fue actualizado en 2021. Bajo la Comisión ODS, en 2021 presentó su segundo Informe Nacional Voluntario, resaltando avances en varios ODS, incluyendo el Fin de la Pobreza (ODS 1) y Acción por el Clima (ODS 13). Sin embargo, enfrenta retos en áreas como Nutrición (ODS 2), Educación (ODS 4) o Reducción de Desigualdades (ODS 10). En 2020, Paraguay y la ONU firmaron el "Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2024", fruto de consultas con múltiples actores, incluyendo la sociedad civil y el sector privado.<sup>13</sup> El nuevo gobierno no está priorizando el PND como eje de su agenda de desarrollo social, de tal forma que esto deberá ser tenido en cuenta de cara al cumplimiento de los ODS.

## 2.2. Objeto de la evaluación

El objeto de la presente evaluación ha sido el programa de cooperación de UNICEF en Paraguay para el período 2020-2024 (CPD 2020-2024). El programa busca apoyar a instituciones gubernamentales, sociedad civil y otras entidades para cerrar brechas de desigualdad que afectan especialmente a menores en situación de vulnerabilidad en Paraguay. Se alinea con varios planes gubernamentales, como el PND y el Plan de Gobierno "Paraguay de la Gente" 2018-2023, entre otros, centrados en educación, salud y protección infantil. El programa en su diseño se estructura en cuatro ejes programáticos:

- 1) **Primera infancia (0-10 años):** Enfocado en el desarrollo integral de la primera infancia, aborda barreras relacionadas con salud, nutrición, registro de nacimientos, educación, prácticas parentales positivas, prevención de violencia y políticas públicas interinstitucionales para la atención infantil.
- 2) **Adolescentes (11-17 años):** Dirigido a crear oportunidades educativas y de protección. Aborda barreras como la exclusión educativa, salud mental, prevención de violencia, generación de datos pertinentes a adolescentes y su participación en programas y servicios.
- 3) **Generación de evidencia:** Acompaña a los dos ejes anteriores, centrándose en la producción de datos confiables para identificar grupos vulnerables, gestión y uso de evidencia para programas basados en resultados y empoderamiento de la sociedad civil con datos para incidencia política.
- 4) **Eficacia del programa:** Se ocupa de la coordinación, monitoreo y evaluación. Aborda temas intersectoriales, gestión de riesgos, movilización de recursos y alianzas con diferentes organismos y sectores.

<sup>11</sup> Según las proyecciones anteriores, la población del Paraguay al año 2022 debía ser de 7.453.695 habitantes

<sup>12</sup> De acuerdo a los resultados censales 2022, la población indígena en el Paraguay es de 140.039 personas que declararon pertenecer a uno de los 19 pueblos indígenas. La población indígena por sexo, muestra una ligera mayoría de varones respecto a las mujeres, 51% y 49%, respectivamente. La composición de la población indígena por grandes grupos de edad, revela que de cada 100 personas, 38 son menores de entre 0 a 14 años, 58 se hallan en edades potencialmente productivas (15-64 años) y casi 4 son adultos mayores, de 65 y más años de edad.

<sup>13</sup><https://www.unicef.org/paraguay/comunicados-prensa/paraguay-cumple-objetivos-de-desarrollo-en-desnutrici%C3%B3n-y-reducci%C3%B3n-de-la>

Se priorizan **seis estrategias** para lograr los resultados del programa incluyendo abogacía basada en evidencia, fortalecimiento de capacidades institucionales, promoción de prácticas y normas protectoras, innovación, gestión basada en evidencia y promoción del diálogo social sobre la situación de la niñez. Además, UNICEF en Paraguay ha dado apoyo al país en su respuesta a COVID-19 lo que se tradujo en una adaptación programática. UNICEF dio asistencia técnica al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y, con el apoyo del Gobierno de Japón, fueron incrementados la capacidad de almacenamiento y distribución de las vacunas anticovid y de las dosis del plan regular de vacunación a través de la provisión de equipos de refrigeración de alta tecnología para asegurar la cadena de frío.

Se resalta la perspectiva de género como un eje transversal en todas las acciones, alineada con el Plan de Acción de Género de UNICEF 2018-2021.<sup>14</sup> La innovación tecnológica y social tiene un papel vital, así como las alianzas con diferentes sectores y organismos. Otros temas transversales son agua, saneamiento e higiene (WASH), gestión de riesgos y cambio climático.

El programa espera lograr tres efectos (*outcomes*) principales para 2024: (i) **Infancia:** Que niños en zonas priorizadas y vulnerables sobrevivan, crezcan, aprendan y se desarrollen en entornos saludables y libres de violencia; (ii) **Adolescencia:** Que adolescentes, especialmente en zonas vulnerables, tengan más oportunidades educativas y de protección; (iii) **Políticas basadas en evidencia:** Que más menores se beneficien de políticas, planes y programas basados en evidencia y gestión de resultados a nivel local. En base a ello se define un marco de resultados centrado en tres efectos (*outcomes*) para el 2024 apoyados por una serie de productos (*outputs*) que forman la base para la planificación e informes periódicos del programa en el país presentados en el marco de resultados del CPD.<sup>15</sup>

### Ejecución financiera

Durante el ciclo del programa 2020-2024, la Oficina de País (OP) de UNICEF logró movilizar 26,25 millones US\$, desde 2020 a 2024 inclusive<sup>16</sup>, lo que representa más del total de recursos financieros planificados en el momento de la firma del CPD (25,06 millones US\$) para el ciclo del programa. Sin embargo, se debe mencionar que este monto incluye la movilización de recursos ORE por valor de aproximadamente 5,5 millones US\$; por lo que no se llegó a cubrir el monto planificado con fondos RR y ORR.<sup>17</sup>

Durante el ciclo actual del programa, el presupuesto planificado de UNICEF Paraguay para los cinco efectos (*outcomes*) del CPD (incluso el efecto de Efectividad Operacional) ascendió a 20,26 US\$ hasta diciembre de 2023 y sus gastos a 19,80 millones US\$ (Tabla 1).

Tabla 1. Presupuesto de Programa País y Ejecución (CPD 2020-2023)

Año	2020	2021	2022	2023	Total
<b>Planificado Total</b>	\$5.427.441	\$5.131.524	\$4.096.524	\$5.607.474	<b>\$20.262.963</b>
<b>Ejecutado Total</b>	\$2.948.522	\$4.417.559	\$6.261,782	\$6.013,194	<b>\$19.641.057</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de País a 31 de diciembre de 2023

<sup>14</sup> Actualmente ya se dispone de un nuevo Plan de Acción de Género 2022-2025 de UNICEF.

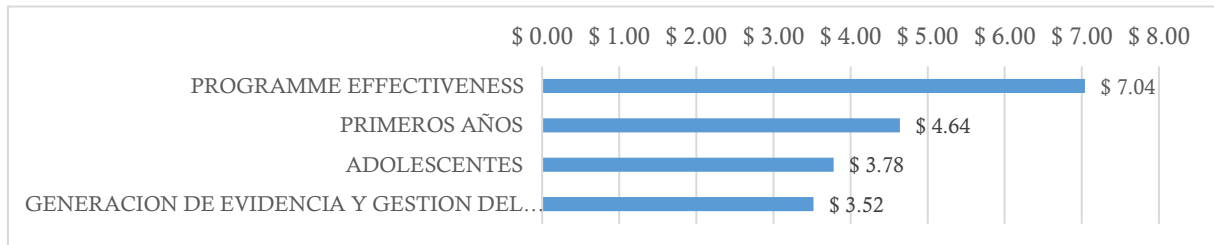
<sup>15</sup> En este documento se usa el término efecto (*outcome*) y producto (*output*), de conformidad al uso que se hace en la OP en la mención al CPD.

<sup>16</sup> Datos de ejecución financiera facilitados por la Oficina de País a 31 de diciembre de 2023

<sup>17</sup> Core Resources for Results (RR). Other Resources Regular (ORR). Other Resources Emergency (ORE).

En el ciclo actual 2020-2023, el efecto (*outcome*) Efectividad del Programa ha recibido la mayor asignación de fondos hasta 2023 (7,13 millones US\$), y ha sido el mayor en términos de ejecución (7,04 millones US\$), representando el 36% de los gastos generales de la OP. Esto se debe a que el programa de país fue impactado por la crisis del COVID-19 que implicó generar recursos de emergencia (no planeados) para el plan de respuesta, así como el peso de las estrategias de articulación intersectorial.

Figura 1 Ejecución programática del CPD por efecto (2020-2023) (US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina de País a 31 de diciembre de 2023

### Actores clave del CPD

De la documentación aportada por la OP se extrae un mapeo general de actores que fueron la base para la realización del muestreo de actores priorizados de la evaluación. En el documento de Anexos (sección 1/C) se puede encontrar el detalle del análisis de actores clave que consisten en titulares y garantes de derechos, y que se organizan en diferentes categorías: gobierno nacional, gobiernos locales, sistema de Naciones Unidas, organismos internacionales, redes y organizaciones de la sociedad civil, academia, sector privado, y beneficiarios/as.

La documentación observada muestra una estrategia territorial que guía las intervenciones a nivel distrital y nacional. En los territorios priorizados, UNICEF busca contribuir, en el espacio de los gobiernos locales y regionales, a mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas destinadas a la niñez y la adolescencia. La zona más alejada de la capital es la del Chaco donde la OP ha podido destacar un personal específico. Hasta la fecha del presente informe, UNICEF ha realizado acciones en 112 distritos del país, de los departamentos de Central, Cordillera, Caaguazú, Caazapá, Alto Paraná, Guairá, Itapúa, Misiones, San Pedro, Boquerón, Pdte. Hayes y la capital Asunción. A nivel local destacan las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENI) que son las encargadas de asegurar que los niños, niñas, adolescentes y sus familias accedan a atención especializada en materia de sus derechos en sus comunidades. Más adelante en el documento, se muestra un mapa que ilustra las zonas geográficas con mayor concentración de actividad de UNICEF para el período de evaluación.

### Teoría del Cambio del CPD de UNICEF Paraguay

Para evaluar los resultados del programa de país durante 2020 hasta 2023, se aplicó un enfoque de análisis de contribución basado en la teoría. La Teoría del Cambio (TdC) del CPD es formulada de la siguiente manera:

**Si** se diseñan e implementan políticas y programas públicos, con recursos suficientes, especialmente en protección social, protección contra la violencia y educación; (ii) **si** se mejora la calidad de los servicios de salud, educación y protección, particularmente durante la primera infancia, con pertinencia cultural y dirigidos a personas con mayor vulnerabilidad (más pobres, residentes en zonas rurales, con discapacidad, indígenas); (iii) **si** se fortalecen las capacidades institucionales y la coordinación interinstitucional, especialmente a nivel local; (iv) si se genera mayor conciencia y acción social (con la participación de los y las adolescentes) sobre la situación de la niñez; y (v) se adoptan prácticas protectoras y saludables, **entonces** los niños, las niñas y

adolescentes, especialmente los más vulnerables, se beneficiarán de mayores oportunidades en su curso de vida y serán actores clave en el desarrollo social y económico del país.

Para ello el programa de país se ha organizado por ciclo de vida, definiendo la siguiente secuencia de efectos (*outcomes*), productos (*outputs*) y estrategias clave:

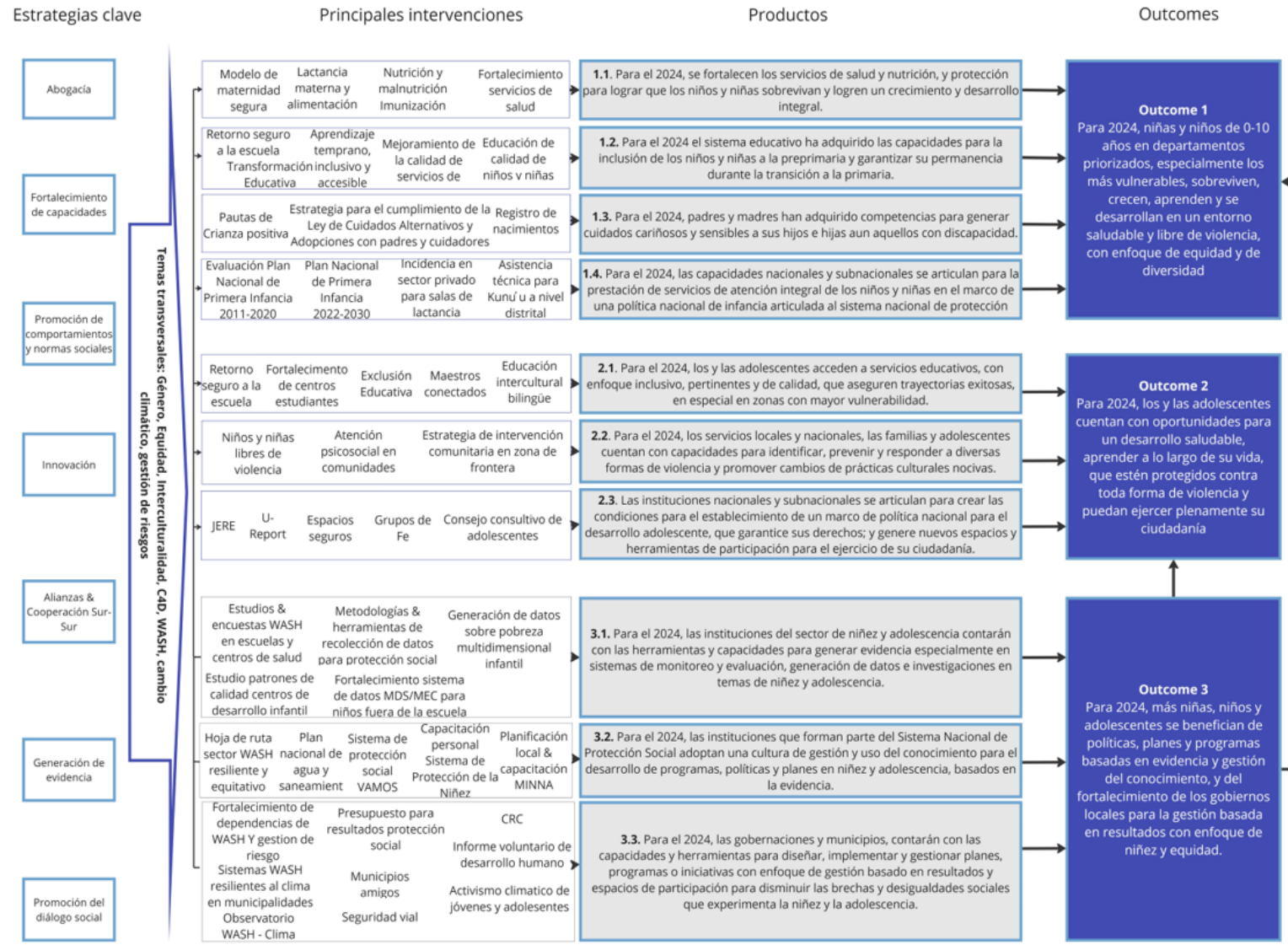
Tabla 2. Efectos (*outcomes*), productos (*outputs*), y estrategias claves

<p><b>El efecto esperado 1 (<i>outcome</i>)</b> está orientado a los <b>Primeros años</b> de vida con la siguiente formulación: <i>Para 2024, niñas y niños de 0-10 años en departamentos priorizados, especialmente los más vulnerables, sobreviven, crecen, aprenden y se desarrollan en un entorno saludable y libre de violencia, con enfoque de equidad y de diversidad.</i></p>	<p><b>Producto 1.1.</b> Para el 2024, se fortalecen los servicios de salud y nutrición, y protección para lograr que los niños y niñas sobrevivan y logren un crecimiento y desarrollo integral.</p>
	<p><b>Producto 1.2.</b> Para el 2024 el sistema educativo ha adquirido las capacidades para la inclusión de los niños y niñas a la preprimaria y garantizar su permanencia durante la transición a la primaria.</p>
	<p><b>Producto 1.3.</b> Para el 2024, padres y madres han adquirido competencias para generar cuidados cariñosos y sensibles a sus hijos e hijas aun aquellos con discapacidad.</p>
	<p><b>Producto 1.4.</b> Para el 2024, las capacidades nacionales y subnacionales se articulan para la prestación de servicios de atención integral de los niños y niñas en el marco de una política nacional de infancia articulada al sistema nacional de protección</p>
<p><b>El efecto esperado 2 (<i>outcome</i>)</b> está orientado a los y las <b>Adolescentes</b> con la siguiente formulación: <i>Para 2024, los y las adolescentes cuentan con oportunidades para un desarrollo saludable, aprender a lo largo de su vida, que estén protegidos contra toda forma de violencia y puedan ejercer plenamente su ciudadanía.</i></p>	<p><b>Producto 2.1.</b> Para el 2024, los y las adolescentes acceden a servicios educativos, con enfoque inclusivo, pertinentes y de calidad, que aseguren trayectorias exitosas, en especial en zonas con mayor vulnerabilidad.</p>
	<p><b>Producto 2.2.</b> Para el 2024, los servicios locales y nacionales, las familias y adolescentes cuentan con capacidades para identificar, prevenir y responder a diversas formas de violencia y promover cambios de prácticas culturales nocivas.</p>
	<p><b>Producto 2.3.</b> Las instituciones nacionales y subnacionales se articulan para crear las condiciones para el establecimiento de un marco de política nacional para el desarrollo adolescente, que garantice sus derechos; y genere nuevos espacios y herramientas de participación para el ejercicio de su ciudadanía.</p>
<p><b>El efecto esperado 3 (<i>outcome</i>)</b> está orientado a la <b>Generación y Uso de Evidencia</b> con la siguiente formulación: <i>Para 2024, más niñas, niños y adolescentes se benefician de políticas, planes y programas basadas en evidencia y gestión del conocimiento, y del fortalecimiento de los gobiernos locales para la gestión basada en resultados con enfoque de niñez y equidad.</i></p>	<p><b>Producto 3.1.</b> Para el 2024, las instituciones del sector de niñez y adolescencia contarán con las herramientas y capacidades para generar evidencia especialmente en sistemas de monitoreo y evaluación, generación de datos e investigaciones en temas de niñez y adolescencia.</p>
	<p><b>Producto 3.2.</b> Para el 2024, las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Protección Social adoptan una cultura de gestión y uso del conocimiento para el desarrollo de programas, políticas y planes en niñez y adolescencia, basados en la evidencia.</p>
	<p><b>Producto 3.3.</b> Para el 2024, las gobernaciones y municipios, contarán con las capacidades y herramientas para diseñar, implementar y gestionar planes, programas o iniciativas con enfoque de gestión basado en resultados y espacios de participación para disminuir las brechas y desigualdades sociales que experimenta la niñez y la adolescencia.</p>
	<p><b>Producto 3.4.</b> Se han creado espacios de participación y diálogo social para promover la reducción de brechas y desigualdades sociales que afectan a niños y adolescentes</p>

El siguiente modelo gráfico elaborado por el equipo evaluador basado en los insumos de la OP muestra una versión resumida de la lógica de intervención del programa de país.



Figura 2. TdC resumida programa de país UNICEF Paraguay



En la reconstrucción de la TdC se identificaron los supuestos clave para las cadenas causales:

A) Supuestos entre estrategias clave y productos (*outputs*): la evidencia y los datos que respaldan la programación son sólidos; se han alcanzado los objetivos de movilización de recursos de UNICEF para el período; la distribución entre los recursos “ordinarios” y “otros” se mantuvo según lo previsto; UNICEF cuenta con un equipo adecuado de profesionales altamente capacitados y suficiente en número; los procesos administrativos facilitan, en lugar de impedir, la ejecución del mandato de la agencia.

B) Supuestos entre productos (*outputs*) y efectos (*outcomes*): el apoyo político a las cuestiones cubiertas por el outcome se mantuvo; los recursos para las cuestiones abordadas por el outcome estuvieron disponibles; los productos del CPD se combinaron de manera óptima entre los outcomes.

Fuente: elaboración propia



## 3. Objetivos y alcance de la evaluación

### Propósito y Uso

La evaluación del CPD 2020-2024 de UNICEF Paraguay ha sido sumativa y formativa. La parte sumativa ha tenido como objetivo entender los resultados del CPD actual y su relación con el gobierno nacional y niveles subnacionales. La parte formativa se ha centrado en extraer lecciones y recomendaciones para el próximo CPD 2025-2029.

Se ha considerado la importancia de la evaluación para diseñar y operar el nuevo CPD, proceso que se espera que comience en 2024. Los principales usuarios de la evaluación son UNICEF Paraguay y la oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (LACRO). También se dirige al gobierno paraguayo y gobiernos locales, así como los socios implementadores. Los resultados ayudarán a mostrar la labor de UNICEF y su responsabilidad hacia las poblaciones afectadas. Finalmente, otros interesados son gobiernos locales no prioritarios, sociedad civil, contrapartes implementadoras y academia, quienes participaron en la evaluación para conocer mejor el rol y contribución de UNICEF en Paraguay y podrán influir en el próximo CPD.

### Objetivo

El principal objetivo de la consultoría es llevar a cabo una evaluación del programa de cooperación de UNICEF en Paraguay para el periodo 2020-2024, acordado inicialmente en el CPD 2020-2024.

Específicamente, la evaluación plantea responder a cinco objetivos específicos:

- 1) Evaluar el cumplimiento de los efectos (*outcomes*) y los productos (*outputs*) del CPD, los resultados no previstos y su contribución a los distintos políticas y planes nacionales de la infancia y adolescencia en Paraguay, priorizadas por UNICEF.
- 2) Evaluar la pertinencia, eficacia y coherencia del CPD.
- 3) Evaluar el modelo de gestión del CPD, en específico: a) la intersectorialidad de los resultados programáticos; b) organización y funcionamiento de roles transversales (género, gestión de riesgos y de desastres/emergencias, comunicación para el desarrollo, WASH y cambio climático); y c) modalidad de operación en el ámbito nacional/subnacional.
- 4) Evaluar la integración de los enfoques de igualdad de género, equidad (incluso discapacidad), interculturalidad y derechos humanos en el diseño e implementación del CPD.
- 5) Identificar las lecciones aprendidas y formular recomendaciones que orienten el diseño del próximo CPD 2025-2029 de UNICEF Paraguay.

### Alcance

La evaluación cubrió desde marzo 2020 hasta diciembre 2023, y las actividades planificadas para 2024. Geográficamente, la evaluación cubre todo el territorio nacional. Se centró en los productos (*outputs*) de los tres efectos (*outcomes*) programáticos de Primeros Años, Adolescentes y Generación de Evidencia, y respuesta COVID-19 del efecto (*outcome*) Programme Effectiveness, con énfasis en proyectos con más recursos. Asimismo, se analizó el impacto de COVID-19, la adaptabilidad del programa ante emergencias y las lecciones aprendidas, además de la relevancia de la estructura por ciclos de vida del programa.

## 4. Diseño y metodología

### 4.1. Diseño metodológico general y enfoques de evaluación

La evaluación siguió las Normas y Estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG)<sup>18</sup> y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), incluyendo los Lineamientos Éticos para Evaluaciones del UNEG<sup>19</sup>, así como las directrices de evaluación de UNICEF. Otro documento de referencia fue la Integración de los derechos humanos y la igualdad de género en la evaluación, así como el Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros de UNICEF 2022-2025.

Esta evaluación aplicó tanto técnicas cuantitativas como cualitativas. Se aplicó un enfoque de análisis de contribución basado en la teoría. El ejercicio de la evaluación se guió por la teoría del cambio del CPD de UNICEF Paraguay. En un primer paso durante la fase inicial se revisaron y refinaron las preguntas de evaluación. Las teorías del cambio, reflejando la variabilidad en la estrategia del CPD – muestran con un modelo visual y una narrativa correspondiente, la cadena causal lógica del impacto esperado del CPD y las diferentes áreas de intervención, haciendo explícito los diferentes niveles de resultados (actividades, productos (*outputs*), efectos (*outcomes*) e impacto) y la interconexión causal. La evaluación utilizó un enfoque de métodos mixtos con instrumentos comunes para recopilar datos para las seis preguntas de la evaluación.

Los criterios de evaluación han sido relevancia, eficacia, coherencia y uno transversal que trata derechos humanos, género, equidad e interculturalidad. UNICEF decidió no considerar los criterios de eficiencia y sostenibilidad para ajustar el alcance de la evaluación a la disponibilidad de recursos, aunque se han incluido variables relacionados con ambos criterios de forma que se discute en el informe sobre la sostenibilidad de los resultados y la eficiencia. En el documento de anexos (sección 1) se incluye una matriz de evaluación describiendo los indicadores, métodos, fuentes y medios de verificación que se utilizaron para responder a cada pregunta.

#### PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

1. ¿En qué medida los objetivos y el diseño del CPD, las estrategias de intervención y las intervenciones conducidas por UNICEF respondieron a las barreras claves que afectan a la realización de los derechos del Niño y las necesidades de las niñas, niños y adolescentes más excluidos y sus familias?
2. ¿En qué medida las diferentes intervenciones lograron o esperan lograr los objetivos y resultados del CPD? Y ¿en qué medida este contribuyó a que las políticas e iniciativas del Estado Paraguayo, en el nivel nacional/subnacional, favorecieran a NNA?
3. ¿En qué medida el modelo de gestión del CPD resultó adecuado para el logro de los resultados? ¿Qué cuellos de botella existieron en el modelo de gestión y la estructura del CPD?
4. ¿En qué medida las acciones de respuesta de UNICEF a las emergencias influyeron en la implementación del CPD? ¿En qué medida UNICEF tuvo la capacidad de adaptar su respuesta a emergencias en la lógica de respuesta humanitaria y transición a desarrollo?
5. ¿En qué medida el CPD integró en su implementación los enfoques de igualdad de género, equidad (incluso discapacidad), interculturalidad y derechos humanos?
6. ¿En qué medida las intervenciones conducidas por UNICEF promueven sinergias entre sí y con los resultados del CPD (coherencia interna), así como son adecuadamente coordinadas con las políticas públicas nacionales (coherencia externa)?

<sup>18</sup> <http://www.uneval.org/document/detail/1914> <http://www.uneval.org/document/detail/1914>

<sup>19</sup> UNEG Ethical Guidelines for Evaluation, 2020.

Una característica de la evaluación ha sido la dedicación especial al análisis de las brechas y cuellos de botella de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay. Se ha aplicado un instrumento ad hoc para esta evaluación, a partir del asesoramiento de la Oficina Regional LACRO, que se puede encontrar en el informe de diseño y un resumen en el anexo de este informe (sección 3/I.).

Por último, en cuanto al proceso de evaluación, se ha considerado pertinente, dada la importante cantidad de información secundaria producida, la realización de una revisión documental en profundidad sobre cada pregunta de evaluación e indicadores asociados. Esta se completó antes del trabajo de recolección de datos en terreno de forma que fuera la base de la prospección de información en campo y la triangulación. Fue entregado un producto de revisión documental, no sujeto a contrato, a la gerencia de la evaluación. El trabajo de recolección de información primaria fue realizado del 13 de noviembre al 19 de diciembre.

Además, se destacan a continuación algunas bases que enmarcaron el enfoque metodológico. La evaluación tuvo un enfoque centrado en la utilización, se planificó y se implementó de forma que se potenciara la utilización de los resultados materializados en hallazgos, conclusiones y recomendaciones, para informar la toma de decisiones en el nuevo ciclo programático. Se aplicaron procesos participativos en la evaluación que incluyen el equipo de UNICEF Paraguay, otras Agencias de Naciones Unidas, las diferentes contrapartes clave de gobierno, academia y sociedad civil tanto a nivel nacional como local y la población beneficiaria de las acciones de UNICEF. Esto para asegurar tanto la utilidad de la evaluación como también una representación equitativa de las partes interesadas y la inclusión de sus diferentes percepciones y puntos de vista. Se ha prestado atención en cuanto al proceso a la coordinación, ya que casi en paralelo se han celebrado dos evaluaciones en las que estuvo involucrada la OP de UNICEF: la evaluación del United Nations Sustainable Development Cooperation Framework (UNSDCF) de Paraguay y la Evaluación Global sobre Discapacidad de UNICEF. A efectos de coordinación se ha tomado en consideración las agendas para establecer un calendario acorde para el trabajo de campo, intercambiar listas de muestra de actores a entrevistar, y comunicar adecuadamente que se trata de diferentes evaluaciones con objetivos diferentes.

## 4.2. Métodos de recolección de datos y estrategia de muestreo

La evaluación se basó en información recopilada de diferentes fuentes y luego triangulada:

- **Revisión de documentos** estratégicos y programáticos de UNICEF, documentos de proyectos e informes de seguimiento, evaluaciones, trabajos de investigación y otras publicaciones disponibles relacionadas con el país. Se examinaron 312 documentos, la mayoría facilitados por UNICEF Paraguay y otros obtenidos mediante investigación propia. De los 312 documentos la mayoría son de UNICEF Paraguay (251), con una minoría de UNICEF Global (46) y otros documentos misceláneos. Los principales documentos consultados organizado por categoría y tipo se enumeran en el Anexo (sección 2/E).
- **Entrevistas individuales clave.** se consultó a través de entrevistas semiestructuradas y grupos focales a 126 actores, incluido el personal de la OP, representantes gubernamentales, representantes de los equipos de país de las Naciones Unidas, socios para el desarrollo, organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones académicas y beneficiarios/as. Las entrevistas se utilizaron para evaluar las percepciones de las partes interesadas sobre el alcance y la eficacia de las intervenciones, determinar los factores que afectan el desempeño e identificar las fortalezas y debilidades del programa de la OP. Las entrevistas se realizaron de forma presencial de manera principal. El equipo de evaluación se comprometió a garantizar la confidencialidad y el anonimato en la presentación de los resultados. La coordinación de la agenda de entrevistas fue realizada por la OP, y fueron facilitadas por el investigador

asociado-misión de campo y la investigadora asociada y coordinadora local. La lista completa de los entrevistados está disponible en el Anexo (sección 2/F,G).

- Se realizaron dos **grupos focales** con 17 adolescentes en total, dividido en los siguientes grupos objetivo: (i) jóvenes que participaron en los Espacios Seguros de Jóvenes; y (ii) el Consejo consultivo adolescente.
- **Encuesta.** Se realizó una encuesta en línea a los socios implementadores de UNICEF en el país para recopilar información sobre algunas variables y preguntas de evaluación. El objetivo fue captar las principales contribuciones del CPD al desarrollo del país, así como obtener respuestas sobre el posicionamiento de la agencia. La encuesta fue enviada a 26 socios siendo respondida por 20 (77% de tasa de respuesta).<sup>20</sup>

### Muestreo de actores y geográfico

Se seleccionó los actores a consultar sobre la base del análisis del mapeo de actores utilizando un muestreo intencional para las entrevistas y grupos focales, considerando los siguientes criterios: tipo de actor, y su involucramiento en diferentes productos (*outputs*) y proyectos del programa país. En el caso de la encuesta todos los socios implementadores fueron invitados. Para los grupos focales, el staff de UNICEF ayudó a la identificación de los participantes. La evaluación adoptó un enfoque participativo, inclusivo y sensible a las cuestiones de género y derechos humanos, garantizando que se tuvieran en cuenta las opiniones de una amplia gama de partes interesadas, incluidas aquellas que a menudo quedan fuera de la conversación. Tal como demuestra la Tabla 3, se logró consultar un número considerable de las diferentes partes interesadas del programa, asegurando así distintos puntos de vista. En total 126 personas fueron consultadas (88 mujeres, 38 hombres): 107 en entrevistas (79 mujeres y 28 hombres); y 19 a través de grupos focales (9 mujeres, 10 hombres). Se presenta el detalle de las personas entrevistadas en el Anexo (sección 2/G).

Se seleccionaron 9 municipios en los que se recopilaron datos primarios. El criterio responde al volumen de proyectos realizados en los mismos, a representatividad geográfica (regiones Central, Este y El Chaco) y a la posibilidad de realizar dinámicas de discusión grupal con beneficiarios/as.

Tabla 3. Categoría de actores consultados mediante entrevistas semiestructuradas y grupos focales.

Tipo de actor	Objetivo Original	Realizada	Método de recolección de información
Gobierno Nacional	20	21	Entrevista semiestructurada
Gobiernos Locales	18	44	Entrevista semiestructurada
Sistema de las Naciones Unidas	5	5	Entrevista semiestructurada
Staff UNICEF	14	14	Entrevista semiestructurada
Organismos internacionales, embajadas y otros actores donantes	3	3	Entrevista semiestructurada
Redes y organizaciones de la sociedad civil	15	17	Entrevista semiestructurada
Academia	2	1	Entrevista semiestructurada
Sector Privado	2	0	Entrevista semiestructurada
Medio de Comunicación	0	2	Entrevista semiestructurada
Beneficiarios/as	16	19	Grupo Focal
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>126</b>	

Fuente: elaboración propia

<sup>20</sup> Algunos de los actores encuestados también fueron entrevistados, por lo que se contabilizan en la sección de encuestas y en la de entrevistas.

### 4.3. Métodos para el análisis de datos

El análisis de datos inició con aquellos recopilados a través de la revisión documental, triangulados mediante la consulta de varias fuentes y el análisis de literatura adicional. Este trabajo de revisión documental en profundidad fue consolidado en un entregable, que incluyó el análisis de brechas y cuellos de botella como fue indicado más arriba (ver anexo sección 3/I). Las etapas de revisión se utilizaron para informar la finalización de las herramientas metodológicas de evaluación. Posteriormente, se realizó el trabajo de campo. Los datos recopilados de los informantes claves se analizaron a medida que se desarrollaba la evaluación; el equipo consultor tomaba notas extensas y las revisaba diariamente para extraer hallazgos clave y formular preguntas de seguimiento cuando correspondía. Esto creó un efecto acumulativo para dar respuesta a las preguntas de evaluación, verificando y reforzando hallazgos clave. Todo ello fue consolidado en una matriz que consolidó las diferentes fuentes de información, por método utilizado y pregunta clave. Además, se realizaron aclaraciones de seguimiento a través de reuniones adicionales y correos electrónicos para aclarar aspectos sobre los hallazgos.<sup>21</sup>

Al final de la misión de campo, y en la fase de producción del borrador del informe de evaluación, se llevó a cabo una reunión informativa con personal clave de la OP y el grupo de referencia para compartir los hallazgos y discutir las recomendaciones preliminares. Esta fue una oportunidad para que la OP hiciera aclaraciones o planteara inquietudes, junto con los comentarios directamente vertidos sobre las diferentes versiones compartidas del documento.

### 4.4. Consideraciones éticas y control de calidad

La evaluación se llevó a cabo de conformidad con los principios de ética en evaluación del UNEG (integridad, rendición de cuentas, respeto y beneficiencia)<sup>22</sup>, así como los procedimientos de UNICEF en materia de estándares éticos para investigaciones y evaluaciones, y recopilación y análisis de datos.<sup>23</sup> Se utilizaron los criterios GEROS de UNICEF como parte del control de calidad interno.<sup>24</sup> El equipo de evaluación no tiene ningún conflicto de interés y ha sido constituido un grupo de referencia como mecanismo de control de calidad y rendición de cuentas, así como para garantizar la transparencia del proceso de evaluación.<sup>25</sup>

El diseño e implementación de la evaluación consideró las salvaguardas éticas cuando fue necesario, incluida la protección de la confidencialidad, la dignidad, los derechos y el bienestar de los seres humanos, especialmente de niñas, niños y adolescentes, y el respeto de los valores de la comunidad local. Esto especialmente en el caso de los grupos focales con adolescentes y jóvenes, aplicando los procedimientos de UNICEF para la investigación ética con niños.<sup>26</sup> La recopilación y el análisis de datos siguieron el procedimiento de las normas éticas en investigación y evaluaciones para asegurar imparcialidad e independencia. Los principios rectores comunes que se utilizaron para garantizar la seguridad ética durante la evaluación fueron: (i) Privacidad y

<sup>21</sup> Para más detalles sobre el análisis de datos respecto a pertinencia y eficacia, ver anexo 3/I-K

<sup>22</sup> UNEG Ethical Guidelines for Evaluation, 2020.

<sup>23</sup> [UNICEF Procedure on Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis | UNICEF Evaluation in UNICEF](#)

<sup>24</sup> Así como otros documentos mencionados en los TdR como UNICEF's revised Evaluation Policy (2018); UN SWAP Evaluation Performance Indicator (2018), UNEG Guidance on Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation (2014), y UNICEF-Adapted UNEG Evaluation Report Standards (2017).

<sup>25</sup> El grupo de referencia incluía representantes de la Oficina de UNICEF Paraguay (Representante, Representante Adjunta, Oficial de M&E, responsables de los Outcomes), de LACRO (especialista de evaluación, jefe de planificación, y asesor de educación) y dos expertos externos.

<sup>26</sup> Ethical Research Involving Children (ERIC)



confidencialidad, (ii) Consentimiento informado, (iii) Daño y beneficio, y (iv) Conflicto de intereses.

## 4.5. Limitaciones y medidas de mitigación

Esta evaluación involucró a una gran cantidad de actores, evalúa una estructura operativa compleja y tiene un marco temporal limitado. Estas características, junto con otras, fueron identificadas en el análisis de evaluabilidad presentado en el informe de diseño y enmarcadas como posibles riesgos a los que se propusieron medidas de mitigación. En la siguiente la tabla se indican los considerados.

Tabla 4. Riesgos en el proceso de evaluación y estrategias de mitigación.

Riesgo	Estrategia de mitigación
<b>No cumplir con los plazos previstos debido a la cantidad de actores involucrados</b>	Se programaron las entrevistas y los grupos focales con anticipación, y se estableció un mecanismo de coordinación con comunicación de la OP con el actor nacional. El equipo evaluador ha primado la adaptabilidad del calendario para la aplicación de los grupos focales con los beneficiarios
<b>Casi en paralelo se van a celebrar dos evaluaciones que pueden interferir en la motivación de participar de algún actor clave</b>	Se estableció un calendario acorde para el trabajo de campo y se intercambiaron listas de muestra de actores a entrevistar con los otros equipos de evaluación. Se guardó cuidado de comunicar adecuadamente que se trata de diferentes evaluaciones con objetivos diferentes.

Fuente: elaboración propia

Un riesgo para la evaluación supone el nivel de calidad y disponibilidad de la información documental que, en caso de ser defectuosa o inexistente, pueda provocar la extracción de conclusiones erróneas. Para minimizar este riesgo se aplicó como método clave la triangulación de la información.<sup>27</sup> Para ello se reforzó el método de trabajo en dos fases, en primer lugar se analizaron y señalaron los hallazgos que salen de la revisión documental; y estos fueron objeto de contraste y confirmación durante la fase de trabajo de recolección de datos primario en el país. Por otro lado, el sistema de triangulación de la información permitió reducir el sesgo de los interlocutores objeto de entrevista, permitiendo contrastar datos e informaciones de diferentes fuentes. Con este uso reforzamos la fiabilidad de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación final. En anexo (sección 4/L) se incluye un modelo de lista de control de calidad, así como un ejemplo gráfico de la triangulación de la información.

Cabe destacar una limitación adicional relacionada con los datos de los indicadores de efectos (*outcomes*). La encuesta actual MICS, usada como fuente principal de línea de base, es de 2016. Estaba prevista que estuviera disponible una encuesta MICS para 2023 pero la previsión es que no sea posible hasta el 2024. Este hecho limita la evaluabilidad de los indicadores de efecto (*outcome*) del CPD. Una limitación añadida es la nueva estimación poblacional del Censo Nacional de Población y Viviendas y el cuarto Censo Indígena, realizado en el año 2022, cuyos resultados de dato de población total ajusta el dato del censo previo y la base para los cálculos estadísticos del país.

<sup>27</sup> La triangulación de la información permite reducir el margen de error de interpretaciones causales de los datos disponibles, identificando posibles productos negativos o nulos para la obtención del efecto directo buscado o, a la inversa, posibles productos positivos no identificados de cara al efecto directo.

## 5. Hallazgos

### 5.1. Pertinencia

**Pregunta de evaluación PE1:** ¿En qué medida los objetivos y el diseño del CPD (incluso la estructura por ciclos de vida), las estrategias de intervención elegidas y las intervenciones conducidas por UNICEF en el marco del CPD respondieron a las barreras claves que afectan a la realización de los derechos del niño y las necesidades de las niñas, niños y adolescentes más excluidos y sus familias?

En alineación con la matriz de evaluación, este apartado analiza la pertinencia del programa de país mediante los siguientes criterios: 1) Alineación del diseño del programa de país tal como representado en el CPD y las principales brechas y cuellos de botella relacionados con el desarrollo y bienestar de los niños, niñas y adolescentes, 2) Alineación del diseño del programa de país y los ODS relevantes para la niñez, 3) Alineación de la implementación del programa de país tal como representado en los planes anuales de trabajo y los informes RAM, 4) La identificación de las poblaciones objetivo y el grado de inclusión de las mismas en el diseño y la implementación.

**Hallazgo 1. Alineación del diseño con principales barreras. Gracias a un análisis de situación y a un proceso consultivo, el programa de país está alineado con brechas y cuellos de botella más importantes identificados. Existe mayor alineación en diseño con brechas de salud y educación en primeros años y algunas brechas bajo la protección y la participación, aunque los efectos (*outcomes*) y productos (*outputs*) están formulados de manera amplia, dificultando la identificación precisa de las brechas a abordar. Se destaca la ausencia de la salud de adolescentes en el diseño del programa así como el abordaje del embarazo adolescente, la discriminación del colectivo LGBTI o brechas en el acceso a tecnologías de información. Otras como las relacionadas a WASH o la protección social se integraron de manera transversal. El cambio climático se aborda principalmente desde la perspectiva de emergencias.**

El Marco de Cooperación entre las Naciones Unidas y Paraguay incluyó un Análisis Común de País entre 2018 y 2019 mediante un amplio proceso de consultas que proporcionó recomendaciones para mejorar la cooperación. UNICEF participó en este proceso para informar su programa de país 2020-2024. Además, según el CPMP y partes interesadas entrevistadas, el diseño se basó en un análisis de la situación de la niñez en 2018 y consultas con actores, incluyendo el gobierno, la sociedad civil, agencias de la ONU, y jóvenes. Se destaca la participación de diversos niveles de la OP en la preparación del programa y el uso de lecciones aprendidas del programa anterior. Basado en ello, se adoptó una estructura de ciclos de vida en lugar de sectores para mejorar la coordinación intersectorial y evitar iniciativas fragmentadas. Se desarrollaron Notas Estratégicas para cada efecto (*outcome*) programático, basadas en el análisis de situación y datos de encuestas incluyendo el Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) realizado por UNICEF en el 2016, y estadísticas gubernamentales. Sin embargo, se señala como desafío la escasez de datos específicos, desagregados y actualizados de calidad por parte del gobierno paraguayo, lo que limita la definición de programas y políticas. Por lo tanto, el programa incluye un enfoque en fortalecer las capacidades del país para generar y utilizar evidencia.

Tabla 5. Síntesis de alineación con barreras y cuellos de botella y los ODS

● = Alineación muy alta ● = Alineación media-alta ● = Alineación media-baja ● = Alineación muy baja / no abordado


Brechas	Cuellos de botella	ODS
<b>Salud</b>		
● <b>Embarazo adolescente y falta de servicios y educación sexual y reproductiva</b> como fuente de riesgo de VIH-SIDA, mortalidad materna, esp. para población indígena y rural	Información, capacidad y servicios institucionalizados insuficientes en materia de salud sexual y reproductiva para abordar el embarazo adolescente, resistencia del gobierno a incorporar la educación sexual integral en el currículo escolar con el fin de evitar críticas y oposición política.	<b>3.7</b>
● <b>Desigualdades territoriales</b> respecto a la <b>mortalidad infantil</b>	Descentralización insuficiente y falta de coordinación, gestión y prestación de servicios con calidad y con enfoque intercultural	<b>3.2</b>
● <b>Accidentes viales, suicidios, consumo de alcohol y estupefacientes</b> entre principales causas de <b>mortalidad</b> de jóvenes y adolescentes	Falta de información sobre salud de adolescentes, falta de enfoque y capacidades para la aplicación de planes gubernamentales e insuficiente coordinación entre SNPPI y el sistema salud	<b>3.4</b> <b>3.5</b> <b>3.6</b>
● <b>Desnutrición</b> en primera infancia esp. en poblaciones afectadas por la pobreza y comunidades indígenas, y baja prevalencia de lactancia exclusiva antes de los 6 meses	Insuficiente información/datos y uso de los mismos en la formulación de políticas y planes, insuficiente inversión pública en programas de desarrollo/nutrición infantil; insuficiente cumplimiento de las políticas	<b>2.2</b> <b>1.3</b>
● <b>Exclusión</b> de niños, niñas y adolescentes <b>del sistema de salud</b> , con mayor exclusión en los deciles de menores ingresos, poblaciones rurales, y de niñas/adolescentes mujeres.	Inversión insuficiente en el sistema de salud, escasa coordinación entre las instituciones a nivel subnacional, debilidad en los programas de atención primaria y escasa cobertura de centros especializados	<b>3.8</b>
<b>Educación</b>		
● <b>Exclusión</b> de niñas y niños de 0 a 5 años <b>del sistema de educación preescolar</b> , con desigualdades acentuados entre poblaciones indígenas y aquellos con discapacidades.	Insuficiente inversión pública en educación preescolar, insuficiente descentralización / cobertura de servicios en zonas rurales y falta de recursos humanos cualificados.	<b>4.1</b> <b>4.2</b>
● <b>Desigualdades territoriales (urbano/rural)</b> respecto a la <b>escolarización de la educación escolar básica</b> (niñas y niños de 6 a 12 años), conservación descendiente a partir del cuarto grado.	Insuficiente inversión pública y apoyo financiero o en especie a las familias, deficiencias en las infraestructuras escolares y personal insuficientemente cualificado.	<b>4.1</b> <b>1.3</b>
● <b>Bajas tasas de escolaridad en el nivel medio</b> (niñas y niños de 13 a 17 años) <b>y altas tasas de analfabetismo</b> especialmente en la población indígena (más incidencia en mujeres que en hombres)	Falta de políticas para promover la continuación de la educación de nivel superior, falta de apoyo financiero o en especie a las familias, cobertura insuficiente de escuelas de nivel superior	<b>4.1</b> <b>1.3</b>
<b>WASH</b>		
● <b>Desigualdades territoriales</b> al <b>acceso al agua y saneamiento</b> , más bajo en zonas rurales, comunidades indígenas y que afecta a la salud y el medio ambiente	Falta de datos e información sobre el gasto público en WASH, falta de integración de WASH en SNPPI falta de gobernanza institucional y coordinación en un sistema fragmentado de proveedores	<b>6.1</b> <b>1.3</b>

## Brechas








## Cuellos de botella

## ODS




### Emergencias

 <b>Maltrato y abuso</b> (incl. abuso sexual) de niños, niñas y adolescentes (sobre todo mujeres) en situaciones de emergencias.	Falta de producción y sistematización de información y datos, deficiente aplicación de las políticas existentes y deficiente gestión y coordinación entre las instituciones pertinentes.	<b>16.2</b> <b>5.2</b>
---	--	---------------------------

### Protección

 <b>Violencia de índole sexual</b> que afecta sobre todo a las niñas y adolescentes mujeres y en la mayoría acontece en el entorno familiar.	No se detallan cuellos de botella específicos a cada una de las barreras sino cuellos de botella generales: la mayoría acontece en el entorno familiar. Falta de datos armonizados y de su uso para definir y aplicar planes y medidas de prevención adecuados, débil coordinación institucional, inversión pública y capacidades insuficientes en el Ministerio de Hacienda, insuficientes recursos financieros, técnicos y de recursos humanos para el sistema de protección; falta de servicios de apoyo a las familias; normas y prácticas sociales - la violencia está naturalizada en la sociedad paraguaya, salvo algunos cambios culturales que evidencian una diferente conciencia ciudadana respecto al abuso sexual, por ejemplo.	<b>16.2</b> <b>5.2</b>
 <b>Castigo físico y trato humillante</b> (que afecta más a los niños y adolescentes varones que a las niñas) y violencia familiar, así como maltrato de niños y adolescentes bajo tutela.		<b>6.2</b> <b>5.2</b>
 <b>Trabajo infantil y criadazgo</b> , más prevalente en el ámbito rural que en el urbano y más en comunidades indígenas y población afectada por la pobreza		<b>1.3</b>
 <b>Privación de libertad</b> en muchos casos innecesaria para adolescentes en conflicto con la ley, que afecta más a adolescentes en áreas urbanas y a adolescentes indígenas.	Cultura punitiva institucional, falta de conocimientos y capacidades en el sistema judicial en relación con los enfoques basados en los derechos del niño.	<b>16.2</b>
 <b>Bullying, incl cyberbullying y el abuso y acoso sexual online</b> - existe un aumento de denuncias de situaciones de bullying, tanto psicológico, físico y verbal	Escasez de datos e información sobre el fenómeno de bullying, cyberbullying y el abuso y acoso sexual online; no se especifica mucho más sobre cuellos de botella específicos,	<b>16.2</b>
 <b>Discriminación y exclusión del colectivo LGBTI.</b>	Falta de datos sobre violencia/discriminación contra LGBTI y falta de políticas para abordar esta cuestión, falta de capacidades en el sistema educativo para incluir temas de no discriminación, movimiento anti-derechos.	<b>16.2</b>
 <b>Institucionalización de niños, niñas y adolescentes</b>	Institucionalización por pérdida de vínculo familiar: Falta de inversión y capacidad del Estado para implementar medidas de prevención	<b>16.2</b>

### Participación

 <b>Déficit de registro</b> por lo cual muchos niños y niñas no cuentan con una identidad oficial para ejercer sus derechos, con mayor incidencia en la población indígena	Información/conocimientos insuficientes y capacidad y servicios institucionalizados insuficientes en materia de salud sexual y reproductiva para abordar el embarazo adolescente, etc.	<b>16.9</b>
 <b>Brechas en acceso a tecnologías de información/comunicación</b> , esp. adolescentes indígenas	No se incluyen cuellos de botella respecto a esta brecha.	<b>n/a</b>
 <b>Bajo nivel organizativo</b> de estudiantes y bajo conocimiento de las organizaciones que permitan su participación en su comunidad; y <b>bajo conocimiento de sus derechos</b>	Falta de datos desglosados sobre organización/participación de niños y jóvenes, insuficiente coordinación institucional a nivel nacional y local, insuficientes recursos financieros	<b>n/a</b>

Fuente: Elaboración propia basada en el análisis de situación 2018, el CPD, planes anuales de trabajo, informes RAM y análisis de cuellos de botella de la OP Paraguay del 2023

El informe de la situación de la niñez y la adolescencia de 2018 presenta un análisis detallado de las principales brechas y los cuellos de botella relacionados que impiden a los niños, las niñas y adolescentes disfrutar plenamente de sus derechos. Se muestran aquí las brechas y cuellos de botella principales, el grado de alineación del programa de país y los ODS relacionados.<sup>28</sup>

Adicionalmente a estas 20 brechas y sus respectivos cuellos de botella identificados, es importante considerar que el análisis de situación contiene un capítulo sobre la inversión social y financiamiento de las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia, en el cual se destaca como cuello de botella estructural la “*baja presión tributaria e inequitativa estructura de las recaudaciones, que contribuye poco a la reducción de la pobreza y la desigualdad de los ingresos*”. Esta situación se puede entender como cuello de botella transversal que influye en las brechas resumidas arriba, de manera que se observa una insuficiente inversión pública en la protección social, educación, salud, provisión de agua y saneamiento básico y programas de alimentación escolar. Según la encuesta a los socios implementadores de UNICEF<sup>29</sup> se identificó la escasez de presupuesto para la implementación de políticas como la brecha de capacidad más importante en el sector público y también como uno de los mayores aportes de UNICEF al país, la movilización de recursos. Los socios implementadores también identifican la insuficiente comprensión de la realidad local como brecha importante. Esto parece confirmar los cuellos de botella relacionados con la falta de descentralización y, en cierta medida, falta de información mencionados en la tabla anterior.

CPD responde a las principales brechas identificadas en el informe de análisis de situación. Presenta un resumen de situación citando una variedad de fuentes (organismos internacionales, instituciones gubernamentales) en el cual destaca las áreas de pobreza, salud y nutrición (mortalidad materna e infantil, lactancia materna y nutrición), educación (brechas en acceso a educación preescolar, exclusión educativa en primaria, baja tasa de finalización de la enseñanza secundaria), protección (trabajo infantil, criadazgo, violencia contra niños, niñas y adolescentes; accidentes y suicidios y embarazo adolescente como causas de mortalidad adolescentes, privación de libertad) y participación (bajo nivel de información/conocimiento de niños, niñas y adolescentes de sus derechos y posibilidades de participación). Asimismo, destaca las deficiencias en la cobertura de servicios de agua y saneamiento, y la vulnerabilidad de la población ante emergencias y desastres relacionados con el cambio climático.

Consecuentemente, el CPD presenta las áreas programáticas de UNICEF Paraguay estructurado por ciclos de vida con enfoques temáticos en la salud, la educación, la protección, y la participación. La protección social se incluye de manera transversal bajo el efecto (*outcome*) 3. Así, los efectos (*outcomes*) y productos (*outputs*) relacionados están, en grandes líneas, alineados con las principales brechas y cuellos de botella identificados, aunque están formulados de manera amplia, lo que en la mayoría de los casos no permite saber cuales son las brechas específicas que se pretende abordar.<sup>30</sup>

Existen algunas excepciones donde el programa país a nivel de diseño tal como presentado en el CPD y el CPMP no responde claramente a las brechas identificadas en el análisis de situación:

<sup>28</sup> Esta tabla es un resumen de un ejercicio más exhaustivo. Se entregó a UNICEF un fichero Excel detallado de análisis de alineación del programa en diseño e implementación con las brechas y cuellos de botella. Ver anexo I para una descripción de los pasos metodológicos del análisis de alineación del programa de país con brechas y cuellos de botella.

<sup>29</sup> Ver Anexo sección 2 H para los resultados completos de la encuesta a los socios implementadores de UNICEF.

<sup>30</sup> Cabe destacar que la formulación de efectos (*outcomes*) y productos (*outputs*) varía según los varios documentos consultados. En consulta con la OP de UNICEF, estas variaciones podrían deberse principalmente a aspectos de traducción entre el inglés y el español. No obstante, se observa también una diferencia de los números de productos bajo los efectos (*outcomes*) programáticos 2 (Adolescentes) y 3 (Generación de Evidencia) que se incluyen en el CPD, las notas estratégicas o los informes RAM. La evaluación se basó sobre todo en el CPD como documento oficial y aprobado, pero también considera los otros documentos referenciados.



- Salud de adolescentes. Existe una Nota Estratégica sobre adolescentes que incluye un producto relacionado y el CPD lo menciona en la descripción narrativa pero no existe ningún producto específico en la matriz de resultados en su anexo, ni en el CPMP. La ausencia de esta área también fue resaltada en el Programme Effectiveness Review que recomienda incluir temas relevantes postpandemia como la salud mental e higiene menstrual.
- Embarazo adolescente y el cuello de botella relacionado a información de servicios insuficientes en materia de salud sexual y reproductiva no se cubre en la descripción de los productos (*outputs*).
- En cuanto a la protección, la alineación es algo vaga, ya que la matriz de resultados del CPD y también el CPMP no incluyen subáreas específicas de este tema, sino que se refieren a "situaciones de violencia" o a "todo tipo de violencia". La discriminación y exclusión del colectivo LGTBI no se menciona en ningún documento revisado.
- WASH: no existe ningún producto (*output*) relacionado pero el tema se integró de manera transversal en el programa de país.<sup>31</sup>
- Bajo el área de participación, no se menciona en ningún documento revisado las brechas en el acceso a tecnologías de información/comunicación.

El análisis de situación destaca brevemente el impacto del cambio climático en la niñez vulnerable, proponiendo políticas integrales para mitigar su vulnerabilidad ante emergencias. El CPD adopta este enfoque, integrando respuestas climáticas en WASH y preparación para emergencias en escuelas. También se empezó a integrar la acción climática en la participación adolescente. No obstante se prevén impactos del cambio climático más amplios en salud mental, educación y seguridad alimentaria<sup>32</sup>, sugiriendo la necesidad de un análisis más profundo y una mayor integración de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en futuros ciclos programáticos, lo que también podría abrir nuevas fuentes de financiación según partes interesadas entrevistadas, por ejemplo del Fondo Verde u otros fondos climáticos.

**Hallazgo 2. Alineación con los ODS. Respecto a la alineación de las principales brechas y cuellos de botella relacionados con ODS relevantes para la niñez, el programa de país contribuye por lo menos a ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 16, y a 15 metas relacionadas. La protección social, el sobrepeso, servicios sanitarios esenciales, competencias mínimas en matemáticas y lectura, servicios de agua potable gestionados con seguridad, y el castigo físico todavía necesitan una acción acelerada mientras que las metas relacionadas a la desnutrición, la mortalidad infantil y neonatal han sido alcanzadas a nivel nacional. No obstante, persisten desigualdades y existen lagunas de datos actualizados y desagregados sobre la mayoría de los indicadores de los ODS lo que no permite concluir con certeza si el programa se alineó con todos los indicadores más relevantes para cerrar brechas de desarrollo infantil y adolescente.**

Las brechas y cuellos de botella identificados están relacionados a ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 16, y a 15 metas relacionadas con 19 indicadores. La identificación de ODS/metás relevantes se basa en (i) insumos recibidos de UNICEF Paraguay y LACRO y (ii) el criterio experto del equipo evaluador. Adicionalmente se revisó el segundo informe voluntario de Paraguay de los ODS

<sup>31</sup> Según la OP, se crearon estructuras de desglose del trabajo (WBS, por sus siglas en inglés) vinculados con ciertos productos (*outputs*) del CPD.

<sup>32</sup> Ver, por ejemplo [Cambio Climático: Riesgos, vulnerabilidad y desafío de adaptación en el Paraguay](#), PNUD 2017

(2021) para comprobar si existe información complementaria sobre los indicadores así como datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Agencia Nacional de Tránsito y Seguridad Vial.<sup>33</sup>

En total, el programa de país está alineado con siete indicadores de ODS que necesitan una iniciativa acelerada según insumos recibidos de UNICEF Paraguay y LACRO así como información presentada en el segundo informe voluntario de Paraguay de los ODS (2021). Estos son: 1.3.1 Niños cubiertos por la protección social, 2.2.2a Sobrepeso, 3.8.1 Servicios sanitarios esenciales, 4.1.1 Competencia mínima en matemáticas y lectura, 6.1.1 Servicios de agua potable gestionados con seguridad, 6.2.1 Servicios de saneamiento e higiene gestionados con seguridad, y 16.2.1 Castigo físico.

También existe alineación con cuatro indicadores para los cuales, según análisis de UNICEF LACRO, la meta ya ha sido alcanzada: 2.2.1 Retraso del crecimiento, 2.2.2a Emaciación, 3.2.1 Mortalidad de menores de cinco años, y 3.2.2 Mortalidad neonatal.<sup>34</sup>

Para siete de las metas no existe información suficiente para poder llegar a conclusiones sobre el estado actual: 3.4 Reducción de las enfermedades no transmisibles y salud mental, 3.5 Prevención y tratamiento de abusos de drogas y alcohol, 3.6 Reducción de accidentes de tráfico, 3.7 Garantía de acceso a la salud Sexual y reproductiva, y a la planificación familiar, 4.2 Asegurar el acceso y calidad de la educación pre-escolar, 5.2 Eliminar todas las formas de violencia de género, y 16.9 Proporción de identidad jurídica y registro de nacimientos.

No obstante, es importante considerar que las metas de los ODS se miden a nivel nacional, lo que puede ocultar las desigualdades entre distintos grupos poblacionales. Por tanto, UNICEF no debería basar exclusivamente sus enfoques programáticos en el alcance de estas metas. Es relevante seguir abordando brechas persistentes entre poblaciones vulnerables, incluso si ciertas metas ya han sido alcanzadas a nivel general. Por ejemplo, según el informe anual de UNICEF Paraguay 2023 la desnutrición crónica aún afecta a un 13% de niños menores de 5 años, especialmente en áreas rurales (14.6%) y comunidades indígenas (24.6%). Además, es crucial continuar trabajando en áreas donde se han observado mejoras para garantizar la sostenibilidad a largo plazo. Estos aspectos deben ser considerados en la planificación futura. También es importante tener en cuenta que los datos poblacionales recientes se verán afectados por los resultados del nuevo censo de 2022, que reveló una población menor de lo estimado previamente (6.1 millones en lugar de 7.3 millones), lo que requerirá una actualización en los cálculos.

**Hallazgo 3. Alineación en la implementación con brechas y barreras. La implementación del programa de país responde a las principales brechas y cuellos de botella identificados para la promoción de los derechos del niño en Paraguay, mostrando en general una buena alineación con su diseño. Mientras que algunas brechas no se identificaron explícitamente en el diseño, se abordaron en la implementación, incluyendo la obesidad, accidentes viales y salud mental de adolescentes, violencia de índole sexual, o la vacunación en el contexto de la pandemia COVID-19, indicando adaptabilidad de UNICEF a nuevas realidades emergentes. Las estrategias de intervención de UNICEF en su conjunto son relevantes para abordar los desafíos de la niñez. La salud sexual y reproductiva, el bullying, incluido cyberbullying y el acoso sexual online, la discriminación y exclusión del colectivo LGTBI y las brechas en el acceso a tecnologías de información son cuatro brechas que no se abordaron en la implementación.**

<sup>33</sup> Ver anexo sección 3 J donde se presenta una tabla con las metas e indicadores relacionados y su estado según datos más recientes encontrados.

<sup>34</sup> 2022 SDG Progress Assessment, UNICEF LACRO

De las 20 brechas identificadas en el análisis de situación de 2018, 13 muestran una alta o media-alta alineación con las intervenciones de UNICEF Paraguay reportadas en los RAM (ver Tabla 5). Esto demuestra una respuesta adecuada del CPD a estas brechas, incluso en áreas con menor alineación inicial en el diseño. Por ejemplo, se amplió el enfoque de desnutrición para abordar la malnutrición con actividades para prevenir la obesidad y promover estilos de vida saludables. La pandemia de COVID-19 impulsó respuestas adicionales, como la vacunación. Otro tema que se ha integrado partir del 2021-2022 y para el cual se prevé mayor relevancia en el futuro según la OP es la salud mental de adolescentes. Bajo el efecto (*outcome*) 3 también se abordó la seguridad vial de niños y adolescentes. Estos ejemplos demuestran flexibilidad y adaptabilidad ante necesidades emergentes.

Aunque el abordaje de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes no fue claro en el diseño, UNICEF centró sus esfuerzos en colaborar en la elaboración de regulaciones y protocolos para cuidados alternativos<sup>35</sup>, así como en apoyar la ley de acogimiento familiar desde su redacción hasta su implementación.<sup>36</sup> Además, se espera que las actividades dirigidas a fortalecer el apoyo familiar y mejorar los cuidados parentales, junto con la creación de espacios seguros para adolescentes, contribuyan a prevenir la institucionalización. Aunque no se encontraron actividades específicas para fortalecer la capacidad del poder judicial como previsto en el diseño del CPD, se trabajó en la prevención de conflictos legales a través de la Defensa Pública y el apoyo al Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Infancia, según lo informado por la OP.

Para cuatro de las brechas la alineación es muy baja o nula. Esas son: la salud sexual y reproductiva/embarazo adolescente, así como bajo el área de protección el tema de bullying, incluido ciberbullying y el abuso y acoso sexual online, la discriminación y exclusión del colectivo LGTBI y las brechas en el acceso a tecnologías de información/comunicación. Según información aportada por la OP, existen dos factores clave que influyeron en estos casos: por un lado, limitaciones de recursos financieros no permiten abordar ciertos temas (p.ej. el ciberbullying) y por otro, las fuertes tendencias conservadoras en el país impiden que UNICEF pueda actuar sobre otras (p.ej. educación sobre salud sexual y reproductiva, derechos del colectivo LGTBI).

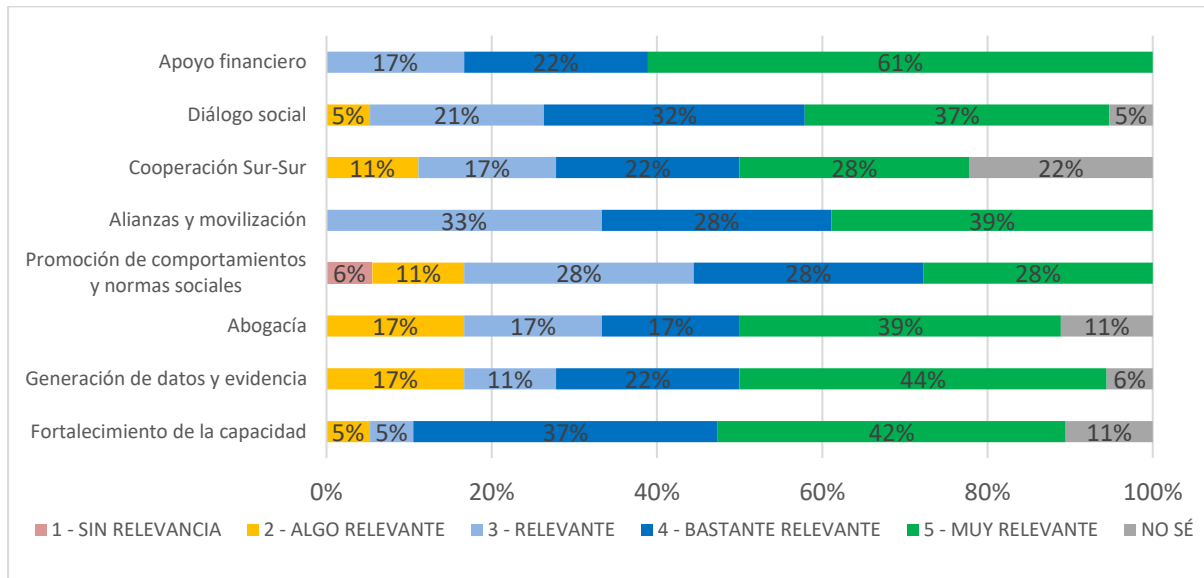
Respecto a los cuellos de botella identificados, el programa de país responde a la mayoría mediante sus diferentes estrategias de intervención y especialmente el trabajo transversal en el efecto (*outcome*) 3. Este incluye la generación de evidencia, por ejemplo en las áreas de la protección social y la protección contra la violencia, WASH, la seguridad vial, entre otros. Asimismo, incluye la capacitación de recursos humanos tanto en instituciones públicas como en centros de salud y educación, y la cooperación técnica para la evaluación y formulación de políticas. También se brindó apoyo a la articulación interinstitucional a nivel nacional y local y se promovió la protección social y la inversión pública en la niñez. Estas estrategias de intervención responden a los principales cuellos de botella de la oferta como fueron identificados en el análisis de situación del 2018. Otras estrategias, como la abogacía y la comunicación para el desarrollo, la innovación y la colaboración en programas que brindan apoyo directo a familias vulnerables, responden a los cuellos de botella en la demanda, principalmente las normas y comportamientos culturales respecto a la salud, educación y protección de la niñez.

Preguntado por el tipo de apoyo realizado por UNICEF más relevante, se destaca el apoyo financiero, pero también las otras estrategias de intervención recibieron una buena valoración por parte de los socios implementadores.

<sup>35</sup> Según la narrativa RAM preliminar para el 2023

<sup>36</sup> Según información adicional aportada por la OP.

Figura 3. Resultados encuesta socios implementadores - ¿Qué tipo de apoyo realizado por UNICEF considera más relevante para el país?



Fuente: elaboración propia

**Hallazgo 4. Selección de territorios y grupos objetivo.** El programa de país identificó correctamente la necesidad de crear intervenciones para las poblaciones más vulnerables y afectados por la pobreza; entre ellas comunidades rurales e indígenas, y personas con discapacidad, pero no se aprecia una correlación alta en la relación de la pobreza multidimensional y la intensidad de las acciones en el territorio. En la toma de decisiones sobre qué territorios son objeto de intervenciones han sido tomadas también otras consideraciones, como de oportunidad o de factibilidad, fruto de la negociación con las autoridades políticas y los donantes.

El programa de país de UNICEF en Paraguay ha identificado la necesidad de crear intervenciones para poblaciones especialmente vulnerables, como comunidades rurales, comunidades indígenas y personas con discapacidad. Este enfoque se basa en el análisis de situación del 2018, que resalta la urgencia de apoyar a estos grupos para garantizar sus derechos. Además, se reconoce la importancia de integrar un enfoque de género en todas las áreas de intervención, especialmente debido a la discriminación y violencia que enfrentan las niñas y adolescentes mujeres, particularmente en entornos rurales e indígenas. La documentación de planificación y los informes RAM confirman que UNICEF Paraguay ha priorizado estos grupos, incluyendo un enfoque intercultural y la identificación de otros grupos vulnerables, como las personas migrantes en zonas fronterizas con Brasil y Argentina.

Las intervenciones descritas en los planes de trabajo anuales con las contrapartes gubernamentales son breves descripciones que no permiten un análisis completo del grado en que se atiende a los grupos de población más vulnerables. No obstante, en varias de las actividades o intervenciones enumeradas se mencionan grupos vulnerables genéricos, como las poblaciones indígenas o las personas con discapacidad. El enfoque de género, aunque esté presente de forma explícita en la descripción de algunas de las intervenciones, no siempre es visible. Esta situación se relaciona también con la falta de indicadores desagregados por género u otros criterios de vulnerabilidad, como se analiza más adelante en el capítulo sobre Género, Derechos Humanos (DDHH) e Interculturalidad.

Los planes de trabajo anuales sí incluyen información sobre el nivel geográfico de ejecución, de lo que se desprende que, en general, la mayoría de las intervenciones previstas tienen lugar a nivel local en territorios priorizados. Esto indica que UNICEF y sus contrapartes dieron prioridad a las actividades que tienen lugar cerca de los grupos beneficiarios previstos. No queda claro en los planes de trabajo cómo se priorizó a los territorios para cada intervención pero según información aportada por la OP, son principalmente tres factores que influyen: el alineamiento con prioridades del gobierno; las zonas de mayor vulnerabilidad con base en indicadores que impactan la niñez; y prioridades de los donantes. Se confirmó en entrevistas con algunas contrapartes y aliados de UNICEF que las instituciones del gobierno usualmente toman el liderazgo en la definición de los territorios de intervención.

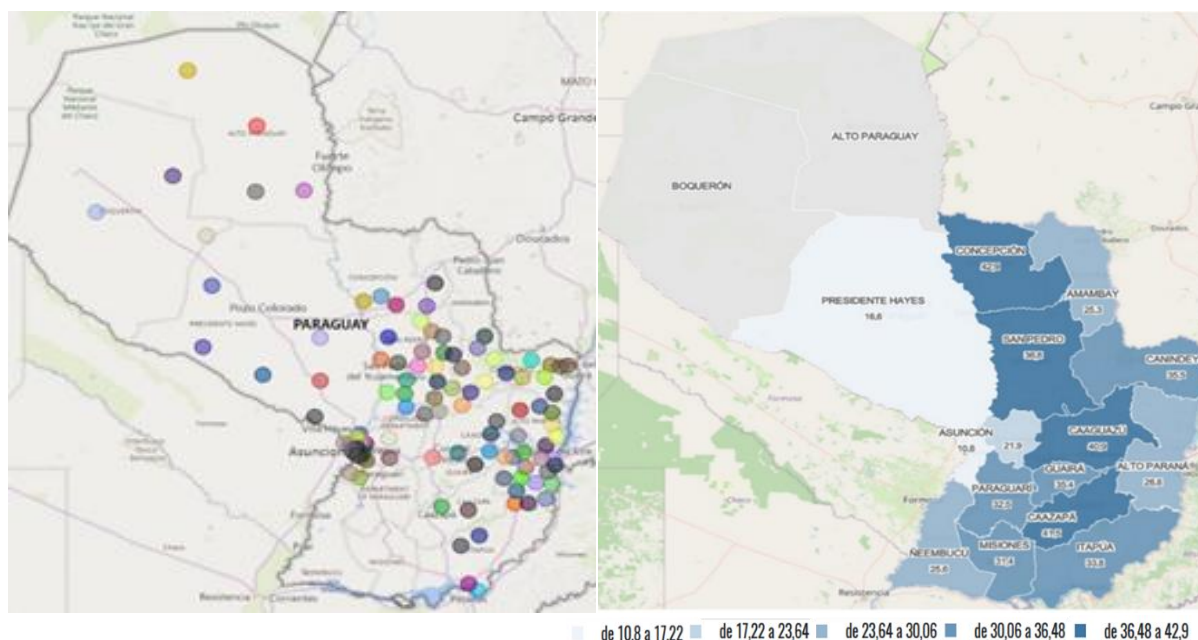
UNICEF trabajó en 112 distritos del país, aunque inicialmente se habían priorizado una cincuentena de los departamentos de Central, Cordillera, Caaguazú, Caazapá, Alto Paraná, Guairá, Itapúa, Misiones, San Pedro, Boquerón, Pdte. Hayes y la capital Asunción. De entre los distritos con mayor actividad de proyectos destacan los de la Tabla 6. Se puede observar en la siguiente **Figura 4** que la concentración de intervenciones de UNICEF en el país sí coincide en algunos de los departamentos con mayores porcentajes de pobreza.

*Tabla 6. Territorios con mayor actividad de proyectos financiados por UNICEF 2020-2023*

Departamentos y distritos	No de proyectos
<b>Central</b>	<b>50</b>
Capiatá	8
Fernando de la Mora	7
Limpio	10
Luque	9
Nueva Italia	6
Villeta	10
<b>Alto Paraná</b>	<b>27</b>
Ciudad del Este	13
Hernandarias	8
Presidente Franco	6
<b>Asunción (incluye nivel nacional)</b>	<b>24</b>
Asunción	24
<b>Boquerón</b>	<b>24</b>
Filadelfia	8
Loma Plata	6
Mariscal José Félix Estigarribia	10
<b>Presidente Hayes</b>	<b>8</b>
Tte. 1ro Manuel Irala Fernández	8
<b>San Pedro</b>	<b>8</b>
Santa Rosa del Aguaray	8
<b>Caaguazú</b>	<b>6</b>
Caaguazú	6



Figura 4 Mapa de actividades de la OP UNICEF y mapa de porcentaje de la población en situación de pobreza



Fuentes: Mapa izquierda UNICEF Paraguay y mapa derecha INE <https://portalgeoestad.ine.gov.py/>, incidencia relativa de pobreza año 2022. Incluye pobres extremos y no extremos. No existen datos para Boquerón y Alto Paraguay.

No obstante, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), elaborado por el INE (2021) con apoyo de UNICEF y otras agencias, ofrece una desagregación de la incidencia de pobreza multidimensional por departamento y muestra que los cinco con mayor incidencia son: 1. Caazapá: Con el 64,62% de su población en pobreza multidimensional. 2. San Pedro con una incidencia del 55,50%. 3. Concepción con 55,2% de incidencia. 4. Caaguazú con 47,02%. 5. Canindeyú con 45,17%. Los departamentos con menor incidencia de pobreza multidimensional en 2017 fueron Asunción con 9,53%, Central con 15,50%, Amambay 22,29% y Misiones 24,94%. No se aprecia una correlación alta en la relación de la pobreza multidimensional y la intensidad de las acciones en el territorio. Por el otro lado, algunos departamentos con mayor número de proyectos coinciden con aquellos con mayor incidencia absoluta de pobreza como por ejemplo Central y Alto Paraná.<sup>37</sup> Esto indica que una mezcla de consideraciones, incluidas las mencionadas arriba – como de oportunidad fruto de la negociación con las autoridades – influyeron en la priorización, o que las contrapartes gubernamentales todavía enfrentan un desafío con el uso de evidencia para la definición de programas e intervenciones, a pesar de las orientaciones que realiza UNICEF en este sentido.

Ante la situación de los resultados del censo 2022 y la necesidad de actualizar indicadores de pobreza y análisis de vulnerabilidad, UNICEF tiene la oportunidad para el nuevo programa 2025-2029 de definir criterios claros y realizar este análisis para informar y orientar a las contrapartes gubernamentales sobre las zonas geográficas y poblaciones más necesitadas, y para definir el enfoque territorial de UNICEF para el nuevo ciclo programático.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Según datos del INE del 2022, los cinco departamentos con mayor incidencia de pobreza absoluta son 1. Central, 2. Alto Paraná, 3. Caaguazú, 4. Itapúa, 5. San Pedro. Ver <https://portalgeoestad.ine.gov.py/>, incidencia absoluta de pobreza según departamento de residencia (población pobre).

<sup>38</sup> Según información de la OP, en el 2024 se realizará un nuevo análisis de situación para el cual se puede aprovechar para actualizar los indicadores basados en el censo 2022. Asimismo, queda por realizar el MICS posiblemente en el 2024 que puede aportar datos actualizados relevantes para la programación.

## 5.2. Eficacia

### 5.2.1. Principales resultados

**Pregunta de evaluación PE2:** ¿En qué medida las diferentes intervenciones lograron o esperan lograr los objetivos y resultados del CPD? Y ¿en qué medida este contribuyó a que las políticas e iniciativas del Estado Paraguayo, en el nivel nacional y subnacional, favorecieran a las niñas, niños y adolescentes?

En este apartado se analiza en qué medida se lograron hasta el momento los productos previstos en el CPD de Paraguay y en qué medida esos productos han contribuido al logro de los resultados previstos en el mismo a nivel de efectos (outcomes) y productos (outputs). Este análisis, aplicado tal como se describe en el capítulo de metodología, tiene un enfoque formativo. La pregunta clave con respecto al criterio de eficacia es el mencionado más arriba.

Para analizar los resultados alcanzados en términos de efectividad, se presenta un orden estructurado de resultados siguiendo el marco de resultados del CPD. Como tal, cada resultado y meta se presenta con el análisis de los resultados alcanzados hasta el momento, durante el período de evaluación, desde un enfoque de análisis de contribución. Se señala en negrita el ámbito temático y subrayado las estrategias de implementación principales. En primer lugar se presenta un análisis de hallazgos a nivel de efecto en un cuadro gris; y luego se detallan los resultados a nivel de producto. Los indicadores de producto son reportados en el anexo y se consideran aquellos útiles como elementos para la triangulación de los hallazgos. Sin embargo, los indicadores de producto de la matriz de resultados presentan limitaciones de acuerdo a los objetivos ‘SMART’<sup>39</sup>: algunos de los indicadores no fueron usados o reportados, otros carecen de línea de base y no son medibles, y otros no son pertinentes para el análisis de la contribución del producto de cara al efecto deseado. En el anexo (Sección 3/K) se incluye los datos disponibles de los indicadores de CPD proporcionados en los COAR y el RAM.<sup>40</sup>

#### Primeros años

**Efecto (outcome) Primeros años:** Para 2024, niñas y niños de 0-10 años en departamentos priorizados, especialmente los más vulnerables, sobreviven, crecen, aprenden y se desarrollan en un entorno saludable y libre de violencia, con enfoque de equidad y de diversidad.

De los cuatro indicadores del efecto (outcome) primero años reportados en el RAM (i. % of children under 5 years of age experiencing harsh discipline at home; ii. Percentage of infants aged 0-5 months who are exclusively fed with breast milk; iii. Primary education net enrolment rate); iv. Percentage of boys and girls between 36 and 59 months who attend an early childhood education program) solo se reporta valor de resultado para el 3º indicador y este es inferior al dato de línea de base (76.9 vs. 77).<sup>41</sup>

UNICEF ha realizado contribuciones importantes para los niños y niñas en sus primeros años de vida. Muchas de estas contribuciones atacan brechas y cuellos de botella señalados más arriba. La capacidad para atender emergencias obstétricas y neonatales en áreas con altas tasas de mortalidad materna y neonatal ha mejorado gracias al Modelo de maternidad segura y centrada en la familia.

<sup>39</sup> Indicadores que son específicos, medibles, alcanzables, pertinentes y limitados en el tiempo

<sup>40</sup> Se revisaron los informes RAM disponibles, los años 2020, 2021, 2022 y 2023.

<sup>41</sup> La encuesta MICS DE 2016 fue usada como fuente principal de línea de base. Estaba prevista una encuesta MICS para 2023 pero la previsión en el momento del informe es que sea posible durante el 2024. Este hecho limita la evaluabilidad de los indicadores de efecto (outcome) del CPD.

UNICEF ha contribuido significativamente en la política de inmunización del país, a través del fortalecimiento de la cadena de frío, el desarrollo de una libreta digital de vacunas y la consolidación del esquema de vacunación. También han evaluado y mejorado las condiciones de WASH en los servicios de salud. A pesar de un presupuesto público limitado, UNICEF ha logrado incrementar la cobertura de lactancia materna, asumiendo aproximadamente el 90% del gasto en esta área, aunque se requiere una mayor integración de la lactancia materna a nivel sectorial.

UNICEF ha contribuido a la inclusión de los niños y niñas de los grupos más vulnerables al sistema educativo, y a su regreso seguro tras la pandemia. La estrategia para involucrar a las familias y la formación de formadores en el Cuidado para el Desarrollo Infantil (CDI) se ha demostrado como una buena práctica. La combinación de la aplicación de mecanismos como la capacitación, asistencia técnica y abogacía presentan unas bases adecuadas para dotar de sostenibilidad a las iniciativas CDI ya implementadas. Sin embargo, mayor esfuerzo es necesario para conseguir una plena integración de la CDI en las estrategias y planes de del Gobierno, tal como en programas de transferencias condicionadas.

Durante este período UNICEF ha contribuido a la prevención de la violencia a través de la promoción de la crianza positiva, tanto fortaleciendo la capacidad de garantes de derechos como la capacidad de los titulares de derechos. Las intervenciones han tenido diferentes escalas logrado visibilizar y sensibilizar sobre la problemática de la violencia infantil. Se fortalecieron las plataformas locales multisectoriales que juegan un rol clave para la acción territorial. Además, se ha mejorado el registro de nacimiento y se ha dado apoyo para la aplicación de la Ley de Cuidados Alternativos y Adopciones con padres y cuidadores.

En definitiva, UNICEF ha sido crucial para informar el diseño de políticas inclusivas coordinando actores que operan en el territorio en el ámbito de la primera infancia, y ampliando servicios en los distritos priorizados. Permanece el desafío de escalar las intervenciones y resultados que se ven limitados, por la limitada dotación presupuestaria pública que continúa siendo una brecha importante para la efectividad de las políticas de la infancia. A lo largo de los años UNICEF ha realizado un trabajo acumulativo que ha tenido como resultado que la primera infancia constituya una política de Estado, que se materializó en un borrador de Plan Nacional de Primera Infancia. La elaboración del Plan Nacional de Primera Infancia, con apoyo técnico y financiero de UNICEF, fue uno de los logros destacados en este periodo pero que requiere ser completado y aprobado por el Estado.

Este efecto del CPD tiene cuatro productos relacionados, como se ha explicado anteriormente en este informe:

**Producto (output) 1.1:** Para el 2024, se fortalecen los servicios de salud y nutrición, y protección para lograr que los niños y niñas sobrevivan y logren un crecimiento y desarrollo integral (CPD).

**Hallazgo 5 – Servicios de salud y nutrición.** UNICEF ha contribuido a la mejora de la prevención, tratamiento y seguimiento de la salud materno-infantil; y ha dotado al país con equipamientos, instrumentos y metodologías para hacer seguimiento epidemiológico más estrecho. Se ha dado un paso sustancial en el apoyo a la lactancia materna, y la prevención del sobrepeso y la obesidad en la población infantil aunque deben ser escaladas para obtener impactos en el estado de salud de los niños. A pesar de los aportes financieros movilizados por UNICEF y la asistencia e incidencia para mayor integración, la sostenibilidad financiera del sector salud, especialmente en zonas vulnerables, así como la verticalidad y fragmentación de los programas de salud ponen en riesgo los resultados a largo plazo centrados en los niños y niñas.

UNICEF ha impulsado significativamente la **salud materno-infantil** mediante varias intervenciones. El desarrollo de capacidades técnicas ha estado orientado a los Servicios de Salud, específicamente del personal de 102 centros de salud, 11 hospitales y 91 centros de atención primaria. Además, la OP colaboró en mejorar 29 establecimientos de salud con equipamiento básico.<sup>42</sup> La mejora de los servicios de salud tiene una cobertura estimada de 4.885 recién nacidos y sus familias.<sup>43</sup> El alcance de las intervenciones es limitado a nivel poblacional pero se constata el fortalecimiento allí donde ha actuado de acuerdo a los informes de resultados aportados así como informantes clave sobre capacidades y habilidades adquiridas, y tienen el potencial de generar buenas prácticas y replicabilidad. La Iniciativa de los Servicios de Atención de Salud Amigos de la Madre y el Niño (ISSANM) impactó en los servicios neonatales en 6 distritos y llegaron a 40.000 recién nacidos, lo que supone alrededor de un cuarto del total de nacidos en un año, siendo importante para mejorar los estándares de lactancia materna en el prenatal, parto, puerperio y alimentación del lactante. Como línea de trabajo transversal cabe mencionar la incorporación de servicios de registro dentro de los Servicios de Salud. Esto fue constatado por los informantes clave, constituyéndose en un logro destacado la posibilidad de realizar los registros de nacimiento en el propio establecimiento de salud.

Se apoyó la estrategia para el incremento de la prevalencia de la **lactancia materna y alimentación complementaria**. Se inició el proceso para establecer la Comisión Nacional de Lactancia Materna (CONALAM), y se espera fortalecer las acciones de promoción de la lactancia materna a nivel nacional y de forma transversal tanto en el sector público como en el privado. Entre los resultados identificados tanto en la documentación como por informantes clave están las alianzas con empresas del sector privado para promover la lactancia materna.<sup>44</sup> Este es un ejercicio, aun incipiente pero que presenta un notable desarrollo y sobre todo muestra un cambio de actitud desde el ámbito privado. También se trabajó con otros actores clave como profesionales o líderes comunitarios.<sup>45</sup> Informantes claves constataron la relevancia de la intervención y su sostenibilidad a partir del trabajo con los agentes comunitarios y promotores indígenas, rompiendo estereotipos de género, al tener varones conversando sobre temas de lactancia y nutrición. Es destacable las estrategias de comunicación implementadas en este ámbito por la OP, como fue la campaña en redes sociales “Seis meses de lactancia materna para toda la vida”, que tuvo alcance nacional y buscó concienciar a las comunidades para apoyar la maternidad y la crianza. En definitiva, gracias a UNICEF se ha podido incrementar la cobertura de lactancia materna, en un contexto en que presupuesto público es insuficiente para esta temática, donde el gran gasto está en el rubro de medicamentos y RRHH. En este tema la contribución de UNICEF es alrededor del 90% de gasto realizado, de acuerdo a informantes clave. Otros informantes clave refirieron como oportunidad de mejora, integrar el tema de lactancia materna entre las carteras de Educación y Salud, a través de una articulación interinstitucional.

<sup>42</sup> En 2019 el MSPBS contaba con 1.402 establecimientos distribuidos en las 18 Regiones Sanitarias del país: 12 hospitales especializados de alcance nacional, 3 hospitales generales de alcance nacional, 11 hospitales materno infantiles de alcance nacional, 16 hospitales regionales de alcance departamental, 40 hospitales distritales distribuidos en los municipios más poblados del país, 17 centros de especialidades, 808 USF, 90 centros de salud y 375 puestos de salud, 21 dispensarios de salud y otros 8 establecimientos varios. Estos datos pueden consultarse en el compendio de indicadores de mortalidad y otros del MSPBS año 2020 (INDIMOR 2020), cuadro 46. Disponible en: <http://portal.mspbs.gov.py/digies/06-serie-historicas-indicadores-mortalidad-indimor/>

<sup>43</sup> Según las proyecciones de población del INE (2020) se estimó para el año 2020 un total de 144.940 nacimientos, el Registro Civil reporta 67.949 nacimientos registrados en el año 2020, relacionando estas cifras se tiene una cobertura del 46,9% de nacimientos registrados.

<sup>44</sup> 100 empresas cuentan con colaboradores capacitados para la instalación de salas de lactancia materna y 64 empresas contaban con capacidad para brindar salas de lactancia

<sup>45</sup> UNICEF apoyó al Ministerio de Salud en fortalecer las capacidades en 59 servicios de salud, 14 hospitales y 45 USF. Además la estrategia C4D fue desarrollada en 8 distritos y 64 empresas han habilitado sus salas de lactancia.



La atención a **emergencias obstétricas y neonatales** ha sido fortalecida en regiones con altas tasas de mortalidad materna y neonatal. Este progreso se debe al Modelo de Maternidad Segura y Centrada en la Familia, que ha mejorado las capacidades de los proveedores de salud. Durante este período, se han desarrollado las Guías de Maternidad Segura Centrada en la Familia, pendientes de aprobación por el nuevo equipo de dirección del MSPBS. La sostenibilidad de esta iniciativa se ha asegurado mediante la creación del Equipo Conductor Nacional de Maternidad Segura Centrada en la Familia. El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social utiliza la APP de Código Rojo para el monitoreo en tiempo real de las emergencias obstétricas y neonatales. Además, UNICEF ha proporcionado equipamiento a 7 hospitales en 6 distritos y continúa fortaleciendo las capacidades para manejar emergencias obstétricas y neonatales

Cabe destacar en el campo de la **Inmunización**, la contribución realizada por UNICEF para el fortalecimiento de la cadena de frío, el desarrollo de la Libreta digital de vacunas, y la consolidación y fortalecimiento del esquema de vacunación. Además, UNICEF ha contribuido a la evaluación de condiciones de WASH en los servicios de salud, con algunas intervenciones para mejorar las condiciones de los establecimientos de salud, promoción de lavado de manos y vacunación, como ya mencionado, que se consideraron prioritarias en el contexto de la pandemia por COVID-19. Existe la demanda por algunos actores clave de la actualización de la Ley nacional de vacunas que aún no se ha abordado, la necesidad de incrementar la capacidad del sistema, sobre todo en cuanto a sistemas de información, y mejorar la estrategia de vigilancia comunitaria. Durante el período se pudo llegar a micro territorios, de forma que se ha logrado un aumento en el número de personas vacunadas en entornos urbanos, pero también en lugares de acceso difícil. Más adelante en este documento, se profundiza en la contribución dada en este ámbito.

UNICEF ha promovido estilos de vida saludables entre los escolares, con un enfoque en la **prevención de la obesidad y el sobrepeso**, en escuelas, comunidades, unidades de salud familiares y hospitales de cuatro distritos seleccionados. Se han realizado acciones para fortalecer las capacidades en escuelas y comunidades, capacitando a docentes y líderes comunitarios en prácticas de alimentación saludable y promoción de la actividad física. Además, se ha trabajado con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud para concienciar sobre hábitos alimentarios saludables y actividad física, aunque limitado a 4 mil niños y una cincuentena de maestros. Se planea un proyecto para conocer la prevalencia de anemia por deficiencia de hierro en niños menores de 5 años. Es importante destacar que la potabilización del agua, el lavado de manos y la higiene de los alimentos forman parte de los comportamientos saludables promovidos con el apoyo de UNICEF apuntando a una de las brechas identificadas.

Por último, cabe destacar que se ha trabajado en mayor **integración de las intervenciones** del Ministerio de Salud liderado por la Oficina de la Primera Dama, con participación del MINNA que permitió centrar la mirada en el niño. UNICEF realizó una labor de acompañamiento e incidencia para trabajar de forma integrada; además se favoreció un cambio de perspectiva, de una toma de decisiones y aplicación centralizada a otra con mayor participación de los territorios. UNICEF ayudó a la evaluación del Plan de Salud Integral de la Niñez 2016 – 2021, que es la base de la planificación del nuevo plan hacia 2030. Esto ha sido una contribución destacada dada la baja financiación del sector salud, especialmente en zonas vulnerables, así como la verticalidad y fragmentación de los programas de salud.

Efectivamente, la fragmentación en los programas verticales de salud pública ha sido mencionado por algunos informantes clave como un cuello de botella y se refiere a la falta de integración y coordinación entre diferentes programas de salud. Esto puede generar una serie de problemas, incluyendo (i) ineficiencia al generar duplicación de esfuerzos y recursos; (ii) una atención fragmentada que puede afectar la calidad del cuidado; (iii) la falta de integración lleva a dificultar



el acceso a la atención; y (iv) afectación a la continuidad de la atención. Para superar estos problemas, es importante que los programas de salud estén bien integrados y coordinados. En este sentido, el enfoque de trabajo reforzado durante el período contribuye a una mayor cooperación entre diferentes programas de salud, así como un enfoque más integrado de la atención de salud de niños, niñas y adolescentes.

**Producto (output) 1.2:** Para el 2024 el sistema educativo ha adquirido las capacidades para la inclusión de los niños y niñas a la preprimaria y garantizar su permanencia durante la transición a la primaria (CPD).

**Hallazgo 6 – Educación. UNICEF ha contribuido de manera sustancial a la inclusión de los niños y niñas de los grupos más vulnerables al sistema educativo, y a su regreso seguro tras la pandemia. La estrategia para involucrar a las familias y la formación de formadores en el Cuidado para el Desarrollo Infantil se ha demostrado como una buena práctica para dotar de sostenibilidad a las iniciativas. Se ha promovido el aprendizaje temprano, el fomento de la lectura y abordado la transición educativa de los niños y niñas del hogar a la escuela. Existe la necesidad de mejorar la capacidad de alerta y respuesta temprana para que se pueda garantizar la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en la escuela, así como de las estrategias intersectoriales en esta materia.**

La OP promovió la **inclusión de los niños y niñas de los grupos más vulnerables en el sistema educativo**, como los estudiantes con discapacidad y los niños indígenas, llevando a cabo acciones para garantizar el aprendizaje y la retención en la escuela. La OP desarrolló kits de alfabetización en 18 lenguas indígenas para fomentar la alfabetización temprana en lenguas maternas, además de guías para docentes y audios o podcast “Ñahendumi”, lo que benefició a 25.000 niños de 535 escuelas indígenas. Informantes clave con trabajo en comunidades indígenas refirieron la importancia de contar con textos y materiales educativos en las diferentes lenguas, y que este beneficio llegó a todas las comunidades con población indígena.

Informantes clave reafirman que los logros más destacados se circunscriben a la educación inicial, a la educación inclusiva y el proyecto “niños fuera de la escuela”. UNICEF ha apoyado el fortalecimiento del sistema educativo para la implementación de la Ley 5.316 de 2013 sobre Educación Inclusiva. Varios proyectos han sido implementados como son el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), Libros de texto digitales accesibles, o el proyecto de Educación de calidad de niños y niñas fuera de la escuela (Education Above All / Educate a Child). Informantes clave confirman que los materiales DUA se constituyen en una innovación que promete consolidarse ya que el ente rector se encuentra trabajando en materiales educativos con este enfoque. Durante el período, UNICEF apoyó al Ministerio de Educación para el **retorno seguro a la escuela**, como se explica más adelante en este documento. El proyecto de **Educación de calidad de niños y niñas fuera de la escuela** ha permitido contribuir con (i) estrategias de matriculación oportuna, (ii) estrategia de recuperación de aprendizajes; (iii) fortalecimiento de Consejos Departamentales y distritales; (iv) y fomentar la movilización comunitaria hacia el objetivo del proyecto.

UNICEF fortaleció las capacidades del Ministerio de Educación y Ciencias y de la comunidad educativa para la prestación de **servicios de primera infancia** a los niños. La OP capacitó a 331 miembros del MINNA y del Ministerio de Educación para involucrar a las familias en la Atención Cuidado para el Desarrollo Infantil (CDI por sus siglas en español). Informantes claves refirieron como logro más destacado la asistencia técnica para el CCD/CDI, la cual tiene como uno de los pilares la atención domiciliaria a través de las visitas a las casas de los beneficiarios, y las capacitaciones mediante la metodología de formación de formadores.

La OP abogó por la promoción del aprendizaje temprano, la inclusión y la interculturalidad en la educación en el proceso de transformación de la educación nacional (PNTE – Plan Nacional de Transformación Educativa). Además, UNICEF apoyó la participación del Ministerio de Educación en foros internacionales, la cooperación sur-sur y abogó por la Declaración de Tashkent<sup>46</sup> para el mejoramiento de la calidad de servicios de educación en la primera infancia, vinculado con la intervención con Kunu’u bajo el producto 4. La combinación de la aplicación de mecanismos como la capacitación, asistencia técnica y abogacía presentan unas bases adecuadas para dotar de sostenibilidad a las iniciativas CDI ya implementadas. Sin embargo, mayor esfuerzo es necesario para conseguir una plena integración de la CDI en las estrategias y planes de del Gobierno. Por ejemplo, datos recientes relevados a través de investigación apoyada por UNICEF<sup>47</sup> indican que las transferencias condicionadas están concentradas en la población de 6 a 13 años, justamente edades que presentan elevadas tasas de asistencia escolar. Esto señala a una falta de priorización de las transferencias condicionadas a la población de 0 a 5 años, sobre todo en familias monoparentales, lo que sería muy oportuna y podría tener un mayor impacto de esas transferencias en el curso de vida de los niños, niñas y adolescentes durante su infancia. Se reporta en el RAM que, de forma agregada, un 5% de familias reconocen e incrementaron sus actividades de aprendizaje con sus hijos, como leer o dibujar; y hubo un aumento del 15% en las familias que informan que envían a niñas y niños a asistir a educación infantil.

Además, se promovió el **aprendizaje temprano** a través de la Estrategia Amor por Aprender, que se lanzó en 7 distritos para fomentar la lectura y las matemáticas a través del juego. Se desarrollaron materiales de lectura y herramientas de aprendizaje con un enfoque interdisciplinario e inclusivo, incluidas recomendaciones para niños con discapacidad. Se capacitó a profesores, personal escolar, familias y voluntarios para promover la lectura en sus escuelas, comunidades y en el hogar. Cerca de 1.400 educadores fueron capacitados en el método con la estrategia de “Amor por la Lectura”, con capacidad de impacto de fomentar la lectura entre más de 33.000 niños. Esta iniciativa también fue destacada por los informantes claves, como logro significativo, atendiendo a que se operó una oferta pública conjunta, MINNA y MEC, en algunos territorios en común, como ser: en Limpio, Villeta, Villa Elisa (Central). En línea con la estrategia de desarrollo territorial de UNICEF, se elaboraron planes municipales de fomento a la lectura en la primera infancia, además de la capacitación a docentes y otros actores, en dos departamentos y siete municipios. Para ello se articuló una red de implementadores (Fundación ALDA, Fundación en Alianza, Techo y Habitat). Se valora como un ejercicio incipiente con capacidad de escalabilidad. Como resultado cabe destacar que el Programa Amor por Aprender con un enfoque basado en el modelo ecológico y el cambio de comportamiento social ha sido un ejemplo para el nuevo gobierno, que lanzó el Programa Ñe'ery, un programa de fomento de la lectura y la escritura para todos los niveles educativos.

Además, para apoyar la **continuidad del aprendizaje**, se mejoró la capacidad metodológica del Ministerio de Educación para abordar la transición educativa de los niños del hogar a la escuela, mediante la implementación y seguimiento de un conjunto de herramientas educativas de matemáticas para el aprendizaje temprano, llamado Tikichuela. Por último, cabe mencionar el desarrollo del instrumento de evaluación de calidad de los servicios de primera infancia, siendo

<sup>46</sup> Declaración de Tashkent y Compromisos de Acción para Transformar la Atención y Educación de la Primera Infancia, 16 de noviembre de 2022. La Declaración de Tashkent y los Compromisos de Acción para Transformar de la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) establecen los principios rectores y las estrategias para la transformación urgente de la AEPI a fin de acelerar la consecución de la Meta 4.2 de los ODS, así como las medidas concretas para los Estados Miembros, la comunidad internacional, las organizaciones no gubernamentales y la UNESCO, que se supervisarán, examinarán y evaluarán periódicamente.

<sup>47</sup> Información proporcionada por el Oficial de Inclusión Social de UNICEF Paraguay.

uno de los indicadores conseguidos conforme reportado en el RAM.

Un desafío apuntado por informantes clave es avanzar en la generación de alerta temprana para la identificación proactiva de posibles problemas que pueden afectar la capacidad de los y las estudiantes para permanecer y tener éxito en la escuela. Estos pueden incluir problemas académicos, de comportamiento, de salud mental o factores socioeconómicos. Durante el período se ha iniciado el trabajo del diseño de una aplicación tecnológica de sistema de alerta temprana (SAT), distinguiendo los factores que contribuyen a la exclusión educativa y generando alertas según la existencia de éstos.

**Producto (output) 1.3:** Para el 2024, padres y madres han adquirido competencias para generar cuidados cariñosos y sensibles a sus hijos e hijas aun aquellos con discapacidad (CPD).

**Hallazgo 7 – Crianza positiva y no violencia. UNICEF ha contribuido a la prevención de la violencia a través de la promoción de la crianza positiva, tanto fortaleciendo la capacidad de garantes de derechos como la capacidad de los titulares de derechos. Las intervenciones han tenido diferentes escalas logrado visibilizar y sensibilizar sobre la problemática de la violencia infantil. Se fortalecieron las plataformas locales multisectoriales que juegan un rol clave para la acción territorial. Además se ha mejorado el registro de nacimiento y se ha dado apoyo para la aplicación de la Ley de Cuidados Alternativos y Adopciones con padres y cuidadores. La actividad de los grupos conservadores ha retrasado la aprobación y mermado el proceso de consolidación del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia.**

Como se mencionó previamente, Paraguay enfrenta diferentes desafíos sociales entre los que está la violencia contra las y los niños, que es un fenómeno complejo afectado con otras dinámicas como la pobreza, la desprotección social, la exclusión escolar, que se intensificó todavía más con la pandemia, o la salud mental. Por ello se constatan en la documentación analizada previamente en este informe situaciones de abuso y violencia, sobre todo intrafamiliar; y abuso sexual. Ante esta problemática, UNICEF realizó contribuciones significativas durante el período a pesar de las limitaciones provocadas por la pandemia. Un desafío y obstáculo fue la actividad del grupo denominado “pro vida y por familia”, que incidió en el fuerte rechazo del proceso del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia. Finalmente fue aprobado (2021), a pesar de las dificultades. Se evidenciaron resistencias al trabajo de UNICEF por parte de los grupos conservadores, atacando este proceso con mensajes de imposición de una agenda global.<sup>48</sup>

Como parte de las estrategias de intervención de UNICEF, en materia de **prevención de la violencia**, la OP capacitó a 62 educadores de 9 centros educativos en el uso de herramientas legales y técnicas para intervenir en situaciones violentas que amenazan el bienestar de los estudiantes. Aunque presenta resultados destacados el alcance geográfico fue limitado. De acuerdo a informantes clave, fue destacada a nivel de logros la colaboración muy cercana en el proyecto de niñas, niños libres de violencia a través del cual se trabaja con los gobiernos locales, en las escuelas y con los adolescentes; y el apoyo a las diferentes campañas de prevención de violencia contra la niñez y adolescencia, con el desarrollo de manuales, materiales y guías que sirven como referencia a la hora de brindar los servicios de capacitación. En este sentido, la OP fortaleció el Sistema Nacional de Promoción y Protección de Niñez y Adolescencia, por ejemplo con actividades de capacitación a más de 700 integrantes de los sistemas de protección de la niñez en la prestación de servicios para la prevención de la violencia de género contra niñas, niños y adolescentes.

El parecer de informantes clave fue que la violencia y el abuso, a partir de estas iniciativas apoyadas

<sup>48</sup> [Manifiesto-Padres.-MEC.-Conferencia-de-Prensa.-22-12-21.-.pdf \(informatepy.com\)](#)

por UNICEF, fue visibilizada y abordada con acciones específicas; se avanzó en la sensibilización y acompañamiento. Se fortalecieron las plataformas locales multisectoriales de servicios a la primera infancia en 26 municipios, y se trabajó a nivel municipal con las CODENIs y la generación de espacios seguros. UNICEF apoyó al Observatorio Nacional de la Niñez y la Adolescencia (ONNAP) en los protocolos de gestión de datos de 6 experiencias demostrativas. Además se ha trabajado una Guía para la Protección de Niños y Adolescentes que fue socializada en talleres, lo que muestra el carácter participativa que se le ha dado a este espacio. Estas estrategias de prevención de la violencia no sólo beneficiarán a los niños/as sino también a los adolescentes. La ruta Bioceánica de Paraguay aumenta el riesgo de criminalidad, que puede incluir la trata de personas, y de expandir la ruta de explotación sexual en niñas, niños y adolescentes en Paraguay.<sup>49</sup>

50

Entre otras intervenciones de UNICEF, destaca la aplicación de estrategias de desarrollo de capacidades y cooperación sur-sur, para la generación de las Guías de **Pautas de Crianza positiva**, en el marco del Proyecto Itaipú. De acuerdo a los datos aportados por la OP, alrededor del 80% de los padres y cuidadores que participaron en las sesiones de capacitación (348 familias) indicaron que aplicaron estrategias de crianza positivas, siendo muy pertinentes dada las situaciones de violencia intrafamiliar. Además de las Guías de intervención, se ha desarrollado una Estrategia de intervención en los primeros años en los campamentos/albergues e implementado el “Diario en casa” que consiste en un sistema de mensajería por WhatsApp. Esta iniciativa de UNICEF permitió a las familias acceder a información útil para apoyar el bienestar de niños, niñas y adolescentes en cuarentena en casa debido a la pandemia.

Una contribución importante en materia de protección a la niñez ha sido la creación del primer Programa de **Cuidados Alternativos** y la promoción de la Ley de Cuidados Alternativos y Adopciones, entre actores clave del Sistema de Protección a la Niñez. Además, para mejorar la prestación de servicios y la calidad de los servicios de protección infantil, se llevó a cabo una evaluación de 94 servicios de protección infantil y se desarrollaron planes de acción proporcionando herramientas metodológicas para abordar los hallazgos relacionados con la accesibilidad y otros desafíos principales para mejorar 51 de los servicios evaluados. En el apoyo de la implementación de la citada Ley, se han realizado acciones de abogacía de la misma, una estrategia de comunicación de la ley, proyectos piloto de implementación, y manuales y protocolos de intervención.

Por último, cabe destacar la campaña para el **registro de nacimiento**, implementando acciones de desarrollo de capacidades, abogacía, e innovación. Para las actividades de abogacía se ha aprovechado la presencia en otros espacios, como en la mesa Kunu’u. Como resultado se logró la expedición de 2.200 actas de nacimiento de recién nacidos.

**Producto (output) 1.4:** Para el 2024, las capacidades nacionales y subnacionales se articulan para la prestación de servicios de atención integral de los niños y niñas en el marco de una política nacional de infancia articulada al sistema nacional de protección (CPD).

**Hallazgo 8 – Política nacional en la primera infancia. Este producto ha tenido un enfoque transversal a nivel del efecto (outcome) primeros años del CPD permitiendo actuar sobre aspectos del entorno habilitante de las políticas de la infancia a partir de un marco de cuidado**

<sup>49</sup> [Autoridades abordaron plan para garantizar derechos de mujeres, niños, niñas y adolescentes en Carmelo Peralta – Ministerio de la Defensa Pública \(mdp.gov.py\).](#)

<sup>50</sup> [Investigación revela la ruta de explotación sexual infantil en Paraguay - Última Hora | Noticias de Paraguay y el mundo, las 24 horas. Noticias nacionales e internacionales, deportes, política. Noticias de último momento. \(ultimahora.com\)](#)



**cariñoso y sensible. UNICEF ha sido crucial para informar el diseño de políticas inclusivas coordinando actores que operan en el territorio en el ámbito de la primera infancia, y ampliando servicios en los distritos priorizados. Permanece el desafío de escalar las intervenciones y resultados que se ven limitados, por la limitada dotación presupuestaria pública que continúa siendo una brecha importante para la efectividad de las políticas de la infancia.**

A lo largo de los años UNICEF ha realizado un trabajo acumulativo que ha tenido como resultado que la primera infancia constituya una política de Estado, que se materializó en un borrador de Plan Nacional de Primera Infancia. Así, en materia de **políticas de primera infancia**, UNICEF completó el apoyo técnico a dos publicaciones sobre el Plan Nacional de Primera Infancia: el documento técnico y una versión fácil de usar para los intendentes municipales. Para la revisión de este plan se creó un equipo de trabajo nacional integrado por nueve ministerios con el objetivo común de apoyar el desarrollo de la primera infancia, lo que reafirma la labor de concertación y búsqueda de un enfoque articulado entre Ministerios. De conformidad a lo expresado por informantes clave, la elaboración del Plan Nacional de Primera Infancia, con apoyo técnico y financiero de UNICEF, fue uno de los logros destacados en este periodo pero que requiere ser completado y aprobado por el Estado. Previamente se había realizado la Evaluación del Plan Nacional de Primera Infancia 2011 – 2020, también con apoyo de UNICEF.

Además, UNICEF apoyó la **Estrategia Nacional de Desarrollo Atención Integral de la Primera Infancia de Kunu'u**. El objetivo principal de la estrategia es fortalecer e integrar puntos de contacto de distintas instituciones del Estado, optimizándolas para lograr un mejor servicio. Se ha trabajado para que todos los programas sectoriales identificados como esenciales en el sistema de protección social puedan llegar a los niños y niñas, en sus localidades y de manera oportuna. En primer lugar, el ENPI (Equipo Nacional de Primera Infancia) completó y validó el borrador del Plan Nacional de Primera Infancia (2021-2030). UNICEF fomentó un entorno propicio y la coordinación intersectorial para sostener los esfuerzos políticos y técnicos en materia de desarrollo de la primera infancia, logrando la ampliación del modelo territorial de la Estrategia Desarrollo de la Primera Infancia (ENAPII Kunu'u) de 5 a 26 distritos, garantizando la prestación efectiva de todos los servicios destinados a la primera infancia, desde el embarazo hasta el quinto año del niño. Por ejemplo, se llevó a cabo una evaluación de las necesidades territoriales para la implementación de Kunu'u y se formaron equipos territoriales de ENAPII DPI para continuar con la consolidación de la plataforma de prestación de servicios para Kunu'u y la implementación del Sistema de Protección Social Vamos!. Como resultado, se fortalecieron los siguientes aspectos de los servicios de DPI: creación de ludotecas, apoyo al registro de nacimientos, captación de embarazadas y kits de bienvenida. Entre algunos de los resultados, destacan los siguientes: se mejoró la interoperabilidad entre el sistema de salud y el sistema de registro civil, mujeres embarazadas que accedieron a servicios prenatales y recibieron paquetes de bienvenida; y la apertura del primer centro público de juego y aprendizaje.<sup>51</sup>

Además de la mejora de la calidad de los servicios a la primera infancia en los distritos priorizados, se ha realizado un enfoque integrado y coordinado entre los actores que operan en el territorio en esta temática. UNICEF lideró la coordinación territorial y un proceso de mapeo de actores de la estrategia ENAPII, desarrolló lineamientos metodológicos para consultas públicas, brindó asistencia técnica para diagnósticos de contexto y completó la sistematización de resultados, lo

<sup>51</sup> A Agosto 2023 el Proyecto Kunu'u tenía reportado en el borrador de sistematización: 1.114 kits de bienvenida entregados; 41.588 madres y niños beneficiados.; 13.840 mujeres con al menos cuatro controles prenatales; 10.178 niños atendidos en ludotecas; 10.185 mujeres embarazadas fueron captadas para que accedan a sus controles; 9.761 registros de nacimiento; 3.590 niños atendidos en los Espacios de Desarrollo Infantil.



que contribuye a replicar la metodología en otras intervenciones.

Otro logro significativo ha sido la inclusión de temas transversales como la ECE (Early childhood education, educación inicial), la discapacidad y la educación intercultural en la reforma de la política educativa. En última instancia, contribuyó a alinear la Política Educativa con el Plan Nacional de Desarrollo y permitir la futura articulación con el PNDPI. Sin embargo, se requiere una mayor identificación de los grupos desatendidos y excluidos para lograr efectivamente políticas basadas en la diversidad, la equidad y la inclusión, como ha quedado analizado en el capítulo de relevancia.

La desinformación entre la población general sobre el proceso del Plan Nacional de Transformación Educativa y los conceptos relacionados con la inclusión, la interculturalidad y la igualdad de género es un desafío para implementar las políticas de la primera infancia. De acuerdo a informantes clave, se experimentaron dificultades para articular acciones entre los socios gubernamentales, a lo que se suma la infrafinanciación pública de servicios para la primera infancia. Según la documentación revisada para el análisis de brechas y apuntando por informantes clave, aunque Paraguay ha realizado esfuerzos para aumentar la financiación de los servicios para la primera infancia, aún existen brechas significativas que deben abordarse. Algunas de estas brechas incluyen la insuficiencia de fondos, desigualdades regionales, falta de inversión en ciertos servicios como los de salud mental o los programas de intervención temprana para niños con discapacidades e ineficiencia en la utilización de fondos por deficiente gobernanza institucional. Además, falta sostenibilidad siendo algunos programas dependientes de la financiación de donantes internacionales, lo que lleva a problemas de sostenibilidad a largo plazo si estos fondos se reducen o eliminan. Estos desafíos se mitigaron continuando con el trabajo técnico, difundiendo información y monitoreando el impacto, y utilizando un lenguaje diferente para expresar ideas.

## **Adolescentes**

**Efecto esperado (outcome) 2:** Al 2024, los y las adolescentes cuentan con oportunidades para un desarrollo saludable, aprender a lo largo de su vida, que estén protegidos contra toda forma de violencia y puedan ejercer plenamente su ciudadanía.

De los cuatro indicadores del efecto (outcome) adolescentes reportados en el RAM (*i. Children aged 5-17 years engaged in child labour, per sex and age group, disaggregated by the worst forms of child labour; ii. Number of adolescent girls and boys who participate in or lead civic engagement initiatives through UNICEF-supported programmes; iii. Upper secondary net attendance rate; iv. Percentage of women aged 20-24 who had at least one live birth before the age of 18*) solo se reporta valor de resultado conseguido para el 2º indicador (Number of adolescent girls and boys who participate in or lead civic engagement initiatives through UNICEF-supported programmes: 5,151 siendo la meta 5,000).

El presente CPD presentaba como novedad la intención mejorar las condiciones de los adolescentes en el país. Al inicio del CPD, la Primera Infancia ya se había consolidado como política de Estado, sin embargo, las necesidades de la adolescencia no estaban presente en la agenda pública. Al final del presente ciclo se constata la existencia de una estrategia nacional de abordaje a la adolescencia, lo que constituye una contribución significativa que UNICEF ha realizado al país.

UNICEF ha hecho contribuciones significativas para garantizar un regreso seguro a las escuelas y luchar contra la exclusión educativa de los adolescentes, con un enfoque intercultural. La generación de evidencia apoyada por UNICEF proporciona una oportunidad para mejorar las políticas públicas y reintegrar a los adolescentes no escolarizados al sistema educativo.

Durante el período, UNICEF ha actuado para prevenir la violencia y mejor sistema de denuncias con perspectiva en las dinámicas de adolescentes, destacando los Espacios Seguros para Adolescentes como un caso exitoso. Esta intervención permitió, allí donde se implementó, que la comunidad viera a los jóvenes de manera diferente y sirvió como un modelo para abordar diversas temáticas con adolescentes. Sin embargo, la sostenibilidad de algunos avances está amenazada por la falta de presupuesto a nivel de los gobiernos locales para la atención de la Adolescencia y la fuerte oposición de grupos que promueven campañas en contra de conceptos como la igualdad de género y los derechos humanos y de los niños.

El abordaje de la salud mental en adolescentes fue otra de las intervenciones clave implementadas en el período. UNICEF ha contribuido a introducir en la agenda pública la salud mental de los adolescentes mediante un enfoque inclusivo que ha involucrado a las comunidades locales. Uno de los hitos del período fue la conformación del Consejo Consultivo de Adolescentes y Jóvenes de UNICEF, con el objetivo de garantizar la perspectiva de estos grupos acerca de los programas desarrollados por UNICEF en el país. La creación y funcionamiento del Consejo fue clave para la vinculación de las acciones de la oficina con las organizaciones de la sociedad civil y aproximarse a las preocupaciones e intereses de los y las adolescentes. Se ha logrado una incursión en la agenda de cambio climático con participación de los jóvenes. Persiste la necesidad de incrementar las acciones en las comunidades indígenas y comunidades jóvenes del Chaco paraguayo y la Región Oriental, así como continuar apoyando para consolidar la labor del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

Este efecto tiene tres productos relacionados:

**Producto (output) 2.1:** Para el 2024, los y las adolescentes acceden a servicios educativos, con enfoque inclusivo, pertinentes y de calidad, que aseguren trayectorias exitosas, en especial en zonas con mayor vulnerabilidad (CPD).

**Hallazgo 9 – Educación de los adolescentes.** Durante este CPD UNICEF ha realizado contribuciones clave para garantizar el retorno seguro a las escuelas, así como combatir la exclusión educativa de los adolescentes, también con enfoque intercultural. La generación de evidencia realizada ofrece una oportunidad para potenciar las políticas públicas y la reintegración al sistema educativo de los adolescentes no escolarizados, ya que, a pesar de los avances identificados, permanece el desafío de un mayor impulso de las políticas para adolescentes, con impacto en la inclusión escolar.

En el ámbito de la educación en adolescentes, UNICEF contribuyó en la **mejora de la matrícula escolar** y el **retorno seguro a las aulas** durante la pandemia de Covid-19. Se destacan algunos aportes significativos, como han sido la generación de evidencia a través de una investigación sobre niños no escolarizados. La evidencia generada por UNICEF y los esfuerzos de abogacía comunicacional y técnica-política han contribuido a posicionar la temática de exclusión educativa como una de las prioridades de la campaña de los candidatos a presidentes en las elecciones presidenciales del 2023 de acuerdo a los informes de resultados de la OP e informantes clave, elevando la visibilidad de esta problemática del país. Para identificar y abordar la problemática de **niños y adolescentes no escolarizados**, UNICEF fortaleció las capacidades de 10 funcionarios del Ministerio de Educación, responsables en esta temática para implementar informes de “*School Children Active Search*” y técnicas de entrevista en el terreno. También se inició un proyecto trianual para matricular a 30,000 niños no escolarizados en seis departamentos, con una lista provisional con un alcance de 75 escuelas actualmente, que se espera incrementar en los próximos años. Asimismo, se crearon mensajes de audio en colaboración con maestros indígenas **para el regreso seguro a la escuela en lenguas indígenas** a través de la serie “Ñahendumi”,

validada por el Consejo Nacional Indígena. La iniciativa benefició a 8,406 adolescentes, fortaleciendo sus conocimientos sobre derechos humanos e indígenas.

Las estrategias comunitarias de búsqueda activa y de comunicación han resultado en la vuelta a la escuela de más de 800 adolescentes en edades de asistir al sexto hasta el noveno grado según informaciones de la OP. Es un número modesto respecto al total de adolescentes estimados fuera de la escuela, como indicado más abajo, pero ejemplifica como la intervención tiene éxito allí donde se ha implementado. También se ha culminado el desarrollo de la propuesta pedagógica Espacios de Recuperación de Aprendizajes (ERA) que permitirá a los adolescentes, que hayan vuelto, recuperar los aprendizajes perdidos favoreciendo la permanencia en la escuela. Así, se identifican algunas intervenciones específicas de exclusión educativa a nivel secundario, diferenciadas de las relacionadas con los primeros años.

Como parte de la estrategia de generación de evidencia y abogacía para visibilizar y desarrollar políticas y planes para los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, UNICEF y el MEC han elaborado el estudio “Niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela: perfiles y barreras de exclusión en Paraguay”. El estudio da cuenta de la magnitud de la exclusión educativa y permite identificar quiénes son los niños, niñas y adolescentes en mayor situación de vulnerabilidad educativa. De acuerdo a los resultados del estudio, el grupo poblacional más excluido es el de los adolescentes de 12 a 17 años de edad, estimando que entre el 27% y 35% de esta franja etaria están fuera del sistema educativo, principalmente aquellos con discapacidad y pertenecientes a poblaciones indígenas. Los insumos del informe permitieron iniciar el trabajo de la construcción conceptual de una aplicación tecnológica de sistema de alerta temprana (SAT), como se ha indicado anteriormente, distinguiendo los factores que contribuyen a la exclusión educativa y generando alertas según la existencia de éstos. Se espera que el desarrollo tecnológico sea incorporado en el sistema de información del MEC de manera piloto.

UNICEF en un esfuerzo articulado en las diferentes etapas de ciclo de vida tal como fue descrito para los primeros años, respaldó la **Transformación Educativa Nacional** a través de **modelos de educación bilingüe**. Se ha apoyado también la presencia del país en foros internacionales, como la participación del MEC de Paraguay en la Cumbre de Transformación de la Educación en Nueva York. Además de lo anterior, UNICEF dirigió acciones para permitir un **proceso participativo de consultas con poblaciones indígenas** históricamente marginadas en el marco de Transformación Educativa. Así también se realizó un proceso de consulta a asociaciones y federaciones de personas con discapacidad, afrodescendientes, migrantes y otros grupos no visibilizados.

Para abordar los desafíos que enfrentan los adolescentes paraguayos, tal como apuntando en el análisis de brechas, es necesario que las políticas públicas se centren en mejorar la educación y las oportunidades de empleo para los adolescentes, ampliar el acceso a los servicios de salud, incluidos los de salud sexual y reproductiva, y abordar la violencia y la delincuencia. También es crucial trabajar para reducir la pobreza y la desigualdad. Al inicio del período del presente CPD, la Primera Infancia ya se había consolidado como política de Estado, sin embargo, las necesidades de la adolescencia no estaban presente en la agenda pública. Al final del presente ciclo se constata la existencia de una estrategia nacional de abordaje a la adolescencia, lo que constituye una contribución significativa que UNICEF ha realizado al país, que requieren ser impulsada para el cambio efectivo en las condiciones de vida y los derechos de adolescentes.

**Producto (output) 2.2:** Producto 2.2. Para el 2024, los servicios locales y nacionales, las familias y adolescentes cuentan con capacidades para identificar, prevenir y responder a diversas formas de violencia y promover cambios de prácticas culturales nocivas (CPD).

**Hallazgo 10 – Prevención de violencia y prácticas nocivas. UNICEF ha contribuido a fortalecer el sistema de protección, particularmente para gestionar denuncias así como prevenir la violencia. Los Espacios Seguros para Adolescentes se mostraron como un caso de éxito por su carácter demostrativo donde un programa a nivel local permitió que la comunidad viera de forma diferente a los jóvenes y servir de ejemplo sobre el que trabajar diferentes temáticas con adolescentes a nivel de territorio. La sostenibilidad de algunos avances conseguidos está en riesgo por la fuerte oposición de los grupos conservadores.**

En el ámbito de la prevención y atención de la violencia, UNICEF promovió la creación e implementación de los **Espacios Seguros Adolescentes (ESA)** como estrategia de trabajo de prevención y atención contra toda forma de violencia y de promoción de la salud mental en 7 distritos del país, con potencial de impactar en más de 640 adolescentes. Los ESA, que articulan al gobierno a nivel nacional y local, la sociedad civil y la comunidad y las familias, están a crear y mantener entornos protectores que alejen a adolescentes y jóvenes de la violencia, malos tratos, abuso sexual, drogadicción y explotación. Tal y como se ha podido constatar con la visita en territorio realizada por el equipo de evaluación, así como lo referido por informantes clave, entre los que se encontraban madres de participantes de estos ESA, los espacios se constituyen en verdaderos centros de encuentro de adolescentes y jóvenes para el desarrollo de diferentes tipos de actividades, tanto recreativas, deportivas así como formativas. Informantes clave indican que la implementación de esta iniciativa, en varios municipios, mediante el trabajo coordinado entre el MINNA y los municipios, fue bien recibido. Sin embargo, avances conseguidos está en riesgo en el último período del Programa por la fuerte oposición de los grupos conservadores.

Respecto a la **protección y desarrollo seguro**, UNICEF lideró esfuerzos colaborativos con instituciones gubernamentales y comunidades para **prevenir e intervenir en casos de violencia** contra niños y adolescentes, con especial atención a la **violencia de género y en comunidades indígenas**. Se **fortaleció** el Sistema Nacional de Protección a la Infancia y la Adolescencia para gestionar denuncias. En el marco de la Cultura de Paz como estrategia de intervención con adolescentes en Entornos educativos y Espacios Seguros, UNICEF publicó guías que permiten abordar la problemática.<sup>52</sup> En este ámbito, hubo una contribución importante en la generación de evidencia, principalmente con el estudio sobre la violencia en entornos educativos.<sup>53</sup> Adicionalmente, se realizaron talleres para brindar conceptos sobre violencia en entornos educativos, socializar hallazgos del estudio y presentar los materiales comunicacionales para visualizar estrategias de difusión y uso a 114 referentes designados de ministerios y representantes de UNICEF, Global Infancia y de la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción (UNA).

Desde el punto de vista de grupos especialmente vulnerables, UNICEF abogó por los **derechos de adolescentes migrantes** mediante la publicación de una guía y el desarrollo de una propuesta interinstitucional en colaboración con la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y la OCR. Este proyecto, actualmente en implementación, se centra en abordar la migración y su impacto en mujeres y niños. Se ha aplicado una estrategia de

<sup>52</sup> Guía metodológica de “conocimiento en la valoración de la cultura de la paz para adolescentes”. Guía metodológica para adultos sobre cómo responder adecuadamente a los conflictos.

<sup>53</sup> Estudio de casos sobre violencia en entornos educativos y su impacto en la salud mental de adolescentes.



**intervención comunitaria en zona de frontera.** En la Triple Frontera<sup>54</sup>, la OP implementó acciones de capacitación y prevención de violencia, fundamentalmente centrada en el uso de la caja de herramientas para el desarrollo de habilidades para la prevención de la violencia en las comunidades. En el Chaco Central, UNICEF fortaleció el Sistema Nacional de Protección a la Niñez y Adolescencia, colaborando con CODENIS para implementar la campaña "Todos Somos Hechakuaa" y proporcionando equipos de cómputo a comunidades para promover la denuncia de violencia.

A través del **Programa Jeré**, se involucró a estudiantes universitarios en **proyectos de prevención de violencia**, con más de 186 voluntarios inscritos y 2,709 beneficiarios. Con los grupos de fe, se trabajó la metodología de UPSHIP, a fin de que en los diferentes ámbitos se pueda desarrollar la metodología en el cumplimiento de los derechos del niño y con esto romper brechas sobre creencias y preconceptos hacia el rol de UNICEF.

Se han realizado acciones también en el ámbito político. UNICEF respaldó al Frente Parlamentario en audiencias sobre la Prevención de la Violencia contra la Niñez y la Adolescencia y finalmente, la participación en el seminario web internacional de la "Alianza para poner fin a la violencia" permitió a UNICEF reevaluar estrategias postpandémicas y actualizar información sobre **violencia sexual** en Paraguay.

Durante el año 2023 se elaboró el informe confidencial de UNICEF para el **Comité de los Derechos del Niño (CRC)**, el cual se defendía ante el comité y se apoyo a los adolescentes para que estén presentes y además se coordinó la capacitación a la red de derechos humanos del ejecutivo para la elaboración de las respuestas del país al CRC en donde se contó con la participación de más de 50 referentes del Gobierno.

**Producto (output) 2.3:** Las instituciones nacionales y subnacionales se articulan para crear las condiciones para el establecimiento de un marco de política nacional para el desarrollo adolescente, que garantice sus derechos; y genere nuevos espacios y herramientas de participación para el ejercicio de su ciudadanía (CPD).

**Hallazgo 11 – Participación y ejercicio de ciudadanía.** UNICEF ha contribuido a introducir en la agenda y abordar la salud mental de los adolescentes mediante un enfoque inclusivo que ha involucrado a las comunidades locales. La creación y funcionamiento del Consejo de Adolescentes y Jóvenes de UNICEF fue clave para la vinculación de las acciones de la oficina con las organizaciones de la sociedad civil y aproximarse a las preocupaciones e intereses de los y las adolescentes.. Se ha logrado una incursionar en la agenda de cambio climático con participación de los jóvenes. Persiste la necesidad de incrementar las acciones en las comunidades indígenas y comunidades jóvenes del Chaco paraguayo y la Región Oriental, así como continuar apoyando para consolidar la labor del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

UNICEF ha introducido durante el período intervenciones psicosociales para fortalecer la **salud mental de los adolescentes**. Fue relevante la contribución en la generación de evidencia y abogacía. Se realizó una investigación sobre la salud mental de los adolescentes y actividades de promoción de la asistencia psicosocial mediante actividades comunitarias y festivales artísticos. La iniciativa "Yo apoyo a mis amigos" capacitó a adolescentes en primeros auxilios en salud mental, convirtiéndolos en interlocutores sobre el tema. Esto también fue corroborado por informantes clave participantes en la iniciativa. Colaborando con las Unidades de Salud Familiar

<sup>54</sup> La Triple Frontera es un triffinio internacional situado en el cruce de fronteras entre Argentina, Brasil y Paraguay, cerca de las cataratas del Iguazú.



(USF), UNICEF contribuyó a construir herramientas para abordar la salud mental con el respaldo de las comunidades locales, estableciendo mecanismos para derivar casos que requerían asistencia profesional. En el marco del Programa "Jeré", estudiantes de psicología implementaron proyectos comunitarios de promoción de la salud mental. Todo ello constituye unas bases para la continuación del trabajo en esta temática para el próximo ciclo programático.

La **participación de los adolescentes** en la educación fue impulsada de diferentes formas con el objetivo de contribuir a generar redes de apoyo entre pares y propuestas pertinentes para combatir la exclusión educativa. En alianza con organizaciones locales de sociedad civil, UNICEF implementó un proyecto piloto de fortalecimiento de consejo de estudiantes en 6 instituciones educativas. Como resultado de esta acción, 6 consejos estudiantiles se han conformado y han desarrollado propuestas escolares para combatir la exclusión educativa, identificando las principales barreras de exclusión y problemáticas que enfrentan sus pares. Se debe ampliar el impacto de estas intervenciones para ver cambios en sus conocimientos sobre sus derechos, puedan comprender la realidad contextual y desarrollen en conjunto con sus familias y docentes las propuestas locales de combate a la exclusión educativa. UNICEF recopiló información relevante y estableció mecanismos de apoyo entre pares para prevenir la deserción escolar. Se identifican como muy pertinentes estas acciones ante la incorporación de grupos conservadores en el contexto nacional.

UNICEF respaldó el desarrollo de la **Estrategia Integral de Atención a la Adolescencia** proporcionando apoyo técnico y financiero al MINNA. La estrategia busca articular intervenciones para adolescentes, mejorar la eficiencia gubernamental y replicar buenas prácticas a nivel local, con la participación activa de grupos focales en su diseño.

Uno de los hitos del período fue la conformación del Consejo Consultivo de Adolescentes y Jóvenes de UNICEF, con el objetivo de garantizar la perspectiva de estos grupos acerca de los programas desarrollados por UNICEF en el país. El consejo está conformado por 30 adolescentes<sup>55</sup> y jóvenes de entre 15 y 24 años de Asunción, Ciudad del Este, Encarnación, Caaguazú y el departamento Central, todos miembros de organizaciones juveniles y de la sociedad civil. Los principales beneficios del Consejo han sido el fortalecimiento de la participación y liderazgo de los jóvenes en diferentes espacios locales, como los consejos distritales y departamentales de Educación y otros ámbitos. UNICEF ha jugado un papel crucial al respaldar el reconocimiento de estas instancias locales para la participación.

En cuanto a los aprendizajes y lecciones aprendidas, los propios integrantes del Consejo recomiendan la creación de más espacios para replicar las capacidades, aprovechando las competencias y habilidades de los jóvenes miembros como agentes multiplicadores. También sugieren que las intervenciones sean más inclusivas contando con los adolescentes y jóvenes a nivel comunitario, y que el Consejo tenga una imagen y marca propias para su reconocimiento social. Las preocupaciones futuras de los adolescentes consultados se centran en temas emergentes como la salud mental y el cambio climático, y la necesidad de fomentar la participación de los jóvenes en espacios políticos y de toma de decisiones, fortaleciendo sus capacidades de liderazgo e incidencia.

La participación de los adolescentes se fomentó mediante herramientas como U-Report<sup>56</sup>, el Programa de Voluntariado Jeré y la metodología UPSHIFT, permitiéndoles abordar temas

<sup>55</sup> Composición del Consejo en el momento del informe: 30 adolescentes (17 mujeres y 13 hombres)

<sup>56</sup> U-Report es un servicio de mensajería gratuito, seguro y anónimo de UNICEF dirigido a adolescentes y jóvenes que se constituye en una herramienta digital que vincula a UNICEF y a las organizaciones de la sociedad civil con adolescentes y jóvenes, para promover eficazmente la comunicación bidireccional, facilitar su participación y planificar acciones e intervenciones que sean relevantes para los grupos y comunidades destinatarios.

socioambientales y participar en políticas nacionales e internacionales sobre cambio climático. UNICEF se ha integrado a la agenda de cambio climático apoyando de manera complementaria en el fortalecimiento de asociaciones juveniles. UNICEF capacitó a adolescentes en temas socioambientales, apoyando un Campamento Juvenil y la formación de la Red de Jóvenes por la Acción Climática, y se apoyó la participación de 6 adolescentes en la COP-27. Gracias a esas acciones se ha logrado el fortalecimiento de las redes de jóvenes para la prevención de la violencia y la acción climática. Sin embargo, aunque se han registrado 1,426 u-reporteros, no se ha conseguido un avance significativo en la generación de interés de los jóvenes para el uso de la plataforma U-Report.

La implementación de las intervenciones en adolescencia también se enfrentó a **algunos desafíos**, entre los cuales se destacan problemas en algunas comunidades locales donde la gente se opone al proceso de transformación de la educación nacional y se difundieron mensajes negativos sobre las intervenciones de UNICEF. Para solucionar este problema, UNICEF hizo un trabajo de inmersión en terreno en las zonas de trabajo, para invitar a adolescentes, padres y tutores a participar en las actividades. No obstante, se observó una mayor apertura en las comunidades donde UNICEF cuenta con el apoyo de las autoridades locales, lo que debe ser tenido en cuenta en las estrategias de desarrollo territorial y la selección de lugares para la implementación de proyectos piloto y demostrativos. Informantes clave indican que existen mayores brechas para la participación y ejercicio de la ciudadanía en las comunidades indígenas y comunidades jóvenes del Chaco paraguayo y la Región Oriental. Se ha incrementado el trabajo con estas poblaciones pero el cambio requiere una continuada y ampliada intervención en el territorio.

### **Generación de evidencia**

**Efecto (outcome) 3:** Para 2024, más niñas, niños y adolescentes se benefician de políticas, planes y programas basadas en evidencia y gestión del conocimiento, y del fortalecimiento de los gobiernos locales para la gestión basada en resultados con enfoque de niñez y equidad.

De los cuatro indicadores del efecto (*outcome*) 3 reportados en el RAM (i. *Number of children covered by social protection systems*; ii. *Número de investigaciones apoyadas por UNICEF cuya evidencia es empleada por organizaciones sociales y juveniles para comunicación y abogacía en temas de niñez y adolescencia*; iii. *Número de municipios apoyados por UNICEF que han aumentado el presupuesto destinado a programas de niñez y adolescencia*; iv. *Número de políticas, planes y programas diseñados e implementados con base en evidencia generada por UNICEF y aliados estratégicos*) el último de ellos ha sido alcanzado (15 a nivel local y 5 a nivel nacional; frente a dos como línea de base), no existiendo datos para el resto.

Entre las brechas de las capacidades nacionales para el diseño e implementación de políticas públicas, se encuentran entre otras el rezago de sistemas de monitoreo, evaluación y generación de datos para políticas basadas en Evidencia. UNICEF decidió incluir en el CPD un efecto programático específico para paliar esta situación. Se ha buscado que el Sistema Nacional de Protección Social adoptaran una cultura de gestión y uso del conocimiento para el desarrollo de programas y políticas, para lo cual UNICEF implementó estrategias de desarrollo de capacidad a diferente escala y nivel, con un foco importante en la protección social y las finanzas públicas. Se ha evidenciado el esfuerzo por territorializar las acciones, incrementando la presencia a nivel geográfico.

Se ha contribuido también directamente con la generación y provisión de evidencia en diferentes temáticas de alcance para niños, niñas y adolescentes, especialmente pertinente en un momento de transición política, para mantener posicionados los temas en la agenda pública, y lucha contra movimientos conservadores. La generación de evidencia sobre finanzas públicas ha contribuido al Plan Nacional de Reducción de la Pobreza, con impacto directo en la población infantil. Además,

se fortalecieron los mecanismos de seguimiento y planificación departamentales y municipales de WASH basados en evidencia.

Este efecto (*outcome*) tiene tres productos (*outputs*) relacionados:

**Producto (*output*) 3.1:** Para el 2024, las instituciones del sector de niñez y adolescencia contarán con las herramientas y capacidades para generar evidencia especialmente en sistemas de monitoreo y evaluación, generación de datos e investigaciones en temas de niñez y adolescencia (CPD).

**Hallazgo 12 – Generación de evidencia.** UNICEF ha contribuido a la generación y provisión de evidencia, especialmente pertinente en un momento de transición política y lucha contra movimientos conservadores. La generación de evidencia sobre finanzas públicas ha contribuido al Plan Nacional de Reducción de la Pobreza, con impacto directo en la población infantil. Los datos preliminares del nuevo Censo de Población y Viviendas 2022 suponen un desafío para la medición de indicadores y generación de evidencia sólida para la niñez y adolescencia ya que indican una menor población total y variaciones en la estructura etaria poblacional.

El proyecto principal se enfocó en la **protección social y finanzas públicas**, desarrollando una metodología para estimar la inversión pública municipal en la infancia en Paraguay, aplicada en Mariscal Estigarribia y Ciudad del Este, revelando que una cuarta parte de sus presupuestos impacta en la infancia, menos que el promedio nacional del 40%. Las áreas principales de inversión fueron nutrición, infraestructura escolar, atención primaria de salud y protección.

UNICEF publicó los hallazgos del **Seminario Internacional sobre Protección Social y Finanzas Públicas** en Paraguay en 2023, destacando el intercambio de buenas prácticas y el seguimiento presupuestario para los ODS. Se generaron evidencias sobre el consumo de servicios públicos de los niños, niñas y adolescentes, el perfil de beneficiarios de programas de protección social y la inequidad fiscal.

UNICEF impulsó la **generación de evidencia** para políticas de niñez y adolescencia, destacando su rol en la respuesta a la pandemia por Covid-19. Realizó evaluaciones en tiempo real sobre su apoyo al lanzamiento de la vacuna Covid-19, fortaleciendo la cadena de frío y promoviendo la vacunación. Además, contribuyó a la Estrategia Nacional de Desarrollo Infantil Temprano de Kunu'u, facilitando el intercambio de datos sobre recién nacidos entre registros gubernamentales. Estas evidencias apoyaron el diálogo con el gobierno y la academia, revisando el Plan Nacional de Reducción de la Pobreza e incorporando metas específicas y atención a la pobreza infantil intergeneracional. UNICEF también contribuyó a la formulación de políticas nacionales para la niñez y adolescencia,

La OP generó evidencia para fortalecer los planes y políticas nacionales sobre aspectos críticos relacionados con la **salud, la protección social y los servicios de agua y saneamiento**. Se apoyó al Sistema de Protección Social VAMOS, recopilando datos de 2,100 hogares en Villeta con la prueba piloto de la Ficha Integrada de Protección Social (FIPS), y colaborando en la unificación de criterios para medir indicadores de agua y saneamiento. El estudio realizado por UNICEF para el relevamiento de las condiciones WASH de 6,200 escuelas (sobre el 25% del universo total de instituciones educativas del país) ha sido insumo estratégico para la planificación del retorno a la escuela tras la pandemia. Los resultados de la encuesta guiaron los procesos de toma de decisiones en 2021, en términos de asignación de recursos a áreas críticas de WASH. Además, UNICEF llevó a cabo una revisión nacional de las acciones de WASH destinadas a apoyar un regreso seguro a la escuela en medio de la pandemia de COVID-19,

integrándola a un estudio comparativo regional liderado por LACRO sobre las políticas implementadas en este sector.

Se abordaron los desórdenes de yodo en Paraguay, iniciando un estudio sobre niveles de yodo urinario en escolares para prevenir enfermedades y daño cerebral infantil. Además, proporcionó evidencia sobre la exclusión educativa, identificando perfiles de vulnerabilidad y realizando campañas de comunicación para influir en candidatos presidenciales en 2023. Los datos del Censo de Población y Viviendas 2022 presentan desafíos para la medición de indicadores, resaltando la importancia del trabajo de la OP en el período.

**Producto (output) 3.2:** Para el 2024, las instituciones que forman parte del Sistema Nacional de Protección Social adoptan una cultura de gestión y uso del conocimiento para el desarrollo de programas, políticas y planes en niñez y adolescencia, basados en la evidencia (CPD).

**Hallazgo 13 – Desarrollo de capacidades. UNICEF desarrolló capacidades a diferente escala y nivel, con un foco importante en la protección social y las finanzas públicas. Se ha evidenciado el esfuerzo por territorializar las acciones, incrementando la presencia a nivel geográfico. Se han identificado ejercicios de análisis pre y post evaluación de las capacidades objeto de desarrollo, pero no ha sido una práctica sistemática. No se identifica ninguna taxonomía de capacidad nacional ni una estrategia comprehensiva e integrada de desarrollo de capacidad nacional.**

Entre las brechas de las capacidades nacionales para el diseño e implementación de políticas públicas, se encuentran entre otras, rezago de sistemas de monitoreo & evaluación y generación de datos para políticas basadas en Evidencia; e insuficiente comprensión de la realidad local en la formulación de políticas (enfoques de arriba hacia abajo), entre otras. UNICEF ha realizado contribuciones importantes durante el período en materia de desarrollo de capacidades para la generación y uso de la evidencia y para la aproximación de las políticas a la realidad local basada en la evidencia. Sin embargo, de los procesos de transferencia de conocimientos apoyados por UNICEF, no se identifica una estrategia global para el desarrollo de capacidades de los socios nacionales, ni una operativa que incluya prácticas sistemáticas como evaluaciones pre y post tests de las formaciones desarrolladas.

Se fortalecieron las capacidades de coordinación y gestión del Programa de Protección Social VAMOS, mejorando la cobertura y el acceso a servicios de DPI, con servicios para adolescentes, mujeres y de maternidad, llegando a 3.770 personas. Se establecieron Mesas Municipales Juntas Multisectoriales de Protección Social en cuatro territorios prioritarios para coordinar acciones conjuntas.

Se lanzó la aplicación móvil Oñondive para mejorar la comunicación entre usuarios y proveedores, y se implementó una estrategia de comunicación con actores importantes. La colaboración con la academia ha fortalecido el Sistema de Protección Infantil, destacando un diplomado con 70 participantes que fomentó la investigación y el debate sobre protección infantil. UNICEF también apoyó el desarrollo de un Centro de Capacitación, iniciando operaciones en 2022 con tres programas de posgrado y capacitando a 100 personas a través de diplomados de FLACSO. Además, se promovió la implementación del Sistema de Protección Social (SPS) en cuatro territorios y se estableció un consejo académico para asesoramiento.

En colaboración con instituciones académicas, UNICEF capacitó a 27 personas en metodologías de investigación social y realizó un diplomado sobre Protección Social para 38 personas, demostrando una práctica ejemplar de trabajo conjunto. Se avanzó en la



profesionalización de servidores públicos a través del Instituto Técnico Superior de la Niñez y Adolescencia, capacitando a más del 50% de los funcionarios del MINNA y otros del sistema de protección infantil.

UNICEF apoyó al Sistema de Información y Gestión de Beneficiarios de Programas Sociales (SIGBE) en el diagnóstico de necesidades tecnológicas y propuso la integración de sistemas de información, contribuyendo para el diseño de la hoja de ruta de la reestructuración del Sistema Integrado de Información Social (SIIS). En WASH, impulsó la Hoja de ruta del sector y el Plan Nacional de Agua y Saneamiento, ofreciendo asistencia técnica y promoviendo buenas prácticas, incluyendo la cosecha de agua en escuelas del Chaco y difundiendo experiencias en foros internacionales.

**Producto (output) 3.3:** Para el 2024, las gobernaciones y municipios, contarán con las capacidades y herramientas para diseñar, implementar y gestionar planes, programas o iniciativas con enfoque de gestión basado en resultados y espacios de participación para disminuir las brechas y desigualdades sociales que experimenta la niñez y la adolescencia (CPD).

UNICEF colaboró con el Gobierno para la implementación de **programas basados en resultados**. La iniciativa de Municipios Amigos de la Infancia (MANA) completó cinco planes de acción y seguimiento para la infancia. Los **gobiernos municipales** cuentan con capacidades locales fortalecidas para liderar acciones para cumplir los derechos de la niñez y la adolescencia. Se desarrollaron planes municipales y departamentales sensibles a la niñez en territorios prioritarios junto con manuales de planificación para apoyar el proceso. El apoyo también incluyó un diagnóstico de los servicios de protección en 8 municipios priorizados y 4 departamentos, así como un diagnóstico del sistema de protección infantil en la región del Chaco, fortaleciendo la presencia del MINNA en esta región. UNICEF también abogó por un mayor rol y compromiso de los gobiernos municipales con los niños y adolescentes en el contexto de las elecciones municipales nacionales. Como ejemplo de acción, destacan los talleres de consulta realizados con 55 niños, niñas y adolescentes para identificar sus prioridades para la agenda municipal. Los adolescentes expusieron sus puntos de vista en tres debates en vivo con los candidatos, quienes firmaron 10 compromisos para promover los derechos de los niños en sus distritos, un elemento central para futuras acciones de incidencia y diálogo social.

UNICEF también ha trabajado bajo este CPD en el desarrollo de los **Presupuestos por resultados para programas sociales municipales** con foco en infancia. Un total de 163 (118 mujeres y 45 hombres) miembros de diversos espacios locales deliberativos en educación, protección social y seguridad vial, incluyendo adolescentes líderes estudiantiles, han adquirido nuevas capacidades en este ámbito. Este ejercicio articulado desde lo local ha permitido coordinar acciones entre los proyectos Niños, y Niñas Fuera de la Escuela (NFE), Ciudades Seguras y Saludables, y Protección Social y Finanzas Públicas.

Se ha evidenciado como la OP trabajó desde un enfoque de empoderamiento de niños, niñas y adolescentes de ser agentes de cambio, a la vez que se desarrollaron las capacidades de los organismos rectores del tránsito y la seguridad vial con herramientas de capacitación para **planificación urbana y seguridad vial con enfoque en niñez**. Estas intervenciones se vieron reforzadas por la campaña “Vale una vida” con el objetivo principal de prevenir los siniestros viales en entornos escolares, fomentando la valoración de la vida y la adopción de prácticas seguras por parte de cada comunidad. Según informaciones de la OP, la campaña tuvo un alcance a través de pautas digitales de 1.703.709 personas de forma directa y a otras 542.000 indirectamente, sumando así un alcance total de 2.246.409 personas (36% del total de la población nacional). En



2022 se inició un proyecto<sup>57</sup> para mejorar la seguridad vial de niños, niñas y adolescentes que desarrolló un modelo de intervención para contribuir a la prevención de siniestros viales en las zonas escolares de 10 centros educativos en 5 ciudades. Una escuela para **niños con discapacidad** se benefició de intervenciones de seguridad vial. Se elaboraron dos **kits** para la evaluación de la situación de la infraestructura vial utilizando el enfoque de Diseño Universal para el Aprendizaje (DUAUDL). Estas intervenciones están contribuyendo a programas de gobiernos locales que apoyan las necesidades de niños y adolescentes.

UNICEF trabajó con 10 instituciones educativas de 5 ciudades del país: Asunción, Caaguazú, San Juan Nepomuceno, Santa Rosa del Aguaray y Ciudad del Este, donde se realizaron diagnósticos participativos sobre seguridad vial utilizando la herramienta *Star Rating For Schools*. Estos diagnósticos fueron seguidos por planes de mejoras y posterior ejecución de intervenciones físicas de planes de infraestructura vial, presentados y aprobados por 5 municipios. Un total de 141 profesionales de 53 instituciones fueron capacitados sobre planeamiento urbano y movilidad sostenible con enfoque en niñez.

UNICEF ha fortalecido las capacidades del sector de agua y saneamiento a nivel local con la difusión del Manual para Dependencias de **Agua y Saneamiento Municipal** entre las 264 municipalidades del país. El manual incluye una guía para la elaboración de planes municipales de agua y saneamiento, que formará parte de los planes de desarrollo local. Además, UNICEF ha contribuido a la elaboración de 6 planes municipales de gestión de riesgo con enfoque de infancia en el Chaco Central y en Pilar, localidades particularmente expuestas a los fenómenos de sequías o inundaciones, elevando las capacidades locales para la protección de 49.602 niños, niñas y adolescentes.

**Producto (output) 3.4: Spaces for participation and social dialogue have been created to promote the reduction of gaps and social inequalities affecting children and adolescents (CPD).**

**Hallazgo 14 – Participación y diálogo social. UNICEF ha contribuido a generar espacios de participación y diálogo social, y ha fortalecido las capacidades del sector de agua y saneamiento a nivel nacional y local. A pesar de los avances persiste al bajo acceso a servicios adecuados de agua y saneamiento en las escuelas.**

UNICEF ha reforzado la participación de adolescentes mediante asistencia técnica al MINNA y Consejos Municipales, desarrollando guías para fomentar su inclusión en entornos vulnerables y creando el Consejo de Adolescentes y Jóvenes para impulsar su participación activa. Contribuyó significativamente al Examen Voluntario Nacional de los ODS en Paraguay, junto con la comisión de los ODS, organizando debates participativos con más de 150 actores, incluidos gobiernos, academia y sociedad civil, para discutir desafíos y políticas clave.

En respuesta a posibles recortes en la financiación de programas para la infancia, la OP promovió debates parlamentarios y colaboró estrechamente con el Frente Parlamentario por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, logrando conjuntamente evitar recortes presupuestarios mediante la influencia en la opinión pública y tomadores de decisiones.

En el ámbito del diálogo social y participación, UNICEF lideró iniciativas sobre WASH, promoviendo la participación juvenil en temas críticos como la salud mental y el cambio climático a través de plataformas como U-Report y grupos focales. Destaca la formación de la Red Juvenil de Acción Climática, cuya participación en la COP-27 marcó un hito al presentar una declaración sobre los impactos del cambio climático.

<sup>57</sup> “Ciudades seguras y saludables para niños, niñas y adolescentes: Promoción de la seguridad vial y la movilidad sostenible”.

Se mejoraron los mecanismos de seguimiento y planificación de WASH, proporcionando asistencia técnica a DAPSAN y otras entidades para mejorar la gestión y coordinación sectorial. Se generó evidencia para abordar desafíos de cambio climático y se desarrollaron herramientas como el cuadro de control de WASH (CLAVERA) para estandarizar criterios entre proveedores de servicios. Se fortaleció la gobernanza subnacional de WASH, con un kit de herramientas WASH para apoyar la gestión sostenible de los servicios, desarrollado con DAPSAN (Dirección de Agua Segura y Saneamiento), SENASA (Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental), CAPA (Cámara Paraguaya del Agua), OSC del Observatorio WASH, representantes de gobiernos municipales y departamentales y Juntas de Agua y Saneamiento. UNICEF también apoyó la implementación del Plan Nacional de Agua y Saneamiento, integrando a jóvenes y líderes de la sociedad civil en el proceso de monitoreo y fortaleciendo la capacidad de incidencia del Observatorio de Agua y Saneamiento.

Las recomendaciones basadas en evidencia respaldaron las operaciones de regreso seguro a la escuela. Finalmente, la sistematización de buenas prácticas del Proyecto Comunidades Resilientes en respuesta al COVID-19 reafirma la importancia del trabajo comunitario, la construcción de redes y la formación de formadores en territorios de alta vulnerabilidad.

### 5.2.2. Modelo de gestión

**Pregunta de Evaluación PE3:** ¿En qué medida el modelo de gestión del CPD (y su estructura por ciclos de vida) resultó adecuado para el logro de los resultados? ¿Qué cuellos de botella existieron en el modelo de gestión y la estructura del CPD? ¿Cómo se abordaron?

**Hallazgo 15 – Modelo de ciclo de vida.** UNICEF ha introducido el modelo de ciclo de vida en el presente programa de país para dotar un enfoque intersectorial a las políticas y servicios que combine intervenciones en diferentes sectores. Sin embargo, no se ha conseguido su plena operacionalización en la Oficina de País y presenta lagunas desde el punto de vista operativo, generando cuellos de botella en las tareas de planificación, de presupuestación, de codificación en los sistemas corporativos y de reporte. El enfoque de trabajo de forma más integrado es valorado de forma positiva pero la capacidad para medir su eficiencia es limitada porque no se ha operacionalizado de forma completa: no se ha realizado un proceso de gestión del cambio de la OP, ni ha sido incorporado el modelo en el organigrama de la OP.

La apuesta por la programación por ciclo de vida representó una innovación importante del programa de país 2020-2024. A pesar de los retos inherentes a la operacionalización programática interna y externa, las entrevistas realizadas indicaron que un enfoque intersectorial y de territorialidad se consideró necesario para abordar adecuadamente los cuellos de botella identificados en el programa de cooperación anterior, en especial aquellos relacionados con la fragmentación del trabajo sectorial. A nivel de diseño del CPD, el nuevo enfoque implicó pasar de siete áreas vinculadas a las distintas áreas programáticas tradicionales (salud, nutrición, educación, protección, políticas sociales), a tres efectos (*outcomes*) basados en el ciclo de vida (Primeros años, Adolescentes y Generación de evidencia) abordados de forma intersectorial.

El CPD 2020-2024 está estructurado en dos grandes ciclos de vida que representan dos efectos:

- a) Primera infancia, priorizando el desarrollo integral de los niños (0 a 10 años), con énfasis en la primera infancia (0 a 8 años);
- b) Adolescentes, abordando los factores que determinan el pleno desarrollo de los adolescentes (de 10 a 17 años).

Implicó por lo tanto definir los términos de referencia de los líderes de los tres nuevos efectos cuya tarea principal pasó a ser la de organizar y articular la intervención integrada de las distintas áreas programáticas (salud, protección, educación, protección social y monitoreo y evaluación) y de apoyo (Social Behaviour Change, WASH, Comunicación, operaciones). Las entrevistas realizadas evidencian que este planteamiento implicó incrementar la coordinación y articulación intersectorial entre los responsables de cada producto esperado y el responsable del efecto (*outcome*) de acuerdo a una gestión matricial (considerando que no se estructuró el organigrama de acuerdo al modelo de ciclo de vida), lo cual no fue acompañado por un proceso de adaptación del modelo a la cultura de la organización o un fortalecimiento de un modelo organizacional de planificación e implementación conjunta. Asimismo, implicó definir estrategias para mejorar la coordinación con las contrapartes, pero a su vez generaron mayor carga de trabajo, con dificultades de articulación intersectorial por los niveles jerárquicos, que no están en las funciones básicas de los oficiales sectoriales, cuyo *expertise* es el área temática. Los líderes de componente asumieron la coordinación de los efectos además de los roles de Oficiales de Área.

Tanto a partir de la evidencia documental como de la percepción de los socios nacionales, la experiencia de la gestión por ciclo de vida es valorada de forma dispar. En algunos casos es valorada de forma satisfactoria por su potencial para una mayor eficacia del CPD a nivel de impacto social, eficiencia en el mejor uso de los recursos y un enfoque territorial más coordinado y sinérgico entre sectores. Informantes claves, respecto a lo último, resaltan la importancia y valor positivo a nivel de territorio donde se han hecho esfuerzos de coordinación intersectorial, incorporando un enfoque transversal novedoso. El enfoque territorial con articulación de actores y respuesta intersectorial permite enfrentar problemáticas complejas como demuestra la literatura científica sobre la temática.<sup>58</sup> Esta lógica viene a superar una brecha nacional, dado que los gobiernos trabajan de forma sectorial, un enfoque integrado contribuye identificar los cuellos de botella a nivel local. Para otras fuentes, el modelo por ciclo de vida es valorado de manera deficiente por las dificultades que genera desde el punto de vista operativo, generando cuellos de botella o pérdidas de eficacia. Presentan a su vez un desafío asociado, como es la sostenibilidad económica de las iniciativas de carácter intersectorial, una vez que UNICEF y sus donantes dejan de financiarlas; ya que la articulación del presupuesto público tiene aun una lógica sectorial. Un elemento a tener en cuenta es que la OP se organiza por ciclos de vida, y no así la identificación de asesores de la Oficina Regional y Global que trabajan por temáticas. Esto ha provocado la dificultad, sobre todo al inicio de la implementación del CPD, para la coordinación de responsables de efectos por ciclo de vida en la OP con los asesores temáticos regionales.

De acuerdo al documento del PER (2022) la estructura programática actual, que cuenta con efectos por ciclos de vida y productos por sectores, complejiza las tareas de planificación, codificación de actividades en los sistemas corporativos (codificación que se estructura por sectores), implementación y reporte. Algunos de estos desafíos son apuntados por informantes, significando fundamentalmente en un mayor volumen de trabajo e incremento de *reporting* con la nueva mirada por ciclo de vida. Esto es un hecho esperado en cualquier proceso de cambio resultado de una lógica de trabajo diferente, con mayor necesidad de coordinación entre equipos y de sinergias entre recursos disponibles. Específicamente para los efectos (*outcomes*) 1 y 2 se identifican los siguientes desafíos en el documento PER:

<sup>58</sup> Una literatura diversa explica por qué los procesos orientados a los problemas son importantes en la atención de problemas complejos, como los trabajos de John Kotter (1990), Kim Cameron (1986), Christine Oliver (1992), o Seo y Creed (2002).

### Primeros años

- La franja etaria del CPD para el componente de Primeros Años va de 0 a 10 años, lo que no coincide con la atendida por los sectores de niñez del Estado, donde primera infancia se enmarca de 0 a 8 años. Esta discrepancia se genera entre los distintos sectores y marcos normativos en la franja etaria.<sup>59</sup>
- El producto (*output*) relacionado con violencia y cambio de comportamiento abarca indicadores vinculados a habilidades parentales, crianza positiva, etc. pero es un desafío cuando las intervenciones de protección no son específicas a esto, sobre todo para no duplicar la información que se reporta en el Efecto (*outcome*) Adolescentes (Protection from violence and exploitation).
- Dificultad para llegar a puntos de convergencia entre programas del estado que debieran estar articulados institucionalmente entre sí (el caso ilustrativo sería la Estrategia Kunu'ú y SPS Vamos).

### Adolescentes

- El efecto (*outcome*) tiene un producto de educación secundaria y exclusión educativa. Nuevamente, es un desafío reportar en el efecto los resultados relacionados a educación sin repetir los resultados de educación mencionados en el Efecto Primeros años porque muchas de estrategias de implementación son comunes.
- El tema adolescente es incipiente en cuanto a políticas, programas e intervenciones (de lo macro estratégico a lo operativo) en el país, persistiendo desafíos para abordar el trabajo con adolescentes en el país.

Algunos de estos cuellos de botella indicados, principalmente en cuanto a *reporting*, están alineados con la UNICEF Global Staff Survey 2022. Se destacan las preguntas peor valoradas por el staff de la OP de Paraguay y que van en línea con lo indicado anteriormente, sobre la existencia de duplicaciones y la estructura organizacional. Sin embargo, de esta correlación, no se debe inferir necesariamente una causalidad entre un modelo de ciclo de vida y cuellos de botella señalados.

**Hallazgo 16: Estrategia Territorial de la OP. UNICEF ha realizado intervenciones a nivel distrital y nacional en Paraguay con acciones en 112 distritos, duplicando los 50 territorios priorizados inicialmente, buscado mejorar las políticas públicas locales enfocadas en la niñez y la adolescencia. La duplicación de territorios ha aumentado la carga de trabajo de los profesionales, y a pesar de establecer alianzas con organizaciones de la sociedad civil, universidades y grupos religiosos para una implementación efectiva, la OP aún enfrenta el desafío de implementar una intervención territorial coordinada. Este modelo de trabajo basado en la movilización del personal de la OP desde la capital, excepto en el Chaco, y socios implementadores en el terreno, requiere incrementar el monitoreo, la rendición de cuentas y la formación de socios con enfoque de LNOB y orientado a resultados. Un desafío adicional es la falta de datos detallados sobre niños y adolescentes, lo que dificulta la implementación de intervenciones precisas.**

La documentación analizada muestra una presencia territorial de la OP con intervenciones a nivel distrital y nacional. Hasta la fecha UNICEF ha realizado acciones en 112 distritos del país, aunque

<sup>59</sup> En las plataformas organizacionales donde se reportan indicadores globales (CSI) los rangos étareos también son diferentes (0-5, 6-9, 10-14,15-17).

inicialmente se habían priorizado una cincuentena. De este total, destacan los distritos listados en la tabla 6 (capítulo de pertinencia) como aquellos en los que ha habido una mayor actividad, medida en número de proyectos. En los territorios priorizados, UNICEF busca contribuir, en el espacio de los gobiernos locales, a mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas destinadas a la niñez y la adolescencia. La zona más alejada de la capital es la del Chaco donde la OP ha podido destacar un personal específico.

La duplicación de territorios en los que se trabaja tiene un efecto en términos operativos y de gestión, aumentando la carga de trabajo de los profesionales. A excepción de la incorporación de un profesional destacado permanentemente en el Chaco paraguayo, la OP no ha incrementado la presencia de personal propio en el territorio, sino que descansa en la movilización del equipo desde la capital a los territorios, articulando una red de socios implementadores. Para la implementación territorial, UNICEF ha formado alianzas con organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones han ofrecido un valioso apoyo técnico y financiero, aprovechando su experiencia y conocimiento territorial para una implementación efectiva. Además, UNICEF ha forjado alianzas con universidades y grupos religiosos. La OP llevó a cabo una revisión de las intervenciones intersectoriales en territorios priorizados de la región del Chaco, fomentando la integración, las sinergias entre iniciativas y una mejor coordinación con socios locales y multilaterales a nivel departamental y municipal. Si bien se han logrado avances, de acuerdo a la revisión documental e informantes clave, la OP aún enfrenta el desafío de implementar una intervención territorial coordinada, construyendo intervenciones con los actores locales basadas en un diagnóstico exhaustivo de la situación y alinearlas con otras acciones en curso.

Este modelo de trabajo tiene consecuencias como la necesidad de incrementar el monitoreo, mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas, así como de formación para que la forma de trabajar de los socios tenga un enfoque de resultados. Esto ha representado un desafío sobre todo en los territorios como en el Chaco donde no hay una disponibilidad amplia de socios implementadores. Por ello, como apuntado en el hallazgo cuatro del presente informe, el enfoque de LNOB y orientado a resultados es una condición que debe ser reforzada para conseguir cambios transformadores a nivel de territorio. Ello está vinculado a la limitada evidencia de la racionalidad documentada para la priorización de intervenciones y escalabilidad de las mismas, con orientación a la consecución de los ODS para 2030. Como ya fue identificado por la OP (RAM, 2023) es una prioridad seguir mejorando el Panel de Monitoreo (Monitoring Dashboard), una herramienta que consolida los datos de los proyectos y genera informes de progreso sobre la población beneficiaria y los territorios cartografiados a nivel nacional y subnacional. Este panel sirve tanto para fines de seguimiento como para orientar la estrategia territorial de la OP.

El enfoque territorial de UNICEF en el país ha sido pertinente para comprender el contexto para implementar intervenciones oportunas en colaboración con los actores locales. Un desafío clave es el modelo administrativo centralizado de Paraguay, que requiere que UNICEF comprenda y se adapte a las dinámicas y los obstáculos. La mayor presencia en terreno ha permitido a UNICEF mejorar las capacidades locales, fomentar la coordinación entre las instituciones gubernamentales locales y nacionales e involucrar a otros sectores como el académico, el sector privado y los medios de comunicación. Un desafío ya apuntado en otros apartados pero que se incrementa en las intervenciones territoriales es la ausencia de datos detallados sobre niños, niñas y adolescentes, incluidos aquellos sobre discapacidad, acceso a servicios y datos sistematizados sobre violencia, entre otros.



### 5.2.3. Respuesta a emergencia

**Pregunta de evaluación PE4:** ¿En qué medida las acciones de respuesta de UNICEF a las emergencias influyeron/influyen, positiva o negativamente en la implementación del CPD? ¿En qué medida UNICEF tuvo la capacidad de adaptar su respuesta a emergencias en la lógica de respuesta humanitaria y transición a desarrollo?

**Hallazgo 17 – Respuesta a emergencia.** A pesar de que la Oficina País no estaba preparada para una emergencia del alcance de la provocada por la pandemia por COVID-19 y la crisis provocada por los retrasos en la disponibilidad de vacunas mediante el mecanismo COVAX, UNICEF ha sido un socio importante en la respuesta de Paraguay a la crisis del COVID-19, movilizándolo recursos y mostrando flexibilidad en la reorientación de fondos y una focalización en las áreas más afectadas, especialmente en la región del Chaco paraguayo. Apoyó la recopilación de datos para la toma de decisiones, el alivio de las necesidades básicas de los grupos vulnerables, la salud pública, el retorno a la escuela y la formación a distancia y ha sido fundamental en la planificación de la campaña de vacunación. Se ha dado una conexión política de desarrollo y respuesta a emergencias principalmente en el campo de la inmunización y el refuerzo de la cadena de frío incrementando la capacidad del país para almacenar vacunas. A pesar de las intervenciones realizadas con enfoque más estructural, permanece el desafío de potenciar las capacidades nacionales y de la OP para la preparación ante futuras pandemias, como en la identificación de riesgos, la movilización de recursos y la anticipación de acciones para una respuesta inmediata.

La respuesta de UNICEF a las emergencias, particularmente a la pandemia de COVID-19 en Paraguay, ha tenido una influencia significativa en la implementación del programa de país, tanto de manera positiva como enfrentando ciertos desafíos. La capacidad de UNICEF para adaptar su respuesta a emergencias en la lógica de respuesta humanitaria y transición al desarrollo también ha sido notable, aunque ha revelado áreas de mejora necesarias para futuras crisis.

A nivel de influencia en la implementación del programa de país, la crisis tuvo influencias positivas al mismo tiempo que se enfrentó a desafíos importantes. Se identifican tres influencias positivas principales:

- 1) Fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias: atendiendo a los documentos revisados e informantes clave consultados, UNICEF ha contribuido significativamente al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones gubernamentales y las comunidades locales para responder a la pandemia. La provisión de equipos de cadena de frío y el apoyo logístico para la gestión de vacunas han mejorado la capacidad del Ministerio de Salud para responder a la emergencia sanitaria y han sentado las bases para una mejor preparación ante futuras crisis. Para fortalecer las capacidades de distribución, almacenamiento y gestión de vacunas del Ministerio de Salud, UNICEF proporcionó equipos de cadena de frío (CCE) de alta gama a más de sesenta centros de salud. Además se apoyó al Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) con la capacitación de técnicos y personal en el manejo y mantenimiento de los CCE, así como personal de salud capacitado en el uso y seguimiento de las vacunas almacenadas en los CCE. UNICEF proporcionó jeringas y apoyo logístico para la adquisición de jeringas y cajas de eliminación segura. Estas acciones han reforzado la implementación del programa de país al asegurar que los servicios esenciales de salud y nutrición para niños y familias continúen durante la pandemia.
- 2) Adaptación y flexibilidad operativa: la rápida adaptación de UNICEF a un entorno operativo restringido y la transición a modalidades de trabajo remoto demostraron una capacidad notable para ajustar las estrategias de implementación del programa en respuesta a la

emergencia. Esta adaptabilidad aseguró la continuidad de las actividades programáticas esenciales y la implementación de intervenciones específicas de respuesta a la COVID-19, manteniendo el enfoque en las necesidades prioritarias de los beneficiarios.

- 3) Colaboración y coordinación: la participación activa de UNICEF en el Comité de Operaciones de Emergencia y la colaboración con una amplia gama de socios, incluidas organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales y el alineamiento con otros planes de respuesta (plan de respuesta estratégica de la OMS, el plan interagencial de respuesta de Paraguay de Naciones Unidas, Llamado de Acción Humanitaria para la Infancia de UNICEF COVID-19 de 2020) han mejorado la coherencia y la eficacia de las acciones de respuesta. Esta coordinación ha facilitado una implementación más integrada y holística del programa de país, alineando las intervenciones de emergencia con los objetivos a largo plazo de desarrollo y bienestar infantil.
- 4) Intervenciones focalizadas: además de hicieron intervenciones focalizadas, como la implementación del proyecto “Comunidades Resilientes en respuesta al COVID 19” en 3 distritos (Lambaré, San Lorenzo y Luque) liderada por UNICEF, o la realización de una campaña de vacunación en territorios urbanos marginados. UNICEF implementó acciones de respuesta a la pandemia en 2020 y 2021 en comunidades del Chaco Paraguayo, especialmente en zonas rurales e indígenas. Los programas, en su mayoría de carácter humanitario, incluyeron educación, salud, acceso a agua y saneamiento y protección infantil. La Valoración en Tiempo Real (VTR) reveló que la respuesta de emergencia de UNICEF ayudó a mantener y recuperar servicios esenciales y proporcionó equipos de agua y saneamiento a ciertas comunidades. Sin embargo, la respuesta a situaciones de exclusión estructurales no logró mitigar las causas subyacentes de las inequidades. UNICEF dirigió sus esfuerzos y recursos para apoyar a sectores críticos y mostró iniciativas de armonización cultural con potencial para mejorar el acceso a servicios sociales para poblaciones originarias.

UNICEF a nivel global ha hecho obligatoria la planificación de la preparación y ha adoptado formas nuevas y más sistémicas de promoverlo en toda la organización y en su trabajo con los socios. El procedimiento de preparación para la Respuesta a Emergencias busca que la preparación se integre en toda la organización incluyendo acciones de preparación obligatorias y estándares mínimos de preparación para las Oficinas País. La Plataforma de Preparación para Emergencias (EPP) es una herramienta en línea para la ejecución del procedimiento<sup>60</sup> que ha sido utilizada y completada por la Oficina de País, sin embargo una pandemia del alcance y gravedad de la Covid-19 no fue considerada.

A nivel de retos, se pueden mencionar:

- 1) Preparación para Emergencias: la pandemia reveló lagunas en la preparación de UNICEF para una crisis de tal magnitud, particularmente en la anticipación de escenarios pandémicos y la preparación de respuestas inmediatas. Este desafío inicialmente impactó la implementación del programa de país al retrasar la capacidad de respuesta rápida y efectiva. Sin embargo, también proporcionó aprendizajes cruciales para fortalecer los mecanismos de preparación y respuesta ante futuras emergencias.
- 2) Gestión del mecanismo COVAX: Paraguay, como muchos otros países, se unió a la iniciativa COVAX para garantizar un acceso equitativo a las vacunas COVID-19.<sup>61</sup> Sin embargo, las entregas programadas se retrasaron debido a problemas de producción y priorización en la distribución. La crisis se agravó debido a un aumento en los casos de COVID-19 en el país, lo

<sup>60</sup> [Emergency Preparedness at UNICEF | UNICEF](#)

<sup>61</sup> El Mecanismo COVAX está codirigido por la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (Gavi) –de la que forma parte en UNICEF–, la Coalición para la Innovación en la Preparación de Epidemias (CEPI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

que llevó a un sistema de salud sobrecargado y una creciente frustración pública.<sup>62</sup><sup>63</sup> Paraguay ha recibido solo una pequeña fracción de las vacunas que se le prometieron a través de COVAX, lo que provocó críticas y presión sobre el gobierno. Según datos del Ministerio de Salud, Covax se comprometió a entregar 4,279,800 dosis de vacunas anticovid, llegaron 1,093,200 dosis (a 2021) y Paraguay pagó como anticipo USD 6,847,680. Informantes clave apuntan a la dificultad para movilizar recursos y colocar Paraguay entre los países prioritarios en la región, siendo otro elemento que ha dificultado la respuesta, no solo para la pandemia por COVID-10 sino también para otras emergencias como la sequía o inundaciones.

- 3) Recursos humanos y capacidad operativa: limitadas capacidades de la OP para responder a emergencias en cuanto a número de personal y presencia limitada en terreno, a lo que se suma una estructura de RRHH con considerable porcentaje de personal con contrato eventual como pueden ser consultores o UNV. La respuesta a emergencia requiere una dotación de personal preparado en términos técnicos, pero también administrativos que conozcan los mecanismos para la respuesta rápida. Las limitadas capacidades de la OP para responder a emergencias y la escasa presencia con personal propio en el territorio ha limitado la capacidad de atracción de recursos de donantes, de acuerdo a informantes clave. Este aspecto subraya la necesidad de revisar las estrategias de dotación de personal y capacitación para mejorar la agilidad y la capacidad de respuesta del programa de país ante emergencias.

En cuanto a la capacidad de adaptación a la respuesta humanitaria y transición al desarrollo, UNICEF demostró una capacidad notable para adaptar su respuesta. La implementación de proyectos específicos, como “Comunidades Resilientes en respuesta al COVID-19”, y el apoyo a la estrategia de vacunación nacional ilustran cómo las intervenciones de emergencia pueden integrarse en los esfuerzos de desarrollo a largo plazo, abordando tanto las necesidades inmediatas como las estructurales.

La experiencia de UNICEF en la adaptación de sus operaciones y la implementación de su plan de respuesta en un contexto desafiante ha reforzado la resiliencia de las comunidades y las instituciones. Sin embargo, la experiencia también ha resaltado la importancia de una planificación más inclusiva y proactiva para emergencias, asegurando que las capacidades de respuesta y desarrollo estén interconectadas y se refuercen mutuamente.

Respecto al cumplimiento de las metas, según se reporta en el documento de Sistematización de la respuesta<sup>64</sup>, varios de los programas que conforman el plan de respuesta de UNICEF disponían de líneas de base y de metas cuantificables a alcanzar, y todos han superado las metas proyectadas en el momento del análisis.

En cuanto a los principales factores que facilitaron la rapidez de la entrega de los bienes y servicios a los beneficiarios para mitigar la pandemia, de acuerdo a la documentación revisada y los informantes clave, se resaltan:

- La agilización de los procesos de adquisición y contratación por parte de UNICEF.
- La experiencia y el involucramiento de los colaboradores de la cadena de suministro (efecto chain planner) de la institución.
- Las experiencias positivas de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil como Techo Paraguay, Decidamos, Hábitat, etc.
- La función social que desempeñan las USF en las comunidades.

<sup>62</sup> <https://www.mspbs.gov.py/portal/22829/ministro-a-oms-paraguay-necesita-certezas.html>

<sup>63</sup> <https://www.abc.com.py/nacionales/2021/03/05/covid-19-paraguay-enviara-nota-de-reclamo-al-mecanismo-covax-por-retraso-con-vacunas/>

<sup>64</sup> Fundación CIRD, 2021. Sistematización respuesta de la oficina de UNICEF en Paraguay a la pandemia de COVID-19. Marzo – 2021

- La resiliencia de los colaboradores para adaptarse a la estrategia de implementación flexible adoptada y a la característica de aprender haciendo.

En conclusión, mientras que UNICEF enfrentó desafíos en la respuesta inicial a la pandemia debido a limitaciones en la preparación y capacidad operativa, la organización logró adaptar efectivamente su respuesta a emergencias hacia una lógica de desarrollo sostenible. Esto no solo mitigó los impactos negativos de la pandemia en niños, niñas y adolescentes y las familias, sino que también contribuyó a fortalecer los sistemas de salud, educación y protección social para responder mejor a futuras crisis.

#### 5.2.4. Perspectivas de Teoría del Cambio

La TdC del CPD Paraguay parte de la premisa de que actuando sobre la oferta (desarrollando la capacidad y la calidad de servicios a la infancia y adolescentes), la demanda (fortalecimiento a las comunidades y las personas para la adopción de buenas prácticas y de la conciencia social sobre las problemáticas), y el ambiente facilitador (abogando por leyes y políticas oportunas, y mejor coordinación institucional) entonces se conseguirá que los niños y adolescentes, especialmente los más vulnerables, se beneficiarán de mayores oportunidades en su curso de vida y serán actores clave en el desarrollo social y económico del país.

Si bien el diseño del CPD se basa en una sólida cadena lógica en la que las inequidades estructurales de los niños, niñas y adolescentes fueron identificadas, la baja calidad y escasez del dato desagregado y actualizado sobre la niñez, así como la revisión de la población del Censo Nacional de Población realizado en el año 2022, limitaron la capacidad de evaluar el cambio social generado desde bases estadísticas. Cuando se analiza el conjunto de actividades y resultados acumulados entre 2020 y 2023, se ve que la operación de UNICEF fue más allá de la matriz lógica del programa de país, debido tanto a la necesaria adaptación a los cambios de contexto en los últimos años como a la extensión de la matriz lógica original a temas y modos de participación no previstos. Esto muestra un mayor margen de acción por parte de la OP, pero también los desafíos para apropiarse del CPMP como instrumento de planificación, seguimiento y evaluación. Cabe resaltar los ejercicios de desarrollo de la planificación y estrategia de la OP, como las notas técnicas por efecto (outcome), el Programme Effectiveness Review, y el Mid-Year Review realizado en 2023 y la revisión programática de género en el 2022.

Se ha verificado la aplicación de las **estrategias de intervención clave** para generar el cambio deseado con la premisa de que las intervenciones necesitan generar apropiación tanto a nivel nacional como local, ir acompañadas de una estrategia de incidencia de alto nivel y basarse en el desarrollo de capacidades para asegurar la eficacia, la sostenibilidad y la adhesión institucional. Lograr impactos a gran escala es una inversión a largo plazo. Involucrar a socios estratégicos, incluidos el sector privado, el gobierno y la sociedad civil, puede acelerar los resultados, pero implica crear alianzas y relaciones de confianza, lo que sin duda consume tiempo y recursos.

Entre las brechas de las capacidades nacionales para el diseño e implementación de políticas públicas, según la encuesta realizada a los socios implementadores, se encuentran:

1. Rezago de sistemas de monitoreo & evaluación y generación de datos para políticas basadas en Evidencia.
2. La insuficiencia del presupuesto público nacional para brindar servicios, así como de infraestructura, productos básicos y equipos;
3. Insuficiente comprensión de la realidad local en la formulación de políticas (enfoques de arriba hacia abajo), entre otras.



UNICEF ha realizado **contribuciones clave durante el período para atacar estas brechas**, como ha sido destacado en este documento, mediante una importante estrategia de desarrollo territorial, un efecto específico sobre generación de evidencia y el trabajo en el área de financiación de la infancia desarrollado durante el período.

El CPD contempló la aplicación de diferentes estrategias clave de implementación, especialmente el desarrollo de capacidades nacionales combinado con la provisión de incidencia política basada en la evidencia. La estrategia en este ámbito se ha dado, por un lado, en el involucramiento directo con organismos gubernamentales y entidades del sector privado y, por otro, acciones para fortalecer a los actores de la sociedad civil para que tengan mayor capacidad de incidencia, de organización y participación en el proceso de toma de decisiones. Como cuestiones transversales, las desigualdades estructurales de género, etnia, edad y región informaron los proyectos e intervenciones pero aun queda el desafío de mejorar el uso de datos y análisis.

UNICEF ha implementado el programa de país fusionando estrategias centradas en un enfoque upstream, generalmente a través de una combinación de políticas y programas de abogacía, así como intervenciones a través de proyectos piloto que suponen uno de los retos futuros de la OP: ampliar y escalar con el objetivo de lograr cambios institucionales y de comportamiento en la sociedad para mejores resultados en la infancia y adolescencia. Se ha identificado un mix entre el trabajo downstream en municipios donde se evidenciaron necesidades enormes y con poca capacidad local, pero también en municipios o distritos donde hay buenas prácticas, donde los gobiernos locales están haciendo la inversión necesaria, que son modelos que se podrían replicar posteriormente.

El Programa fue diseñado y así ha sido implementado para crear un entorno propicio mediante el apoyo a políticas y programas, la generación de evidencia, la promoción de la cooperación Sur-Sur y Trilateral y el desarrollo de la capacidad de las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.

Además de capacitar a funcionarios, gerentes y proveedores de servicios, UNICEF produjo materiales y brindó productos para informar acciones y políticas de gobiernos y entidades privadas, dando visibilidad a temas dentro de su mandato y brindando herramientas y evidencia para el diseño de intervenciones basadas en derechos de la infancia. Entrevistas con socios aportaron comentarios positivos sobre estos materiales, destacando la calidad editorial y técnica de los mismos. Según la encuesta realizada en esta evaluación, el 75% de los socios implementadores considera que el país utiliza los productos técnicos desarrollados por el UNICEF de forma regular. El aumento de las capacidades del sector público nacional y las acciones de capacitación e incidencia se complementaron con el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y sujetos de derechos – especialmente poblaciones vulnerables. Esta estrategia tenía como objetivo dotar a dichas organizaciones y grupos de mayor capacidad de incidencia y participación política, como en el caso del Consejo de Adolescentes. A esto se suma la prestación directa de servicios a grupos de población vulnerables, una estrategia de intervención prevista de forma menor en el diseño del CPD pero que se intensificó con la asistencia a emergencias, principalmente por causa del COVID-19. La respuesta de UNICEF a la pandemia supuso el posicionamiento de la agencia como un socio destacado para la respuesta a emergencias en el futuro. El uso de plataformas en línea para llegar a los voluntarios y capacitarlos demostró la viabilidad de un enfoque mixto para llegar a los participantes en el contexto de la pandemia, como por ejemplo la plataforma web Moodle del Ministerio de Educación para impartir cursos de formación docente como parte de la estrategia “Amor por la Lectura”. Igualmente puede ser destacable la utilización de plataformas digitales por el Ministerio de Salud para el desarrollo de capacidades en diferentes materias, como la de obesidad infantil. Representaron una buena estrategia en términos de replicación de la



capacitación., así como de impactar a un mayor número de personas.

La coordinación de las intervenciones intersectoriales e involucramiento de actores institucionales y comunitarios, incluidos los voluntarios contribuyó a promover el empoderamiento y la participación, particularmente en intervenciones destinadas a cambiar actitudes, prácticas y comportamientos relacionados con la lactancia materna, los hábitos alimentarios y estilos de vida saludables y la prevención de la violencia. Por ello, las instituciones gubernamentales aún necesitan fortalecer su perspectiva territorial para brindar servicios descentralizados que respondan a las demandas específicas de la población, tomando en consideración aspectos contextuales. Junto a este desafío, se identificó la necesidad de mantener una red de voluntarios, potenciando su motivación para participar en las iniciativas de UNICEF y brindar capacitación continua sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. UNICEF entendió la necesidad de potenciar la comunicación y fue un ámbito de trabajo potenciado durante el período, especialmente sensible en un contexto de aparición de grupos conservadores.

El uso de herramientas metodológicas participativas contribuyó a procesos técnicos como las consultas para informar el diseño de la reforma de la política educativa. Estos han contribuido en gran medida a asegurar la inclusión del desarrollo infantil temprano en la trayectoria educativa, aspecto ausente en diagnósticos y líneas temáticas anteriores. La elaboración de directrices para la promoción de la salud mental en casos de violencia sexual y de género fue una contribución relevante con un enfoque participativo para la definición de la política, con participación a nivel nacional y local. Las intervenciones en este ámbito se articulan junto con otras como la inauguración de espacios seguros para adolescentes, el Programa Jeré y acciones con el Sistema de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

Respecto al nivel de participación de los socios implementadores en la planificación de actividades conjuntas con UNICEF, los resultados presentan bastante variabilidad: 20% nula, 25% baja, 25% media, 25% alta y 5% muy alta. También se puede resaltar que la mayoría de los socios implementadores confirmó mediante la encuesta en línea que UNICEF les consultó una o más veces para definir los proyectos e intervenciones para responder a las necesidades de las niñas, niños, adolescentes y sus familias en terreno.

Desde el punto de vista de los socios implementadores se hace una valoración muy positiva del aporte de UNICEF al país. Cuando se pregunta a los socios por la valoración de los resultados de las actividades de su organización a apoyadas por UNICEF, el 95% señalan que son altos o muy altos (ver detalle en el anexo (sección 2/H)). Además el 85% de los encuestados considera que los resultados obtenidos tendrán un impacto positivo duradero. Entre los factores que se destacan que pueden dotar de **sostenibilidad** a los resultados, están los siguientes:

1. Enfoque comunitario y local: Se destaca el trabajo con la comunidad y las instancias locales, estableciendo una capacidad instalada en el territorio y obteniendo legitimidad a través de la aproximación a los gobiernos locales.
2. Política educativa inclusiva: Se espera que el trabajo realizado contribuya a establecer una política educativa que gradualmente reduzca la exclusión educativa, convirtiéndose en una política pública sostenida por el Estado.
3. Generación de datos y evidencias: Se enfatiza la importancia de obtener datos y evidencias sobre la realidad de niños, niñas y adolescentes, escuchando sus voces en espacios de interacción intergeneracional para impulsar cambios en las prácticas educativas.
4. Contribución a la mejora legislativa: Se destaca la plataforma "Niñez en Alerta" como una herramienta efectiva para el seguimiento de la implementación de recomendaciones

internacionales en el ámbito legislativo, promoviendo propuestas normativas alineadas con estándares internacionales.

5. Participación continua de la sociedad civil: Se resalta el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil para el monitoreo de avances legales, promoviendo la participación ciudadana en la protección de los derechos de la infancia y contribuyendo a la rendición de cuentas.
6. Tutela judicial efectiva: Se destaca la alianza con el Ministerio de la Defensa Pública para garantizar una tutela judicial efectiva de los derechos de la infancia, promoviendo la accesibilidad a mecanismos judiciales eficaces y estableciendo una mentalidad proactiva en la protección de los derechos de la infancia.
7. Infraestructura y tecnología: Se menciona la instalación de infraestructura a nivel local y tecnología innovadora en algunas comunidades, valoradas positivamente y con expectativas de funcionamiento a largo plazo.
8. Formación de líderes comunitarios: Se destaca la formación de líderes y actores clave en cada comunidad, comprometidos con el desarrollo de acciones, así como la capacitación de funcionarios públicos locales vinculados a áreas sociales.
9. Mejora de capacidades en salud: Se menciona la mejora de capacidades en salud para la atención de la población, con la expectativa de aplicar los conocimientos adquiridos en la práctica diaria.
10. Utilización de materiales producidos: Se resalta la utilidad de los materiales producidos en el ámbito educativo y para el fortalecimiento del sistema, siendo aplicables tanto en contextos educativos como en instituciones gubernamentales a nivel local

A modo de resumen final, se identificaron respuestas a algunos de los supuestos identificados en la ToC del CPD, como fueron:

- La programación de UNICEF se respalda en una sólida evidencia, pero la baja calidad y escasez de datos desagregados y actualizados sobre la niñez afecta esta solidez. UNICEF está trabajando para cubrir esta brecha y se espera un análisis actualizado de la situación de niños, niñas y adolescentes pronto.
- Aunque los objetivos de movilización de recursos para el período fueron cubiertos, principalmente gracias a fondos ORE, no se alcanzó el monto planificado con fondos RR y ORR. La valoración por parte de socios implementadores de la recepción oportuna de los recursos facilitados por UNICEF es mayormente positiva, aunque un 10% tiene una valoración negativa al respecto.
- Los informantes clave y la encuesta a socios implementadores indican que UNICEF cuenta con un equipo de profesionales altamente capacitados y suficientes en número.
- El apoyo político y social a las cuestiones abordadas por el CPD ha enfrentado desafíos, incluyendo cambios en las prioridades y enfoques con el cambio de Gobierno, así como la actividad creciente de grupos antiderechos en el país. Esto requiere dedicación de recursos y tiempo por parte del personal de UNICEF.

## 5.3. Derechos Humanos, Género, Equidad e Interculturalidad

**Pregunta de evaluación PE5:** ¿En qué medida el CPD integró en su implementación los enfoques de igualdad de género, equidad (incluso discapacidad), interculturalidad y derechos humanos?

**Hallazgo 18 – El programa de país de UNICEF en Paraguay integra transversalmente el enfoque de los derechos humanos, especialmente basado en la Convención de los Derechos de la Niñez (CRC) y otros marcos relevantes. Sin embargo, enfrenta desafíos significativos en un contexto marcado por un fuerte movimiento conservador y la percepción de las Naciones Unidas como antagonistas de los valores tradicionales. Estos desafíos se ven exacerbados por la creencia en la influencia de "agentes extranjeros" en temas sensibles como la "ideología de género" y la educación sexual y reproductiva. A pesar de esto, UNICEF cuenta con apoyo y aceptación a nivel local para el desarrollo de proyectos y abordajes, con pocos cuestionamientos a nivel general en la sociedad.**

El programa de país se basa en principales convenios de derechos humanos (DDHH), especialmente la Convención de los Derechos de la Niñez (CRC) y la Convención sobre los Derechos de la Personas con Discapacidad que se referencian explícitamente en las notas estratégicas de las áreas programáticas, junto con la alineación con otras iniciativas globales de UNICEF y prioridades gubernamentales. El enfoque de DDHH está integrado en la teoría de cambio del programa de país que identifica tanto los titulares de deberes (p.ej. instituciones gubernamentales a nivel nacional y territorial, madres y padres, escuelas) y los titulares de derechos (niños, niñas y adolescentes, incluyendo de las comunidades indígenas y con discapacidad). Aunque no se integra un fuerte lenguaje de DDHH que incorpore estos términos en el diseño del programa, los enfoques temáticos se concentran en los derechos de la niños, niñas y adolescentes: el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la protección y a la participación. Se incluyen estrategias tanto para fortalecer las capacidades de los titulares de derechos a través de la generación de evidencia, capacitaciones y asistencia técnica para cumplir con sus obligaciones para garantizar los derechos de la niñez y los y las adolescentes, así como estrategias para apoyar a los titulares de derechos para ejercerlos. Esto principalmente bajo el área de la participación donde se fomentan las capacidades y las oportunidades de niños, niñas y adolescentes para disfrutar de sus derechos civiles. Las principales iniciativas y sus respectivos resultados se analizan en el capítulo de la eficacia.

En este contexto, UNICEF Paraguay se enfrenta a algunos desafíos importantes para poder lograr la integración de un enfoque de DDHH y transformador de género de manera holística en su programación. Aparte de las limitaciones respecto a los factores facilitadores institucionales como destacados en la Revisión Programática de Género (RPG) del 2022, el contexto del país se caracteriza por un “fuerte movimiento anti-derechos que percibe a las NNUU como enemigo de la cultura y valores paraguayos tradicionales”, influencia de supuestos “agentes extranjeros” en temas sensibles: “ideología de género”, aborto, educación sexual, interculturalidad, inclusión, cambio climático, migración”.<sup>65</sup> Según informantes clave y el PER, “procesos políticos y tensiones con grupos radicales han generado inestabilidad y roces en el sector niñez, particularmente por el Plan Nacional de Niñez y por el Plan Nacional de Transformación Educativa. Esto genera retrasos

<sup>65</sup> PER, p. 7

en la aprobación de los mismos y en el desarrollo del Plan de Primera Infancia 2021 – 2030”.<sup>66</sup>

No obstante, como destacado en el PER y en el RPG así como en los informes RAM, existe demanda por parte de los y las adolescentes de abordar estos temas y también existe una parte de la sociedad que lo apoya, aunque los grupos fundamentalistas obtienen una mayor repercusión en los medios de comunicación en el país. Existe preocupación a nivel de los socios implementadores sobre el futuro de las acciones en esta coyuntura; ratificado por informantes claves.

**Hallazgo 19 - UNICEF ha realizado esfuerzos para integrar la perspectiva de género en sus programas y se identifican algunas acciones relevantes. A pesar de los compromisos expresados por la Oficina País, los desafíos a nivel nacional limitan este propósito y se identifican diversos obstáculos que van desde la escasez de datos desagregados, la limitación de las capacidades hasta la falta de indicadores sensibles al género.**

Según el Gender Dashboard de UNICEF para el año 2023 el cumplimiento del programa de país de Paraguay con los estándares institucionales para el plan de acción de género es el 44%, con una promedia para la región LAC del 49%.<sup>67</sup> Este análisis indica que todavía existe un rezago en el cumplimiento relativo al promedio regional. Aunque el análisis de la situación de la niñez y adolescencia en Paraguay (2018) aborda la demografía y la desigualdad en sectores clave con datos desagregados por género, la escasez de datos actualizados desagregados a nivel nacional y subnacional limita un análisis de género holístico y completo en todas las secciones. Esta limitación también se destaca en la RPG de UNICEF Paraguay del 2022.

Respecto a la integración de la igualdad de género en la planificación del programa de país y el seguimiento a través de indicadores y reportaje, mientras que en el CPD y las notas estratégicas se resalta la transversalización de temas de género en todas las áreas programáticas, el equipo evaluador identifica limitaciones en la práctica por la escasez de indicadores del CPMP y matriz de resultados que son sensibles al género<sup>68</sup>, y la poca inclusión de información desagregada por género o información específica a la temática en los informes RAM. Existen dos productos con el Gender Equality Markers (GEM) 2 que indica una contribución significativa a la igualdad de género, uno bajo el efecto (*outcome*) de primeros años para el producto (*output*) de políticas de desarrollo infantil temprano y uno bajo el efecto (*outcome*) de adolescentes para el producto (*output*) educación secundaria. A cuatro productos (*outputs*) se asignó el GEM 1 que indica una contribución marginal: en primeros años para el producto (*output*) de aprendizaje temprano, en adolescentes para el producto (*output*) de desarrollo adolescente y en generación de evidencia para los productos (*outputs*) de generación de evidencia y la gestión del conocimiento. Los otros cinco productos (*outputs*) del programa de país tienen el GEM 0 que indica ninguna contribución. No hay ningún producto (*output*) con el GEM 3 que indica que el objetivo principal es promover la igualdad de género y/o empoderar a mujeres y niñas.<sup>69</sup>

Mismo que haya dos GEM 2 que en principio requieren que la OP debe articular el trabajo sobre igualdad de género y referenciar el grado de consecución de los resultados previstos, no se desprende esta información en los informes RAM. A nivel local, en documentos de programas y proyectos existen algunas matrices de resultados con indicadores desglosados por género, interculturalidad y otros criterios, pero esta información no se refleja en los informes a nivel más amplio. La matriz de resultados del CPMP cuenta con un total de 75 indicadores (12 a nivel de

<sup>66</sup> PER, p. 8

<sup>67</sup> Datos confirmados por la unidad de género de UNICEF global en 11 marzo 2024.

<sup>68</sup> Se desarrollará en hallazgos siguientes, junto con demás indicadores relativos a derechos humanos y otros que trabajan vulnerabilidades.

<sup>69</sup> Ver también [GENDER MARKER IMPLEMENTATION IN UNICEF | UN SYSTEM COORDINATION \(unwomen.org\)](https://www.unwomen.org/en/news/stories/2023/09/gender-marker-implementation-in-unicef)

efectos (*outcomes*) y 63 a nivel de productos (*outputs*)). Solo 10 de ellos abordan aspectos de vulnerabilidad como interculturalidad o discapacidad, incluyendo dos que son sensibles al género. Carecen de desglose medible, dificultando la evaluación precisa de los resultados.<sup>70</sup> Hallazgos de la RPG subrayan la falta de identificación adecuada de acciones específicas de género y la carencia de indicadores apropiados para evaluar el impacto de las intervenciones.

Se desprende de la encuesta en línea a los socios implementadores que solamente un 20% implementa los proyectos apoyados por UNICEF con un enfoque transformador de género, mientras que un 40% de los socios implementadores no aborda las desigualdades de género en sus acciones. A esta situación se suma que según la RPG, el equipo de la OP cuenta con algunas capacidades para la implementación de la transversalización de género y de respuestas programáticas, pero también “se percibe una debilidad en la capacidad operativa en la oficina de UNICEF para afrontar los desafíos que implican el fortalecimiento del enfoque para la igualdad de género”.<sup>71</sup> La RPG en sus recomendaciones enfatiza la necesidad de una mayor capacitación del equipo de la OP en todos los niveles, así como de las contrapartes y actores locales, tomando en cuenta el contexto adverso en el país.

Dentro de estas limitaciones, UNICEF Paraguay ha desarrollado estrategias para mantener un enfoque de género dentro de las posibilidades existentes en el país y ha trabajado con perspectiva de género en el marco de sus acciones. Esto incluye algunos de los proyectos en territorio llevados a cabo con los socios implementadores. Se pueden identificar intervenciones bajo los tres efectos (*outcomes*) programáticos que sí incluyen elementos de un enfoque transformador para promover la igualdad de género. Incluye intervenciones bajo los productos (*outputs*) con GEM 2 – políticas de primera infancia y educación secundaria.

Tabla 7. Resumen integración de enfoque de género en intervenciones de UNICEF por área programática

Definición enfoque transformador de género <sup>72</sup>	Intervenciones de UNICEF Paraguay relacionadas
<p><b>Desarrollo en la Primera Infancia</b></p> <p>Reforzar entornos propicios mediante políticas favorables a la familia, centradas en: permiso parental, apoyo a la lactancia materna, guarderías de calidad accesibles y asequibles y prestaciones por hijos a cargo. Cambiar las normas sobre la división del trabajo en el cuidado de los niños pequeños y el trato equitativo de los niños pequeños en función del género.</p>	<p>Mejora de servicios primera infancia/madres: Apoyo a la elaboración del Plan Nacional de Primera Infancia 2021-2030, la Estrategia Nacional de Desarrollo de la Primera Infancia Kunu'u, fomento de consultas prenatales y registros de nacimientos, colaboración con sector privado y público para creación de centros de desarrollo de primera infancia, apoyo al Proceso de Transformación de la Educación Nacional, refuerzo de capacidades institucionales respecto a planes/servicios para primera infancia, campañas de comunicación para promover el apoyo de padres a hijos y lactancia materna.</p>
<p><b>Salud</b></p> <p>Formación y sensibilización a trabajadores sanitarios sobre comportamientos y normas con sesgo de género que pueden influir en quién y cómo presta servicios sanitarios. Educación sexual integral. Medidas de</p>	<p>Mejora del sistema de salud/atención sanitaria a madres y niños. Apoyo del Plan Nacional de Reducción de la Mortalidad Materna, Fetal y Neonatal, refuerzo de capacidades e instalaciones en salud maternoinfantil. Contribución a la atención sanitaria maternoinfantil y a la evaluación nutricional. Apoyo al Ministerio de Sanidad para capacitar profesionales</p>

<sup>70</sup> El análisis de indicadores se concentró en el CPMP y no consideró los CSIs (Core Standard Indicators) utilizados para los reportes globales del plan estratégico de UNICEF. Para más detalles, ver anexo sección 4.O .Indicadores sensibles a DDHH y género en el CPMP.

<sup>71</sup> RPG, p. 15 y 30

<sup>72</sup> Extraído del documento “[Being intentional about gender-transformative strategies - Reflections and Lessons for UNICEF's Gender and Policy Action Plan \(2022-2025\)](#)”, UNICEF Global 2021, p. 15-18



protección social transformadoras del género en apoyo de los resultados sanitarios para niños y madres.

sanitarios, agentes comunitarios y promotores de salud indígenas en prácticas de lactancia materna con énfasis sanitario. No se trabajó en educación sexual integral.

### Nutrición

Actividades de cambio de normas y empoderamiento en torno al derecho de las madres a tomar decisiones sobre la lactancia y el cuidado de los niños.

No queda claro el enfoque transformador en temas de nutrición que UNICEF trabajó. Hubo un enfoque en la promoción de la lactancia materna y la promoción de “estilos de vida saludables” para niños y adolescentes pero no consta algún enfoque específico de género.

### Educación

Integrar la perspectiva de género en la formación del profesorado y en planes de estudio y material didáctico; instituir enfoques "escolares integrales" para acabar con la violencia de género en la escuela; reformar políticas para abordar los obstáculos que dificultan el acceso de las niñas a oportunidades de aprendizaje y capacitación de calidad. Cuestionar estereotipos de género sobre las capacidades para estudiar y destacar en determinadas materias. Apoyar las transiciones de la educación al trabajo, abordar las brechas digitales y generar oportunidades de empleo.

Se priorizó la inclusión educativa desde primeros años hasta segundo grado. Queda más claro el enfoque de interculturalidad que de género pero el PER se refiere a dos proyectos específicos 1) “Los niños y adolescentes de las comunidades indígenas del gran Chaco paraguayo y boliviano tienen escuelas resilientes y entornos protectores” de ECHO II y 2) “Educación de calidad para niños no escolarizados en Paraguay de la Fundación Qatar” cuyas acciones se alinean con el Plan de Acción de Género de UNICEF. Trabajan en prevención de violencia de género, mejorando protocolos para la protección de niñas. Se fomenta el empoderamiento de las adolescentes para su participación y liderazgo en instancias comunitarias y municipales. Intervenciones en WASH incluyen la higiene menstrual y promoción del autocuidado, la prevención de violencia de género y del embarazo adolescente.

### WASH (Agua, Saneamiento e Higiene)

Programas de salud e higiene menstrual que aborden los tabúes y el estigma en torno a la salud menstrual y mejoren el acceso de las niñas al aprendizaje. Comunicaciones sociales y de cambio de comportamiento; mejora de la aplicación de las leyes contra la violencia sexual; refuerzo de los mecanismos de apoyo y respuesta.

Intervenciones WASH se concentraron en la generación de evidencia. Se publicó un informe sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en materia de acceso al Agua y Saneamiento y se crearon grupos focales con indígenas y comunidades rurales para tratar el tema de la higiene menstrual. UNICEF proporcionó recomendaciones sobre higiene menstrual a profesionales sanitarios y educadores y 350 niñas y mujeres recibieron formación sobre higiene menstrual y kits de higiene.

### Protección

Cambio de normas en torno a la violencia de género; la violencia contra los niños; el matrimonio infantil;. Campañas de comunicación para cambiar normas (perpetración de violencia y denuncia/intervención para prevenir la violencia). Iniciativas que movilicen a hombres y niños contra la violencia hacia las mujeres. Inversión en educación secundaria de las niñas y/o educación no formal. Apoyar mecanismos comunitarios de protección de la infancia en contextos de desarrollo y emergencia. Cambiar las leyes discriminatorias.

En la mayoría no queda claro el enfoque de género. Se incluyó en: estrategia de articulación del Sistema Nacional de Promoción y Protección de la Niñez y la Adolescencia, refuerzo de capacidades de sistemas de protección de la infancia para la prevención y respuesta a la violencia de género en distritos seleccionados. La prevención de la violencia de género se incluyó en por lo menos dos proyectos relacionados con la educación inclusiva. Participación en seminario web internacional del "Partnership to End Violence" permitió reanudar interacciones con la plataforma mundial y el MINNA y dar más visibilidad al tema. Se reevaluaron acciones para abordar la violencia en el período post-pandémico y la actualización de la información sobre violencia sexual. Se lanzaron campañas de comunicación para concienciar sobre abusos sexuales a menores y animar a denunciarlos.

### Adolescentes: Empoderamiento y Participación

Inversión en educación que incluya las competencias del "siglo XXI": pensamiento crítico, comunicación, resolución de problemas, competencias digitales, e incorpore la igualdad de género.

Mientras que UNICEF implementó varias intervenciones para fomentar el desarrollo adolescente y la participación ciudadana, no se obtuvo evidencia desde la documentación revisada sobre algún enfoque de género en este ámbito. Según aportaciones de la OP, fue incluido género en la escuela de liderazgo climático.

### Protección Social

Programas de protección social que fomenten los cuidados compartidos y/o desarrollen la capacidad de acción de grupos marginados. Iniciativas que cuestionen las normas relativas a la movilidad de las mujeres, el trabajo remunerado y la toma de decisiones, y/o que desarrollen habilidades junto con transferencias de efectivo.

Entre las diversas intervenciones para mejorar y ampliar la protección social, se destaca el fortalecimiento del Sistema de Protección Social VAMOS en territorios seleccionados. No obstante, no se obtuvo evidencia de la integración de un enfoque transformador de género, mismo que la descripción de los objetivos incluye que UNICEF pretende contribuir a que las personas tengan un Sistema de Protección Social que permita la igualdad de acceso a servicios integrales y de calidad.

*Fuente: elaboración propia basado en el análisis de documentos de planificación, el PER, informes RAM y aportaciones de la OP*

En relación con la limitante financiera para la implementación de programas e incidencia real, el porcentaje de recursos financieros dedicados a la igualdad de género en UNICEF Paraguay es cero dado que no existe ningún producto (*output*) con el GEM 3.<sup>73</sup> La colaboración interagencial del Sistema de Naciones Unidas, especialmente con UNFPA, ha involucrado transferencia de fondos y proyectos conjuntos sobre violencias en el Chaco. La disponibilidad de recursos se destaca como un tema crítico para la implementación efectiva de proyectos, y la incidencia real está directamente relacionada con la asignación de fondos, enfatizando la importancia de programas interagenciales asociados a fondos para lograr resultados significativos. No obstante, para el diseño del próximo programa de país se puede constatar que existe un conflicto entre las exigencias de UNICEF Global para la integración de un enfoque de género más explícito en la programación según del plan de acción de género y la fuerte oposición a esta temática en el contexto gubernamental paraguayo, lo que exige la creación de estrategias y alianzas que no imposibilitan el trabajo de UNICEF en este campo.

**Hallazgo 20 - UNICEF ha integrado un enfoque intercultural de manera transversal en los efectos (*outcomes*) de primera infancia y adolescentes, sobre todo en las áreas de salud y educación, así como en WASH. Se apoyó el desarrollo de políticas y planes nacionales con enfoque intercultural y territorial para el fortalecimiento de servicios del sistema de salud. En el ámbito educativo se aumentaron las oportunidades de aprendizaje para niños en lenguas indígenas. Se reconocen acciones en materia de agua y saneamiento. A nivel de la promoción y defensa de los derechos, UNICEF trabajó por el fortalecimiento de las CODENI con fuerte enfoque intercultural, principalmente en comunidades del Chaco paraguayo.**

El programa de país integró la interculturalidad como enfoque transversal en su diseño, definiendo entre las poblaciones objetivas de las intervenciones las comunidades indígenas cuales, según el nuevo censo de 2022, constituyen el 2.3% de la población paraguaya – anteriormente, se estimaba en 1.7%. El análisis de situación del 2018 resaltó que los niños, niñas y adolescentes de estas comunidades están desproporcionalmente afectados respecto a las principales brechas de desarrollo y bienestar. Por esto el programa de país, bajo el enfoque de “no dejar a nadie atrás”, puso énfasis en iniciativas de educación, salud, acceso a agua y saneamiento y protección de la infancia que beneficien esta población. Existen actividades a nivel nacional, por ejemplo el

<sup>73</sup> Se miden solamente recursos financieros para la integración de enfoques transformadores de género en la programación.

refuerzo del enfoque intercultural en las políticas públicas y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Protección a la Infancia y la Adolescencia para atender denuncias. El enfoque de interculturalidad es más visible en los proyectos implementados en territorio: de los socios implementadores de UNICEF encuestados, el 60% manifiesta trabajar para abordar las diferentes necesidades de personas indígenas y no indígenas (45%) o para cambiar las causas de las desigualdades entre personas indígenas/no indígenas (15%). Destacan también los esfuerzos de UNICEF durante la pandemia en el contexto de la respuesta a emergencias para atender a las comunidades indígenas, sobre todo en la región del Chaco paraguayo.

Como es el caso con el enfoque de género, para la interculturalidad también se destaca la escasez de indicadores en el CPMP, lo que no permite analizar el alcance de los resultados de la implementación del programa de país. En el PER se constata que las iniciativas e intervenciones programáticas contemplan un abordaje que asegure la pertinencia cultural y una orientación y focalización en poblaciones con mayor vulnerabilidad, pero no incluye evidencias relacionadas. No obstante, los informes RAM incluyen información cualitativa sobre la integración de la interculturalidad en las diferentes áreas de trabajo y se recopiló información a través de las entrevistas con partes interesadas. Además, se analizaron varias de las iniciativas de UNICEF con enfoque en comunidades indígenas en la Valoración en Tiempo Real (VTR) de la Respuesta en Curso de UNICEF en la región del Gran Chaco americano (2020-2021), pero no existes otros documentos de análisis del trabajo con estas comunidades en otros territorios del país.

En su total, el informe VTR y partes interesadas consultadas ratifican la relevancia del enfoque de UNICEF Paraguay hacia las cuestiones indígenas en áreas como la salud, educación, atención a la primera infancia, protección y promoción de derechos. Este enfoque, combinado con el trabajo comunitario, se considera importante desde la perspectiva del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y ha contribuido a avanzar en el cumplimiento de los estándares establecidos por los tratados regionales, haciendo hincapié en la Agenda 2030 de "no dejar a nadie atrás". En cuanto al valor añadido de la respuesta de UNICEF, la VTR destaca la contribución a los procesos de consulta libre e informada, la identificación participativa de necesidades y el acompañamiento en el terreno, lo que ha facilitado la respuesta en el contexto de la pandemia con una perspectiva intercultural y espacios de diálogo. En segundo lugar, se resalta la importancia de la presencia reforzada en el terreno mediante un consultor de UNICEF en Filadelfia y un asistente, aunque se señala la ausencia de la contratación de una persona nativa o residente en el Chaco.

Algunos ejemplos de las iniciativas de UNICEF incluyen el ámbito de la salud donde se fortalecieron las capacidades técnicas de profesionales del sector, en el que están incluidos agentes comunitarios y promotores de salud indígena, en temas sobre nutrición y lactancia materna. UNICEF también desplegó esfuerzos significativos para promover la inclusión de niños y niñas en el sistema educativo, implementando acciones concretas para asegurar su aprendizaje y retención en la escuela con kits de alfabetización en 18 lenguas indígenas. Además, proporcionó guías instructivas para docentes y desarrolló audios, beneficiando a 25,000 niños pertenecientes a 535 escuelas indígenas. Según el VTR, el proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes” en la región del Chaco paraguayo ha introducido por primera vez una componente de resiliencia y cambio climático en el ámbito de la educación secundaria lo que se considera de gran relevancia ante los desafíos cada vez más serios respecto a los efectos adversos del cambio climático, especialmente las sequías e inundaciones, en esa zona geográfica del país.

Relacionado con actividades de WASH, según lo reportado por informantes claves, la instalación de paneles solares para bombeo de agua en tres comunidades indígenas, la construcción de baños secos en una escuela –como alternativa por la escasez de agua en la zona del Chaco, y el diseño

de un pool de soluciones para el Chaco que se presentó al MEC y al gobierno local en el marco del Proyecto Escuelas Resilientes; fueron las iniciativas impulsadas por UNICEF para hacer frente a este gran desafío, en un contexto con población mayoritariamente indígena. Mientras que se trata de proyectos puntuales, el VTR destaca su gran relevancia ante los desafíos de la sequía en el Chaco y la posibilidad de replicar o escalar estas tecnologías en otras comunidades.

La colaboración de UNICEF con instituciones gubernamentales y comunidades educativas locales se destacó en el área de la protección, por ejemplo en la prevención e intervención en casos de violencia contra niños y adolescentes, particularmente en violencia de género y en comunidades indígenas. En el Chaco, conforme a lo reportado por informantes claves, UNICEF respaldó la creación de una Hoja de Ruta de intervención para pueblos indígenas, en colaboración con líderes y comunidades indígenas. Este proceso involucró consultas previas, obtuvo el respaldo de las comunidades y resultó en un acuerdo de trabajo conjunto. Esto ha permitido dos vías de acción ante vulneraciones de derechos: la intervención de las CODENI sin judicialización o la presentación de denuncias ante la justicia, siendo los propios líderes indígenas responsables de realizar estas denuncias judiciales.

Entre los desafíos que enfrentan las iniciativas de UNICEF dirigidas a comunidades indígenas, principalmente en áreas rurales, se destacan la falta de datos desagregados que puedan servir como base para la definición de estas iniciativas, así como la escasez de tecnologías y conectividad en los hogares y áreas rurales. Esto ha dificultado el acceso a servicios esenciales y a modalidades de atención remota, especialmente durante la pandemia. Se han observado dificultades para que niños, niñas y adolescentes rurales e indígenas accedan a plataformas educativas digitales debido a problemas de conectividad. Además, se ha identificado la resistencia por parte algunas comunidades hacia el Sistema de las Naciones Unidas, ya que consideran que sus propuestas van en contra de sus creencias religiosas y prácticas culturales.

**Hallazgo 21 - UNICEF aplicó un enfoque transversal para la inclusión de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, aunque las iniciativas se centran principalmente en el sector educativo donde se complementaron prioridades nacionales y locales. La falta de datos sobre niños con discapacidad dificulta la comprensión de la eficacia de las iniciativas y persisten limitaciones fundamentalmente en zonas rurales en materia de acceso y oportunidades.**

A pesar de que la matriz de resultados del programa de país apenas menciona la discapacidad en un indicador específico bajo el Efecto (*outcome*) 1, relacionado con la cobertura de programas del sistema nacional de protección social para niños y niñas, incluidos aquellos con discapacidades, se destaca la atención especial hacia la niñez con discapacidad, especialmente en el ámbito educativo. Una de las iniciativas notables es el programa "Libros de Texto Digitales Accesibles para Todos y Todas" con el objetivo que los docentes utilicen el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), un marco educativo que reconoce las diferentes formas de aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes. Además, se llevan a cabo acciones para crear entornos escolares accesibles, desarrollar materiales de Lengua de Señas Paraguaya (LSPy) y fortalecer las capacidades de funcionarios para el Cuidado para el Desarrollo Infantil (CDI), beneficiando directa e indirectamente a niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Las informantes claves entrevistadas mencionaron que los materiales DUA se constituyen en una innovación que promete consolidarse ya que se está trabajando en el diseño de materiales con este enfoque, al interior de la institución rectora. La estrategia DUA fue apoyada por UNICEF a través de los Espacios de refuerzo de Aprendizaje.

Aparte de este enfoque específico en la educación, no se observa una transversalización fuerte del aspecto de la discapacidad en el programa de país. Existen algunas actividades más, pero parece que se trata de actividades puntuales, por ejemplo:



- Bajo primeros años, UNICEF reforzó las capacidades de 331 funcionarios del MINNA y del MEC para implicar a las familias en el CDI. Se abordó la importancia del vínculo, la comunicación, el juego y la inclusividad. 547 niños y sus familias se beneficiaron directamente de estas acciones, mientras que 9.200 niños se beneficiaron indirectamente. 126 de ellos eran niños con discapacidad.
- Se promovió la seguridad vial para niños y niñas con discapacidades en Asunción. Se adaptó el material didáctico sobre seguridad vial para mejorar su accesibilidad. Se utilizó un enfoque integrador para recopilar información sobre los obstáculos a la participación de los niños con discapacidad en la promoción de la seguridad vial y se formó a 16 hogares en seguridad vial para niños con discapacidad.
- Según aportaciones de la OP, en WASH los servicios son accesibles, se han implementado mensajes en idiomas indígenas y braille, así como adaptaciones de diseño.

A pesar de estas iniciativas, la ausencia de un enfoque claro en el fortalecimiento del sistema de protección social para abordar la discapacidad refleja la necesidad de mejorar la visibilidad y la evaluación de las acciones dirigidas a este grupo. Además, la evaluación global de UNICEF del enfoque en la discapacidad resalta para el caso de Paraguay que las oportunidades y el acceso de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en las zonas rurales son limitados y por ello, es importante dar prioridad a la dotación de personal, las alianzas y la divulgación entre los gobiernos locales de las zonas rurales para garantizar que las iniciativas no beneficien de forma desigual a niños, niñas y adolescentes de las zonas urbanas.<sup>74</sup>

Con un enfoque centrado en la educación inclusiva, UNICEF respalda una de las múltiples prioridades del gobierno paraguayo, que ha delineado el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (PLANPcD) 2015-2030. Este documento técnico establece una guía detallada para acciones colaborativas a nivel nacional, departamental y local en Paraguay. Su objetivo principal es asegurar la plena materialización de los derechos humanos de las personas con discapacidad y facilitar su integración en la sociedad.<sup>75</sup> Según una investigación difundida por la UNESCO<sup>76</sup>, la implementación de este Plan de Acción se ha visto obstaculizada debido a la carencia de estructuras institucionales apropiadas. Se destaca la inexistencia en el país de una planificación financiera respecto a la educación de personas con discapacidad, lo cual se interpreta como un indicador de la falta de transversalización. Además, se llega a la conclusión de que, a pesar de expresar un enfoque holístico e integral, en la práctica se implementan estrategias fragmentadas. En este sentido, las iniciativas de UNICEF para la inclusión de las personas con discapacidad en la educación sí apoyan a prioridades nacionales y subnacionales como también resaltado en la evaluación global de UNICEF, pero se destaca, basado en el análisis de UNESCO, la necesidad de abordar el tema de una manera más sistémica, ampliando el enfoque en la discapacidad en las otras áreas programáticas.

<sup>74</sup> Formative Evaluation of UNICEF Work on Disability Inclusion 2018-2022 - Field-based Paraguay Case Study, 2024

<sup>75</sup> El plan comprende 17 ejes estratégicos y 110 lineamientos, movilizandando la participación de 28 instituciones. Su enfoque se centra en áreas clave como educación, empleo, salud, accesibilidad, cultura y deporte. Además de buscar el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad, el plan tiene la meta adicional de fomentar su participación activa en la sociedad.

<sup>76</sup> Discapacidad y educación en Paraguay: retos de la educación de personas con discapacidad en Paraguay desde la perspectiva de la gobernabilidad, UNESCO 2020



## 5.4. Coherencia

**Pregunta de evaluación PE6:** ¿En qué medida las intervenciones conducidas por UNICEF promueven sinergias entre sí y con los resultados del CPD (coherencia interna), así como son adecuadamente coordinadas con las políticas públicas nacionales (coherencia externa)?<sup>77</sup>

**Hallazgo 22. Con la adopción de una programación por ciclo de vida, la oficina de país apostó por una mayor coherencia entre programas y equipos dentro del programa de país, demostrando un fuerte compromiso hacia la creación de sinergias internas y externas. Se observó un incremento de la intersectorialidad del trabajo a pesar de unos retos vinculados a la operacionalización de la programación por ciclo de vida.**

La revisión documental y las entrevistas realizadas permitieron evidenciar buenas prácticas de articulación con potenciales sinergias entre equipos, durante la implementación del ciclo programático que se identifican a distintos niveles. Como lo demuestran sus nuevos términos de referencias, con la organización por ciclo de vida, la mayoría de los oficiales de programas pasaron a estar implicados en los 3 efectos (*outcomes*) del CPD. Implicó que cada oficial de programa debía tener una visión de las fases del ciclo de vida desde su perspectiva temática. Al mismo tiempo, dentro de cada efecto (*outcome*) el diálogo y la coordinación intersectorial pasaron a ser un requerimiento para garantizar una buena implementación, creando por lo tanto un contexto favorable para generar sinergias programáticas.

### *Articulación entre los efectos (outcomes)*

A nivel de articulación entre los efectos (*outcomes*), la revisión documental (RAM, Narrative Report 2023) y las entrevistas realizadas indican que varias intervenciones y áreas de trabajo se abordaron desde los dos componentes del ciclo de vida y tres áreas programáticas, demostrando la creación de sinergias entre efectos (*outcomes*). La articulación entre los efectos (*outcomes*) 1 y 2 fue observada en áreas temáticas como por ejemplo entre salud y educación (principalmente desde la temática de inmunización), así como el trabajo con Niños y Niñas Fuera de la Escuela (NFE), que beneficiaron tanto a los niños y las niñas como a los adolescentes. En cuanto a la articulación entre los efectos (*outcomes*) 1 y 2 y el efecto (*outcome*) 3, el trabajo de generación de evidencia aplicó tanto a los primeros años (*outcome 1*) como a la adolescencia (*outcome 2*) como se demuestra por ejemplo en el trabajo con los Municipios Amigos de la Niñez y la Adolescencia (MANA), el programa y estudio sobre Niños y Niñas Fuera de la Escuela (NFE), la sistematización de retorno a clases, el instrumento de medición de la calidad de los CDI, o el apoyo al centro de formación y Observatorio Nacional de la Niñez y Adolescencia del MINNA, entre otros.

### *Articulación entre los productos (outputs) dentro de los efectos (outcomes)*

A nivel de articulación entre los productos (*outputs*), las entrevistas realizadas y los documentos revisados (RAM, Narrative Report 2023) evidencian una mayor intersectorialidad con la intensificación de las interrelaciones entre las áreas programáticas durante este ciclo programático.

Entrevistas realizadas con el equipo de UNICEF, contrapartes locales y nacionales y socios implementadores evidenciaron una creciente articulación del trabajo entre salud, nutrición, protección para el desarrollo integral de los niños del componente de primera infancia. Un ejemplo de áreas de sinergias es el registro de nacimientos que fue promovido desde varios canales (Niños fuera de la escuela, Estrategia de primera infancia, mesas intersectoriales) y permitió mejorar la interoperabilidad entre el sistema de salud y el sistema de registro civil. Asimismo, el apoyo de

<sup>77</sup> La coherencia interna es tratada también en la tercera pregunta de evaluación.

UNICEF a las mesas de protección social, y la Estrategia Nacional de Desarrollo Atención Integral de la Primera Infancia de Kunu’u se hizo desde un enfoque intersectorial para que todos los programas sectoriales identificados como esenciales en el sistema de protección social, pudieran llegar a los niños y niñas y adolescentes. Este enfoque integral también fue adoptado por los Espacios de Protección Integral Municipal (EPIM), para atender a niños y niñas de 2 a 8 años, integrando dimensiones de educación, protección y nutrición para trabajar desde una perspectiva de derecho. A nivel de adolescencia, los Espacios Seguros Adolescentes (ESA) son un buen ejemplo donde se trabajó la prevención y atención contra toda forma de violencia y de promoción de la salud mental (7 distritos del país). Asimismo, las estrategias de intervención comunitaria en zona de frontera se abordaron desde una perspectiva integral. Sin embargo, mientras otros componentes están representados en los 3 efectos (*outcomes*), a nivel de diseño cabe destacar la ausencia de un producto (*output*) de salud dentro del efecto (*outcome*) 2 de Adolescentes, a pesar de los cuellos de botella identificados (véase sección 5.1. Pertinencia), limitando las potenciales sinergias intersectoriales del efecto (*outcome*).

Por otro lado, la operacionalización del ciclo de vida en la OP, implicó una serie de retos vinculados a la implementación de un nuevo sistema y a una creciente complejidad de los procesos internos. Varios entrevistados mencionaron dificultades desde la fase de planeación (e.g. la preparación negociación y firma de los Anual Work Plan con mas firmantes), movilización de recursos (generalmente vinculados a áreas específicas como WASH, educación, etc.), implementación (coordinación con varias contrapartes temáticas no organizadas por ciclo de vida, sea LACRO o los Ministerios), reporting a donantes (que suelen pedir reporting temático) o monitoreo.

**Hallazgo 23: La OP hizo un trabajo articulado con sus contrapartes nacionales, respondiendo a las prioridades estratégicas de sus socios sectoriales a nivel central pero también a nivel local, donde destacó su esfuerzo para aterrizar un enfoque territorial integral. A nivel de cooperación internacional, UNICEF sigue siendo un actor clave del SNU con un rol líder en varios ámbitos y un socio de confianza con los otros miembros de la comunidad. Sin embargo, la escasez estructural de recursos públicos junto con la llegada de grupos conservadores desafía la sostenibilidad de las intervenciones, resaltando la necesidad de reforzar el trabajo conjunto de la cooperación internacional en Paraguay.**

El CPD 2020-2024 se alineó con las políticas públicas y prioridades nacionales con un enfoque coherente y articulado en cada una de las áreas sectoriales. Las referencias a las estrategias son explícitas, cada producto del CPD estando vinculado a un resultado del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

Por otro lado, las entrevistas realizadas con el equipo de UNICEF, socios del sistema de naciones unidas, contrapartes locales y nacionales, el RAM o Narrative Report 2023, indican que, en un contexto paraguayo centralizado en términos de gestión pública y capacidades, UNICEF destaca por su esfuerzo de aterrizaje territorial integral de los planes de gobierno. UNICEF realizó una labor centrada en consolidar la implementación de los planes departamentales y municipales de niñez a través de las capacitaciones de Presupuestos por Resultados para programas sociales municipales con foco en infancia dentro del marco de proyectos como Protección Social y Finanzas Públicas, Niños, y Niñas Fuera de la Escuela (NFE) y Ciudades Seguras y Saludables. Fue particularmente relevante el trabajo con los Municipios Amigos de la Niñez y Adolescencia (MANA) que permitió el desarrollo de planes integrales de niñez en 5 municipios. Por otro lado, el trabajo con los Espacios Seguros Adolescentes (ESA) en 7 distritos del país permitió mejorar la articulación del gobierno a nivel nacional y local, la sociedad civil y la comunidad y las familias, para fortalecer las capacidades de las instituciones públicas y de los actores comunitarios para

asentar entornos protectores para los adolescentes y jóvenes. Las entrevistas realizadas con socios locales y agentes de implementación indican como el trabajo de UNICEF sobre el terreno permitió, más allá de contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales, apoyar la articulación entre las instituciones gubernamentales a nivel local (e.g. con el apoyo técnico mesas intersectoriales Kunu'u) y nacional e impulsar el involucramiento de otros sectores como la academia, el sector privado y los medios de comunicación.

A nivel de coherencia con los actores del Sistema de Naciones Unidas (SNU), la revisión documental (UNICEF RAM Reports, Operational Effectiveness-Financial and Administrative Management) y entrevistas realizadas con socios de Naciones Unidas evidencian que UNICEF desempeñó un papel importante en el proceso de coordinación y alineación del trabajo. La OP lideró o participó en varios grupos de trabajo para apoyar acciones en todos los sectores del programa.<sup>78</sup> A nivel de operaciones, UNICEF brindó información y retroalimentación para actualizar las BOS 2.0 (Business Operations Strategy) apoyando a la selección servicios de alto impacto por evitar altos costos, mejorar la calidad y buenas prácticas para aumentar la eficiencia y el impacto de las operaciones de las Naciones Unidas. Entre otros ejemplos, UNICEF colaboró con agencias y fondos del SNU para responder a la pandemia (OMS, FAO, OIM, PNUD), reforzar el sistema de protección social VAMOS (OIT), fortalecer las capacidades de planificación del MDS para la actualización del Plan Nacional de Reducción de la Pobreza (PNUD, FAO). Sin embargo, si existen varios proyectos interagenciales (e.g. Proyecto UNICEF y OIT Protección Social y Finanzas Públicas financiado por la UE), existen pocos programas conjuntos y fondos multi-agencias a nivel de país (Fondo Verde y Fondo Global de pandemia), lo cual dificulta la planificación estratégica en conjunto. Varias entrevistas realizadas con socios de Naciones Unidas indican que las agencias tienden a trabajar con sus programas y planes de implementación y si existen canales formales, mucha coordinación se hace en base a necesidades o fondos disponibles de forma informal en modo “Ad hoc”.

En cuanto al trabajo con otros actores y donantes internacionales, tanto la encuesta a socios implementadores como las entrevistas realizadas con otros actores internacionales y socios entrevistados resaltan la calidad del trabajo en colaboración con UNICEF. Sin embargo, señalan la falta de mecanismos y espacios, como mesas de cooperantes, donde los donantes y actores internacionales podrían sentarse y realizar una labor de planeación estratégica conjunta. Las cooperaciones siguen teniendo la tendencia a realizarse “Ad hoc” en base a relaciones bilaterales o la aparición de fondos internacionales.

Entrevistas realizadas con los socios nacionales e internacionales, así como la revisión documental (PER, Narrative reports) resaltan que esta falta de articulación, surge con un debilidad en el contexto donde la debilidad institucional, la falta estructural de recursos públicos (vinculada a los niveles bajos de recaudación) y un contexto político incierto con la llegada del nuevo gobierno, pueden poner en peligro la sostenibilidad y la escalabilidad de los esfuerzos programáticos. Este contexto de cambios (retroceso) puede representar una oportunidad para promover sinergias entre actores internacionales.

<sup>78</sup> Grupo de comunicación interinstitucional, grupo indígena interinstitucional, grupo de educación interinstitucional, grupo de emergencia interinstitucional y grupos de trabajo establecidos para implementar el UNSDCF (personas, paz, planeta y prosperidad), derechos humanos y género, emergencias humanitarias, grupo de adquisiciones/compras, UNETE (prevención de la violencia contra las mujeres) y migración

## 6. Conclusiones

**Conclusión 1: El programa de país 2020-2024 de UNICEF en Paraguay aborda en su diseño y ejecución los principales retos que impiden el pleno desarrollo y el cumplimiento de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes más vulnerables y contribuye a ODS pertinentes. Hay oportunidad para refinar la identificación de las brechas y poblaciones más marginadas basado en el nuevo censo 2022 y un análisis de situación actualizado para garantizar que las actividades sobre el terreno beneficien a los más necesitados. En ello, se debería dar más enfoque a los efectos adversos del cambio climático en la niñez.<sup>79</sup>**

El CPD refleja las 20 principales brechas identificadas en el informe de análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay y se observa en general una buena alineación con la mayoría de estas en los documentos de planificación. Las brechas abordadas se relacionan a los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 16 con 15 metas relacionadas y 19 indicadores. Algunas excepciones donde no se observa una buena alineación son brechas relacionadas con la salud de adolescentes, especialmente la salud sexual y reproductiva, la discriminación del colectivo LGBTI, el acceso a tecnologías de información/comunicación y retos relacionados con cyberbullying y acoso sexual en línea. Existe la oportunidad de reflexionar más en detalle sobre hasta qué punto UNICEF debería abordar todas las brechas identificadas dentro del contexto político del país o si otras agencias del Sistema de Naciones Unidas estarían mejor posicionadas para hacerlo, y sobre hasta qué punto se podrían crear más sinergias con aliados potenciales en estas temáticas. Efectos adversos del cambio climático se integran desde la perspectiva de emergencias, con la oportunidad de ampliar el enfoque en el próximo ciclo programático. La OP identificó correctamente la necesidad de crear intervenciones para las poblaciones más vulnerables y afectados por la pobreza; entre ellos comunidades rurales, comunidades indígenas, y personas con discapacidad. La mayoría de las intervenciones previstas tienen lugar a nivel local en territorios priorizados, lo que indica que UNICEF y sus contrapartes dieron prioridad a las actividades que tienen lugar cerca de los grupos beneficiarios previstos. No obstante, no se realizaron análisis de vulnerabilidad detallados por territorio y la selección de distritos se realizó también basado en prioridades gubernamentales y de donantes. Aunque algunos departamentos con mayor incidencia de pobreza total figuran entre aquellos con mayor número de proyectos de UNICEF, no se aprecia una correlación alta en la relación de la pobreza multidimensional y la intensidad de las acciones en el territorio. La necesidad de actualizar indicadores basado en el censo del 2022 y el nuevo análisis de situación previsto para el 2024 son oportunidades para refinar la identificación de brechas y poblaciones más vulnerables.

**Conclusión 2: El CPD 2020-2024 de UNICEF ha tenido que operar en un contexto con varios desafíos para conseguir los resultados definidos, como han sido la pandemia por COVID-19, la aparición de grupos conservadores que cuestionan conceptos y principios del Programa de País, como perspectiva de género o enfoque de derecho, o la baja calidad y escasez del dato desagregado y actualizado sobre la niñez. A pesar de ello, el CPD logró contribuciones importantes para el país y produjo resultados positivos de diverso alcance, escala e importancia estratégica, en consonancia con las prioridades y necesidades nacionales. La Oficina de País ha demostrado ser un socio crucial del Gobierno. La capacidad y recursos disponibles por el**

<sup>79</sup> Relacionado con la PE1 y vinculado a los hallazgos 1 a 4.



## Gobierno para sostener y escalar el apoyo de la cooperación incluida la de UNICEF es insuficiente para dar sostenibilidad al trabajo de las agencias.<sup>80</sup>

UNICEF ha realizado contribuciones clave durante el período para atacar algunas de las brechas nacionales identificadas mediante una importante estrategia de desarrollo territorial, un efecto específico sobre generación de evidencia y el incremento del trabajo intersectorial. El CPD contempló la aplicación de diferentes estrategias clave de implementación, especialmente el desarrollo de capacidades nacionales combinado con la provisión de incidencia política basada en la evidencia. La estrategia en este ámbito se ha dado, por un lado, en el involucramiento directo con organismos gubernamentales y entidades del sector privado y, por otro, acciones para fortalecer a los actores de la sociedad civil para que tengan mayor capacidad de incidencia, de organización y participación en el proceso de toma de decisiones. Como cuestiones transversales, las desigualdades estructurales de género, etnia, edad y región informaron los proyectos e intervenciones pero aún queda el desafío de mejorar el uso de datos y análisis, así como modificar las causas de estructurales de las desigualdades para lograr resultados transformadores.

UNICEF ha implementado el programa de país fusionando estrategias centradas en un enfoque *upstream*, generalmente a través de una combinación de políticas y programas de abogacía, así como intervenciones a través de proyectos piloto que suponen uno de los retos futuros de la OP: ampliar y escalar con el objetivo de lograr cambios institucionales y de comportamiento en la sociedad para mejores resultados en la infancia y adolescencia. Se ha identificado un *mix* entre el trabajo *downstream* en municipios donde se evidenciaron necesidades enormes y con poca capacidad local, pero también en municipios o distritos donde hay buenas prácticas, donde los gobiernos locales están haciendo la inversión necesaria, que son modelos que se podrían replicar posteriormente.

En el área de **primera infancia**, UNICEF ha sido un actor crucial para informar el diseño de políticas inclusivas coordinando actores que operan en el territorio en el ámbito de la primera infancia, y ampliando servicios y derechos en los distritos priorizados. Permanece el desafío de escalar las intervenciones y resultados, que se ven limitados por la insuficiente dotación presupuestaria pública que continúa siendo una brecha importante para la apropiación y la sostenibilidad de las políticas de la infancia. A lo largo de los años UNICEF ha realizado un trabajo acumulativo que ha tenido como resultado que la primera infancia constituya una política de Estado, que se materializó en un borrador de Plan Nacional de Primera Infancia. La elaboración del Plan Nacional de Primera Infancia fue uno de los logros destacados en este periodo pero que requiere ser completado y aprobado por el Estado. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la articulación intersectorial, la capacidad de los prestadores de servicios, la disponibilidad de evidencia sobre grupos vulnerables específicos (como las personas con discapacidad) y la dotación del presupuesto público continúan siendo un cuello de botella importante para la efectividad de las políticas de la infancia, especialmente en zonas vulnerables.

El presente CPD presentaba como novedad la intención mejorar las condiciones de los y las **adolescentes** constituyendo un efecto específico. Al final del presente ciclo se constata la existencia de una estrategia nacional de abordaje a la adolescencia, lo que constituye una contribución significativa que UNICEF ha realizado al país. UNICEF ha contribuido a introducir en la agenda pública la salud mental de los adolescentes mediante un enfoque inclusivo que ha involucrado a las comunidades locales, así como el incremento de la participación y capacidad organizativa de los jóvenes canalizada a través del Consejo Consultivo de Adolescentes y Jóvenes. El tema adolescente es incipiente en cuanto a políticas, programas e intervenciones (de lo macro estratégico

<sup>80</sup> Relacionado con la PE2 y vinculado a los hallazgos 5 a 14.



a lo operativo) en el país, siendo una gran contribución del CPD durante el período; pero siguen persistiendo desafíos para abordar el trabajo con adolescentes en el país de manera más coordinada y eficiente entre las agencias del SNU que tienen entre su mandato iniciativas dirigidas a adolescentes.

Entre las brechas de capacidad nacional para el diseño e implementación de políticas públicas, se encuentran entre otras el rezago de sistemas de monitoreo, evaluación y generación de datos para políticas basadas en Evidencia. UNICEF decidió incluir en el CPD un efecto programático específico sobre **generación de evidencias** para paliar esta situación. Se ha buscado que el Sistema Nacional de Protección Social adoptaran una cultura de gestión y uso del conocimiento para el desarrollo de programas y políticas, para lo cual UNICEF implementó estrategias de desarrollo de capacidad a diferente escala y nivel, con un foco importante en la protección social y las finanzas públicas. Se ha evidenciado el esfuerzo por territorializar las acciones, incrementando la presencia a nivel geográfico. A pesar de los avances persisten los cuellos de botella de articulación intersectorial, y en la generación de datos. Los datos preliminares del nuevo Censo de Población y Viviendas 2022 suponen un desafío para la medición de indicadores y generación de evidencia sólida para la niñez y adolescencia ya que indican una menor población total y variaciones en la estructura etaria poblacional. Este hecho deberá ser tenido en cuenta para la futura programación y la definición de los indicadores de UNICEF atendiendo a los objetivos SMART, para que sean relevantes en la medición de los productos del CPD y el seguimiento del desempeño de la Teoría del Cambio del mismo.

**Conclusión 3: A pesar que la OP no había anticipado ni estaba preparada para una emergencia como la de COVID-19 y la deficiente gestión de vacunas por el mecanismo COVAX, UNICEF fue capaz de adaptarse al contexto de la COVID-19 y brindar al país un apoyo crucial durante la pandemia. Ha sido un socio principal de Paraguay en la campaña de inmunización y ayudó con el mantenimiento de servicios educativos y de salud básicos y preventivos, así como en el retorno seguro a la escuela. En el campo de la inmunización, especialmente en la mejora de la cadena de frío, se ha dado una buena práctica de adaptar su respuesta a emergencias en la lógica de respuesta humanitaria y política de desarrollo. Sin embargo, la pandemia ha mostrado algunas limitaciones de capacidad de la OP para responder a emergencias y movilizar recursos.<sup>81</sup>**

En cuanto a la capacidad de adaptación de la OP, se lograron importantes resultados programáticos, a pesar del impacto de la pandemia y en medio de las restricciones. La OP fortaleció su estrategia territorial y su enfoque de colaboración multisectorial para abordar los componentes transversales del CPD y la respuesta continua a la pandemia de COVID-19. Diferentes informantes clave mencionan la importancia de la aproximación al territorio como una estrategia que permitió continuar con las acciones a pesar de las limitaciones generadas por la pandemia. Sin embargo, esta cobertura geográfica no se ha traducido en presencia física de UNICEF en el territorio, estando solo un efectivo ubicado en la región del Chaco Paraguayo. Las limitadas capacidades de la OP para responder a emergencias, y la escasa presencia con personal propio en el territorio, ha limitado la capacidad de atracción de recursos de donantes. Esta es una limitante de la capacidad de respuesta ante emergencias.

Los programas valorados, con carácter humanitario en su mayoría, han incluido educación, salud, acceso a agua y saneamiento y protección de la infancia más allá de la respuesta específica a la pandemia por COVID-19. UNICEF ha mostrado iniciativas y enfoques que aparecen como buenas prácticas de armonización cultural que presentan potencial para contribuir a la integración

<sup>81</sup> Relacionado con la PE4 y vinculado al hallazgo 17.

del enfoque intercultural en otros servicios sociales que todavía presentan barreras de acceso a poblaciones originarias, como fue la intervención de las escuelas resilientes, un ejemplo de trabajo coordinado entre el Paraguay y Bolivia en el Chaco.

El análisis de brechas destaca el impacto del cambio climático en la niñez vulnerable, proponiendo políticas integrales para mitigar su vulnerabilidad ante emergencias. El CPD adopta este enfoque, integrando respuestas climáticas en WASH y preparación para emergencias en escuelas, y también se empezó a integrar la acción climática en la participación adolescente. No obstante, se prevén impactos del cambio climático más amplios en salud mental, educación y seguridad alimentaria, sugiriendo la necesidad de un análisis más profundo y una mayor integración de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en futuros ciclos programáticos, lo que también podría abrir nuevas fuentes de financiación, por ejemplo del Fondo Verde u otros fondos climáticos.

Se ha identificado la necesidad de trabajar en el espacio de la ruta Bioceánica de Paraguay donde aumenta el riesgo de criminalidad, que puede incluir la trata de personas, y de expandir la ruta de explotación sexual en niñas, niños y adolescentes en Paraguay.

**Conclusión 4: UNICEF ha introducido el modelo de ciclo de vida en el presente Programa de País. La ventaja comparativa potencial de este modelo es ofrecer un programa con más coherencia programática con un enfoque integral/intersectorial de las necesidades del niño/a a lo largo de su vida y la racionalización de las operaciones y eficiencia potencial. Se ha identificado un claro enfoque intersectorial durante el ciclo programático que combinó intervenciones en salud, educación y protección altamente pertinente para el trabajo en el territorio. Sin embargo, no se ha aplicado un proceso de gestión del cambio y no se ha conseguido su plena operacionalización en la Oficina de País, presentando lagunas desde el punto de vista operativo, generando cuellos de botella en las tareas de planificación, presupuestación, codificación<sup>82</sup>, rendición de cuentas y reporte. El enfoque de trabajo de forma más integrada es valorado de forma positiva pero la capacidad para medir su eficiencia es limitada porque no se ha operacionalizado de forma completa en la estructura organizativa de la OP y no se han evidenciado economías de escala.<sup>83</sup>**

La apuesta por la programación por ciclo de vida representó una innovación importante del programa de país 2020-2024. A pesar de los retos inherentes a la operacionalización programática interna y externa, un enfoque intersectorial y de territorialidad se consideró necesario para abordar adecuadamente los cuellos de botella identificados en el programa de cooperación anterior, en especial aquellos relacionados con la fragmentación del trabajo sectorial. Este abordaje más integrado ha permitido generar sinergias y espacios de articulación con potencial de ser fortalecidos en el futuro, para facilitar un enfoque más estratégico y eficiente, especialmente en un contexto de limitados recursos financieros. El diseño de modelo presenta algunos retos como las franjas etarias que no coinciden con la atendida por los sectores de niñez del Estado.

UNICEF ha realizado intervenciones a nivel distrital y nacional en Paraguay con acciones en 112 distritos, duplicando los 50 territorios priorizados inicialmente. La duplicación de territorios ha aumentado la carga de trabajo de los profesionales, y a pesar de establecer alianzas con socios implementadores, la OP aún enfrenta el desafío de conseguir una intervención territorial coordinada. Este modelo de trabajo basado en la movilización del personal de la OP desde la

<sup>82</sup> Las actividades emplean una codificación denominada PIDB (Programme Information Data Base) en los sistemas corporativos. Los códigos PIDB permiten supervisar e informar sobre las contribuciones de UNICEF. Están estructurados por sectores.

<sup>83</sup> Relacionado con la PE4 y 6 y vinculado al hallazgo 15, 16 y 24 a 25.

capital, excepto en el Chaco, y socios implementadores en el terreno, requiere incrementar el monitoreo, la rendición de cuentas y la formación de socios con enfoque de LNOB y orientado a resultados.

De cara al próximo ciclo programático, se debe definir la mejor manera de coordinar la implementación de las intervenciones en terreno de forma sinérgica entre los efectos (outcomes) del CPD. La operacionalización a través de una integración sectorial en determinadas problemáticas complejas con una perspectiva de ciclo de vida, pueden ayudar a trabajar de forma más integrada sirviendo de modelo para otros casos.

**Conclusión 5: UNICEF enfrenta importantes desafíos en Paraguay en la promoción de los derechos humanos y la igualdad de género debido al contexto nacional caracterizado por un fuerte movimiento conservador y otras causas mencionadas en el informe. A pesar de los esfuerzos por integrar una perspectiva de género en los programas, el impacto y la influencia del programa de país son poco visibles. En el ámbito intercultural existen iniciativas desarrolladas en salud, educación, agua y saneamiento, mientras que en el ámbito de la inclusión de las personas con discapacidad, a pesar de la integración transversal del tema en el diseño, la incidencia está dada casi con exclusividad en el sector educación, y se detecta que faltan datos sobre niños, niñas y adolescentes con discapacidad y persisten limitaciones en zonas rurales en materia de acceso y oportunidades.<sup>84</sup>**

Durante el período de evaluación, UNICEF experimentó cambios de gobierno a nivel nacional y subnacionales, así como un entorno cada vez menos propicio para la promoción de los derechos humanos, que tuvo efectos evidentes en su quehacer institucional. Además, la OP enfrenta limitaciones que debe superar para reflejar efectivamente la integración de una perspectiva de género en sus intervenciones. La falta de indicadores sensibles al género, de datos desglosados, de asignaciones financieras específicas y de un análisis de género integral afecta directamente la capacidad de establecer mediciones y realizar evaluaciones apropiadas que conduzcan a resultados transformadores con perspectiva de género. No obstante, existe cierta tensión entre las exigencias de UNICEF Global para la integración de un enfoque de género más explícito en la programación según el Plan de Acción para la Igualdad entre los Géneros del UNICEF para 2022-2025 y la fuerte oposición a esta temática en el contexto gubernamental paraguayo, lo que exige la creación de estrategias y alianzas que no imposibilitan el trabajo de UNICEF en este campo.

UNICEF apoyó el desarrollo de políticas, planes nacionales e intervenciones con un buen enfoque intercultural y territorial en salud, en educación, en materia de agua y saneamiento y en lo que respecta a promoción y protección de los derechos, en que están incluidas la prevención de la violencia y el fortalecimiento de los sistemas de protección a nivel local, fundamentalmente.

En cuanto al enfoque en la discapacidad, las iniciativas apoyadas por UNICEF se centran principalmente en el sector educativo. Apoyan a prioridades nacionales y subnacionales pero existe la oportunidad de abordar el tema de una manera más sistémica, ampliando el enfoque en la discapacidad en las otras áreas programáticas y especialmente en la protección social. Para ello será necesario superar las lagunas de datos sobre este segmento poblacional, para el cual la implementación del MICS sería de gran beneficio.

**Conclusión 6: El CPD de UNICEF en Paraguay tiene espacio para fortalecer una estrategia integrada de desarrollo de capacidades para garantizar un mayor retorno de las inversiones. Además, se puede aprovechar mejor la ventaja comparativa de cada agencia del SNU para**

<sup>84</sup> Relacionado con la PE5 y vinculado al hallazgo 18 a 23.

**lograr resultados conjuntos. No se identifica ninguna taxonomía de capacidad nacional ni una estrategia comprehensiva e integrada de desarrollo de capacidad nacional.** <sup>85</sup>

Entre las brechas de las capacidades nacionales para el diseño e implementación de políticas públicas, se encuentran entre otras: (i) rezago de sistemas de monitoreo & evaluación y generación de datos para políticas basadas en Evidencia; (ii) la insuficiencia del presupuesto público nacional para brindar servicios, así como de infraestructura, productos básicos y equipos; (iii) Insuficiente comprensión de la realidad local en la formulación de políticas (enfoques de arriba hacia abajo), entre otras. UNICEF ha realizado contribuciones importantes durante el período mediante una importante estrategia de desarrollo territorial, un efecto (*outcome*) específico sobre generación de evidencia y el cumplimiento de objetivos en cuanto a desempeño financiero y aporte económico al desarrollo del país.

Respecto a la capacidad y recursos disponibles del gobierno para sostener y escalar el apoyo de la cooperación incluida la de UNICEF, se identifica el desafío de cómo el estado paraguayo da sostenibilidad al trabajo realizado. Un ejemplo, es el trabajo en fortalecimiento de la cadena de frío que será sostenible si el gobierno invierte lo necesario para mantener equipos y actualizar las capacidades de su equipos, entre otras acciones. Así, la sostenibilidad no se ve garantizada debido a la limitada capacidad de inversión social del gobierno. En este contexto, una estrategia integral de desarrollo de capacidades favorecería un mayor retorno de las inversiones, con foco en las necesidades específicas de los niños y niñas de cada región y en las brechas de capacidad evidenciadas. Esta estrategia debe considerar los mecanismos para el escalamiento y salida.

**Conclusión 7: Los esfuerzos de UNICEF en Paraguay, a través de la programación por ciclo de vida y la colaboración estratégica, han conducido a avances significativos en la coherencia programática y la creación de sinergias. Sin embargo, para asegurar la continuidad y el impacto de estas intervenciones, es crucial abordar los desafíos operacionales y de sostenibilidad, fortaleciendo la planificación conjunta y la adaptación organizativa. La colaboración entre todos los actores involucrados es esencial para superar estos obstáculos y maximizar el impacto de los programas en beneficio de la infancia y adolescencia en Paraguay.**

La adopción de una programación por ciclo de vida ha permitido una mayor coherencia entre los equipos y programas dentro de UNICEF, promoviendo un enfoque integrado que ha resultado en la creación de sinergias internas y externas. Este enfoque ha mejorado la intersectorialidad del trabajo. La implicación de los oficiales de programas en los diferentes efectos (*outcomes*) del CPD ha fomentado una visión más amplia y temática, esencial para el diálogo y la coordinación intersectorial. No obstante, la operacionalización de este enfoque ha presentado retos significativos, tal como explicado en la Conclusión 4. Estos desafíos subrayan la necesidad de una planificación y coordinación más efectivas, así como de ajustes en la estructura organizativa para facilitar la implementación de la programación por ciclo de vida.

En cuanto a la colaboración con contrapartes nacionales y la cooperación internacional, UNICEF ha jugado un papel crucial en responder a las prioridades estratégicas y promover un enfoque territorial integral. A pesar de ser un actor líder dentro del Sistema de Naciones Unidas y un socio de confianza para la comunidad internacional, la sostenibilidad de las intervenciones se ve amenazada por la escasez de recursos públicos y la presencia de desafíos como grupos conservadores. Esto resalta la importancia de reforzar la colaboración y la planificación estratégica entre los actores de la cooperación internacional.

<sup>85</sup> Relacionado con la PE2 y 6, y vinculado al hallazgo 5 a 14.

Para obtener resultados transformadores es preciso incrementar y fortalecer el trabajo interagencial. Es un elemento clave, que se desprende los hallazgos, no solo en términos de responder al desafiante contexto político del país sino también a generar sinergias, eficiencias y oportunidades de movilización de recursos en forma conjunta.



## 7. Lecciones aprendidas

- 1) El enfoque por ciclo de vida es una estrategia ambiciosa orientada a promover un trabajo más unificado y armonizado dentro de una oficina de país. Tiene un propósito claro: abordar la fragmentación interna (entre sectores de la OP) y externa (con los socios nacionales) para lograr una respuesta más integrada, coherente y eficiente en el territorio. Sin embargo, la adopción del modelo no está exenta de desafíos, tanto a nivel interno (reorganización de organigramas, roles y responsabilidades, flujos de trabajo, procesos administrativos, etc.) como externos (visibilidad y relación con contrapartes técnicas o donantes, reporte, etc.), que no pueden subestimarse. Requiere una reflexión profunda previa, e integrar un periodo de reorganización y adaptación para encontrar un nuevo modelo funcional. En ese sentido, la experiencia de Paraguay representa un aprendizaje valioso que puede enriquecer la reflexión de otras oficinas en su transición hacia modelos más intersectoriales.
- 2) El nivel de preparación para responder a situaciones de emergencias, sean vinculadas a pandemia o cambio climático, puede resultar determinante para consolidar el posicionamiento estratégico de una OP. Los planes de preparación ante emergencias no habían anticipado una pandemia, por lo que ese escenario no estaba anticipado, ni existía una respuesta preparada. A ello se suma, las dificultades para preparar una respuesta rápida, por los eslabones administrativos y de coordinación con Gobiernos, por lo que la ausencia de preparación incrementa la dificultad de dar una respuesta rápida y efectiva. A ello se sumó, las limitadas capacidades de la OP para responder a emergencias, y la escasa presencia con personal propio en el territorio, lo que limita la capacidad de atracción de recursos de donantes, de acuerdo a informantes clave. La respuesta a emergencia requiere una dotación de personal preparado en términos técnicos, pero también administrativos que conozcan los mecanismos para la respuesta rápida.
- 3) La experiencia de UNICEF en Paraguay ha enseñado que un enfoque territorial integral, que aborda diversas áreas temáticas y se alinea con un abordaje por ciclo de vida tiene el potencial de contribuir a mejorar las condiciones de los niños, las niñas y adolescentes al articular un trabajo entre distintos servicios y departamentos públicos (áreas de salud, educación, protección, etc.) a distintos niveles geográficos (municipal departamental y nacional) al mismo tiempo que incrementa la implicación de distintos sectores (público, sector privado, academia, sociedad civil).
- 4) El uso de redes sociales, campañas con un lenguaje innovador, alianzas con personas influyentes y publicaciones con formatos accesibles han demostrado ser estrategias eficaces para la difusión de datos de fácil uso, la sensibilización social y la abogacía en las áreas de mandato de UNICEF. Se ha visto tanto para posicionar la exclusión educativa como unas de las prioridades de la campaña de los candidatos a presidentes, proveer información útil por WhatsApp a las familias durante la pandemia o apoyar las estrategias de retorno a la escuela en niños, niñas y adolescentes.

## 8.Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación se derivaron de los resultados y conclusiones de esta evaluación. Las recomendaciones fueron desarrolladas independientemente por el equipo de evaluación, y discutidas durante un taller de validación con el grupo de referencia y el equipo de UNICEF Paraguay para refinarlas y facilitar su apropiación. Para facilitar su uso, se han organizado las recomendaciones indicando a quien van dirigidas y las conclusiones en las que se basan.

### Recomendación 1

Basada en conclusiones 2 y 5

Dirigida a UNICEF OP y LACRO

**Se recomienda que UNICEF desarrolle estrategias para monitorear y responder a los crecientes desafíos al trabajo de UNICEF en varios niveles (subnacional, nacional, global), particularmente en aquellos temas considerados sensibles y relacionadas con el enfoque de derechos, buscando respuestas de acción para las Oficinas de País que operan en situaciones de riesgo contextual.**

Este desafío también está presente en la configuración nacional de los mandatos de las diferentes agendas del Sistema de Naciones Unidas y en el papel de la Oficina del Coordinador Residente, por lo que se recomienda discutir esta estrategia en el seno del UNCT. Es importante que esas estrategias sean flexibles, ya que se enfrenta una amenaza distinta, a como estaba originalmente. Por otro lado, es importante seguir las estrategias de acercamiento con los nuevos gobiernos electos. También se recomienda actualizar las hipótesis y los riesgos que podrían repercutir en los resultados del próximo programa de país, teniendo en cuenta el contexto político y de emergencias. De ello debería surgir una matriz de riesgos y amenazas, y definir un plan de mitigación de riesgos. El monitoreo debe permitir tener una lectura de los movimientos sociales y alianzas con actores clave, como son los movimientos religiosos. Esto conlleva la importancia de hacer un mapeo más detallado de stakeholders que incluya potenciales aliados de organizaciones sociales, de fe, etc, que se alinean con la agenda de trabajo de UNICEF con un enfoque de derechos.

Asimismo, se debería mantener el esfuerzo de comunicación hacia el gobierno y la población en general, para posicionar la agenda de UNICEF de manera clara.

### Recomendación 2

Basada en conclusiones 1 y 5

Dirigida a UNICEF OP

**Se recomienda que en el próximo ciclo de programación se siga utilizando la premisa central de NNUU de no dejar a nadie atrás y de llegar primero a las poblaciones más desfavorecidas, priorizando las poblaciones más vulnerables y fortaleciendo el enfoque de DDHH, género, interculturalidad y discapacidad mediante la realización sistemática de análisis de vulnerabilidad y la generación de evidencia en territorio.**

Se recomienda que la OP priorice efectivamente acciones orientadas a las poblaciones más vulnerables y brechas identificadas en el análisis de pobreza multidimensional, el nuevo SitAN previsto para el 2024 y otros análisis pertinentes, tomando en cuenta los resultados del censo 2022. En este sentido, sería preciso realizar un mayor esfuerzo para abordar brechas relacionadas con la discapacidad basado en un análisis más profundo y contemplar un abordaje más holístico para el abordaje de las brechas relacionadas. Especialmente se ha identificado la necesidad de un mayor esfuerzo para analizar datos sobre pueblos indígenas y sus brechas. Asimismo, se recomienda

realizar un trabajo de abogacía basado en evidencia hacia el gobierno para promover su implicación creciente hacia las poblaciones más vulnerables.

Por otro lado, para fortalecer el enfoque transversal de equidad de género, es importante que la OP realice un seguimiento para implementar las recomendaciones del Gender Programmatic Review del 2023 especialmente vinculadas con el aumento de las capacidades de la OP para operacionalizar eficazmente un enfoque de género. Este trabajo tendría que ir a la par con una reflexión y planificación estratégica especialmente dirigidas a definir cómo UNICEF debe posicionarse, en coordinación con otras agencias del SNU para seguir trabajando ante los recientes retrocesos de los enfoques de DDHH y género en Paraguay.

### Recomendación 3

Basada en conclusiones 1, 4 y 6

Dirigida a UNICEF OP y LACRO

**Se recomienda avanzar en la dirección iniciada durante el presente CPD hacia una mayor coherencia programática con un enfoque integral/intersectorial de las necesidades del niño/a a lo largo de su ciclo de vida. Sin embargo, se debe realizar un proceso de gestión del cambio que armonice el modelo—bien se articule sobre sectores, bien sobre ciclos de vida—con la estrategia territorial y con la estructura y recursos de la OP. En este sentido, la OP debería refinar las estrategias dirigidas a las diferentes etapas de evolución especialmente en primera infancia y definir en la nueva programación cual será el foco con los y las adolescentes, y cómo se coordina con otras iniciativas interagenciales. Aprovechando el nuevo UNSDCF, se deberían reforzar los mecanismos de articulación y colaboración y reportaje entre las agencias del sistema de NNUU.**

Se recomienda realizar una reflexión estratégica que, partiendo de un balance de los primeros años de implementación, identifique las áreas de mejora (organigramas, flujos de trabajo, reporting, monitoreo, etc.) y un plan de gestión del cambio.

Por otro lado, se recomienda que la OP analice y valore algunas temáticas que manifiestan brechas en el país y podrían ser incluidas más en la próxima programación de UNICEF en el país, como por ejemplo: ciberacoso, brecha digital, nexo discapacidad con otras brechas (p.ej. discapacidad intelectual – violencia sexual), educación técnica y para el trabajo, o la privación de libertad de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley. Se debería analizar cuáles son las agencias que ya trabajan en estas áreas para fortalecer alianzas, especialmente en salud sexual y reproductiva y género con UNFPA, políticas de cuidados con ONU Mujeres y de desarrollo profesional y económico con el PNUD. De manera general, se propone: identificar el mecanismo de colaboración y complementariedad; asignar fondos juntos – RRHH; mayor coordinación y coherencia de trabajo con el estado, y definición de la TdC de UNICEF para su articulación con la TdC de otras agencias en el marco de la preparación del nuevo UNSDCF.

### Recomendación 4

Basada en conclusión 3

Dirigida a UNICEF OP

**Dada la alta vulnerabilidad del país ante los impactos adversos del cambio climático, que afectan sobre todo a los niños, niñas y adolescentes más pobres y tendrá cada vez más impacto en la salud, la nutrición y la educación, se recomienda para el próximo programa de país 2025-2029 continuar y profundizar en el vínculo de políticas de infancia y adolescencia con el cambio climático, apostando por crear sinergias con el sistema de NNUU, la sociedad civil y donantes internacionales.**

Es recomendable explorar esta área más aprovechando la experiencia adquirida en el actual ciclo de programación, tanto con el ángulo de una adaptación al cambio climático sensible a la niñez como también para la mitigación, para aprovechar de fuentes de financiamiento como por ejemplo el Fondo Verde. Para ello se deberían fortalecer las alianzas con otras agencias que ya tienen más experiencia en la temática y seguir apoyando la participación de los y las adolescentes, apostando por el fortalecimiento de la red de jóvenes para la acción climática, así como más participación de las comunidades indígenas y jóvenes rurales del Chaco paraguayo y otros grupos vulnerables en la medida posible, reconociendo sus realidades y necesidades relacionadas, por ejemplo respecto al acceso al agua y la producción agrícola/la alimentación, las enfermedades y la resiliencia ante emergencias como las inundaciones y las sequías graves. También sería oportuno trabajar estas temáticas desde un punto de vista de la accesibilidad para y la participación de la niñez con discapacidad.

### **Recomendación 5**

**Basada en conclusiones 2, 5, 6**

**Dirigida a UNICEF OP**

**Se recomienda que la OP continúe con un fuerte enfoque en la generación de evidencia y la gestión basada en resultados tanto para el periodo restante del presente ciclo programático como para el próximo programa de país 2025-2029, aprovechando y reforzando los logros del presente ciclo programático.**

Para apoyar a mitigar la escasez de datos desagregados y actualizados sobre la niñez y adolescencia en el país, UNICEF debería seguir abogando por la realización de la nueva Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) para poder medir el bienestar de la niñez en el país y actualizar las necesidades existentes. Además, se debería seguir abogando por una mejor integración de sistemas de datos gubernamentales, y la periódica producción y actualización de datos desagregados sobre la niñez con enfoques en la interculturalidad, la discapacidad y género, mismo que se presentan limitaciones al respecto dadas las fuertes tendencias conservadoras en el país. Asimismo, se debería seguir reforzando el uso de evidencia para la toma de decisiones en todas las áreas programáticas de la OP.

### **Recomendación 6**

**Basada en conclusión 1, 2 y 6**

**Dirigida a UNICEF OP**

**Es considerado importante que UNICEF ponga un enfoque en la escalabilidad y la sostenibilidad de los proyectos piloto realizados en terreno durante el presente ciclo programático en áreas de salud, educación, protección y protección social.**

Para ello, UNICEF no solamente debería tener como objetivo garantizar fondos suficientes para mantener los resultados alcanzados en territorios priorizados y ampliar el alcance de las intervenciones territoriales en el próximo ciclo programático, sino también seguir abogando con el gobierno paraguayo por la recaudación pública y un aumento y el buen uso con enfoque en resultados de las finanzas públicas para la niñez y adolescencia, tanto a nivel nacional como a nivel municipal. La identificación de las condiciones que hacen posible el escalamiento de una iniciativa piloto en el país es fundamental especialmente en un contexto de escasez de recursos. A su vez, se recomienda que la OP incorpore el desarrollo de estrategias de sistematización de buenas prácticas y ampliación de escala de iniciativas piloto en el presupuesto y planificación de sus programas y proyectos, promoviendo así la conexión entre el uso de recursos semilla y la ganancia de escala en los resultados. Eso también facilitaría la transferencia de conocimientos de UNICEF a las instituciones estatales, dada la alta rotación de personal estatal y déficit en la documentación de registros y acciones de las políticas estatales.

### **Recomendación 7**

**Basada en conclusiones 4 y 5**

**Dirigida a UNICEF OP**

**Para el diseño del próximo ciclo programático se recomienda que la OP refine su sistema de seguimiento, ajustando el marco de resultados para que contenga más indicadores SMART y sensibles al género, la interculturalidad, la discapacidad y posibles otros criterios de vulnerabilidad, de manera que en los informes RAM se pueda obtener información sólida sobre el grado de alcance de la integración de estos enfoques transversales.**

Además, se debería ajustar el sistema de reporte anual, de forma que esté alineado al modelo de ciclo de vida. También es recomendable que la OP desarrolle sus capacidades para sistematizar la información sobre las capacidades instaladas en instituciones a través de sus diferentes iniciativas de formación y capacitación.





## CONTÁCTANOS

[www.globalcad.org](http://www.globalcad.org) | [info@globalcad.org](mailto:info@globalcad.org)

 **Oficina principal**  
Barcelona  
Carrer de Puigmartí, 52 - 08012  
Teléf. +34 93 495 0383

Otras oficinas

 **Berlin**  
[berlin@globalcad.org](mailto:berlin@globalcad.org)

 **San Cristóbal de las Casas**  
[lac@globalcad.org](mailto:lac@globalcad.org)

 **Washington DC**  
[us@globalcad.org](mailto:us@globalcad.org)

## SÍGUENOS



[@GlobalCAD1](https://www.facebook.com/GlobalCAD1)



[@GlobalCAD\\_](https://twitter.com/GlobalCAD_)



[@GlobalCAD1](https://www.linkedin.com/company/GlobalCAD1)



[CAD Productions](https://vimeo.com/CADProductions)



[@cadproductions](https://www.instagram.com/cadproductions)



[GlobalCAD](https://www.youtube.com/GlobalCAD)

[globalcad.org](http://globalcad.org)