



PpR

Presupuesto
por Resultados

Evaluación de Diseño

“Intervenciones del Estado de Paraguay dirigidas a las personas víctimas de trata”



**TETĀ VIRU
MOHENDAPY**
Motenondecha

Ministerio de
HACIENDA

TETĀ REKUÁI
GOBIERNO NACIONAL

Evaluación de Diseño

“Intervenciones del Estado de Paraguay dirigidas a las personas víctimas de trata”

Informe Final
2019

Instituciones Evaluadas:
Ministerio de la Mujer
Ministerio de la Niñez y la Adolescencia

Periodo de Evaluación: 2014 – 2019

Elaborado por:



Equipo técnico:

Victoria Sánchez
Paola Poszkus

Este proyecto forma parte de



Proyecto Coordinado por



Este documento es resultado de un proyecto cofinanciado por la Unión Europea. Los contenidos de esta publicación en ningún caso reflejan las opiniones de la Unión Europea.



TETĀ VIRU
MOHENDAPY
Moretondeha
Ministerio de
HACIENDA



■ TETĀ REKUÁI
■ GOBIERNO NACIONAL

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| CONTENIDO | 3 |
| SIGLAS UTILIZADAS..... | 7 |
| RESUMEN EJECUTIVO..... | 10 |
| 1. PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO Y PROCESO DE ELABORACIÓN | 22 |
| 1.1. Metodología y alcance de este Informe..... | 22 |
| 1.2. Participantes en este informe | 25 |
| 1.3. Limitaciones para la realización de este primer informe | 25 |
| 1.4. Descripción general. Antecedentes de los programas para trata de personas en Paraguay y justificación de la atención a la problemática | 26 |
| 2. MARCO LEGAL | 28 |
| Sección Descriptiva | 28 |
| 2.1. ¿Cuáles son las normas que justifican y/o establecen la intervención? | 28 |
| 2.2. ¿Existe una norma que pre asigne los recursos financieros para el funcionamiento de la intervención o que establece que el presupuesto no se puede modificar? | 33 |
| Sección Valorativa | 35 |
| 2.3. ¿La intervención se sustenta en normas que facilitan su desarrollo y cumplimiento de los objetivos? | 35 |
| 2.4. Si existe ¿la norma que preasigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que la intervención logre sus objetivos? [ML4] | 38 |
| Matriz de Calificación..... | 38 |
| Recomendaciones | 38 |
| 3. CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS NACIONALES..... | 40 |
| Sección Descriptiva | 40 |
| 3.1. ¿Qué objetivos del plan gubernamental de mediano plazo contribuye a lograr la intervención? | 40 |
| 3.2. ¿Qué objetivos de la política sectorial o institucional contribuye a lograr la intervención?..... | 42 |
| Políticas específicas sobre trata | 42 |
| Políticas sectoriales de mujer e infancia relacionadas con la trata de personas | 45 |
| 3.3. ¿Qué Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contribuye a lograr la intervención? | 49 |
| Sección Valorativa | 53 |
| 3.4. ¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que la intervención contribuye a lograr los objetivos de la política pública nacional? [CPN1] | 53 |
| 3.5. ¿Existe coherencia entre los objetivos de la intervención y los objetivos del plan gubernamental de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional del OEE al que la intervención pertenece? [CPN2]..... | 53 |
| 3.6. ¿La intervención a cargo del OEE gestor, es relevante respecto de la política que lo justifica? [CPN3]..... | 54 |
| Matriz de Calificación..... | 55 |
| Recomendaciones | 56 |
| 4. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS..... | 58 |
| Sección Descriptiva | 58 |
| 4.1. ¿Cuáles son los problemas y/o necesidades que busca resolver la intervención? ¿Se han modificado durante el tiempo que se ha ejecutado la intervención? | 58 |
| 4.2. ¿Cuáles son las causas que originan los problemas y/o las necesidades? | 58 |
| 4.3. ¿Qué efectos generan los problemas y/o las necesidades?..... | 63 |
| 4.4. ¿Los problemas y/o necesidades que la intervención busca resolver se manifiestan de manera particular en algunos grupos poblacionales específicos? | 64 |
| Sección Valorativa | 65 |
| 4.5. ¿La intervención se basa en un análisis de problemas de calidad, que se encuentra además fundamentado con pruebas?..... | 65 |
| 4.6. ¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda la intervención, así como a sus causas y efectos? [JI5] | 67 |
| Matriz de Calificación..... | 67 |

| | |
|---|------------|
| Recomendaciones | 68 |
| 5. MODELO LÓGICO | 69 |
| Sección Descriptiva | 69 |
| 5.1. ¿Cuál es el modelo lógico causal de la intervención tal como consta en los documentos oficiales? | 69 |
| 5.2. Describa y explique los resultados inmediatos e intermedios que la intervención persigue | 71 |
| 5.3. Describa y explique los productos (bienes y servicios) que la intervención genera | 71 |
| Sección Valorativa | 73 |
| 5.4. ¿La cadena de resultados que sustenta la intervención es de calidad? | 73 |
| Matriz de Calificación | 83 |
| Recomendaciones | 83 |
| 6. PARTES INTERESADAS | 84 |
| Sección Descriptiva | 84 |
| 6.1. ¿Cuáles son las partes interesadas en la intervención gestionada por el OEE? | 84 |
| 6.2. ¿Qué papel desempeñan en la intervención cada una de las partes interesadas? | 84 |
| 6.3. ¿Qué opinión tienen las partes interesadas acerca de la intervención? | 90 |
| Sección Valorativa | 91 |
| 6.4. A la hora del diseño de la intervención, ¿hasta qué punto se ha tenido en cuenta a las partes interesadas? | 91 |
| 6.5. ¿La intervención ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia? [PI2] | 92 |
| Matriz de Calificación | 92 |
| Recomendaciones | 92 |
| 7. POBLACIÓN POTENCIAL | 94 |
| Sección Descriptiva | 94 |
| 7.1. ¿Cuáles son los métodos, las fuentes y los instrumentos que usa la intervención para identificar a la población potencial y objetivo? | 94 |
| 7.2. Describa y cuantifique la población potencial de la intervención discriminando según sexo | 95 |
| 7.3. Describa y cuantifique la población objetivo de la intervención, según sexo | 96 |
| 7.4. ¿Cuál es la cobertura de la intervención? | 97 |
| 7.5. ¿Qué criterios e instrumentos ha usado la intervención para focalizar sus acciones? | 101 |
| Sección Valorativa | 101 |
| 7.6. ¿La intervención ha definido la población potencial y objetivo de manera adecuada? | 101 |
| 7.7. ¿La intervención focaliza adecuadamente su acción? | 103 |
| 7.8. ¿La cobertura de la intervención es relevante para abordar los problemas que justifican la intervención? [P5] | 103 |
| Matriz de Calificación | 104 |
| Recomendaciones | 104 |
| 8. INDICADORES, METAS Y MECANISMOS DE EVALUACIÓN | 106 |
| Sección Descriptiva | 106 |
| 8.1. ¿En qué consiste el sistema de seguimiento? (Contenido, periodicidad, agentes intervinientes, productos, uso) | 106 |
| 8.2. ¿Qué indicadores de desempeño utiliza la intervención para hacer seguimiento de su gestión? | 106 |
| 8.3. ¿Cuáles son las metas que ha fijado la intervención durante el período que se evalúa? | 106 |
| 8.4. ¿Qué mecanismos de evaluación de los productos y resultados inmediatos e intermedios usa la intervención? | 112 |
| 8.5. Describa las bases de datos que tiene la intervención para el seguimiento y la evaluación | 113 |
| Sección Valorativa | 114 |
| 8.6. ¿La intervención cuenta con un Sistema de indicadores que le permite obtener información útil para el seguimiento? | 114 |
| 8.7. ¿Se definen metas anuales en la intervención que son de calidad y que permiten medir el desempeño institucional desde un punto de vista cuantitativo? | 115 |
| 8.8. ¿La intervención cuenta con mecanismos que le permite conocer sus resultados valorativamente? | 116 |
| 8.9. ¿Las bases de datos del OEE gestor de la intervención contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de la intervención? [IMM10] | 116 |
| Matriz de Calificación | 117 |
| Recomendaciones | 117 |

| | |
|---|------------|
| 9. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA..... | 119 |
| <i>Sección Descriptiva</i> | 119 |
| 9.1. <i>Describa y explique la estructura programática de la intervención gestionada por los OEE</i> | 119 |
| <i>Sección Valorativa</i> | 120 |
| 9.2. <i>¿La estructura programática es coherente con las normas y con su propio modelo lógico?</i> | 120 |
| <i>Matriz de Calificación</i> | 121 |
| <i>Recomendaciones</i> | 121 |
| 10. COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS..... | 123 |
| <i>Sección Descriptiva</i> | 123 |
| 10.1. <i>¿La intervención coordina con otras intervenciones públicas la producción y/o entrega de sus bienes y servicios?</i> | 123 |
| 10.2. <i>¿Existen otras intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios similares?</i> | 127 |
| 10.3. <i>¿Existen otras intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios complementarios?</i> | 127 |
| <i>Sección Valorativa</i> | 129 |
| 10.4. <i>¿La intervención tiene en cuenta adecuadamente su complementariedad con otras intervenciones?</i> | 129 |
| <i>Matriz de Calificación</i> | 131 |
| <i>Recomendaciones</i> | 131 |
| 11. ENFOQUE DE GÉNERO..... | 133 |
| <i>Sección Descriptiva</i> | 133 |
| 11.1. <i>¿Los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de la intervención afectan de manera diferenciada a los hombres y a las mujeres? ¿En qué consiste esta diferencia?</i> | 133 |
| 11.2. <i>Si los problemas y/o necesidades que justifican la existencia afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres ¿qué estrategias ha diseñado la intervención para que sus procesos y productos consideren esas diferencias?</i> | 133 |
| 11.3. <i>¿La intervención ha cuantificado la población potencial y objetivo desagregándola según sexo?</i> | 134 |
| 11.4. <i>¿Las estadísticas que recopila la intervención se desagregan según sexo y se usa esa desagregación para dar cuenta de los efectos que la intervención pudo haber tenido en las brechas entre los hombres y las mujeres?</i> | 134 |
| <i>Sección Valorativa</i> | 134 |
| 11.5. <i>¿La intervención aplica adecuadamente el enfoque de género en cada una de sus etapas de gestión?</i> | 134 |
| 11.6. <i>¿Es necesario o no es necesario que la intervención diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres? [EG3]</i> | 135 |
| <i>Matriz de Calificación</i> | 136 |
| <i>Recomendaciones</i> | 137 |
| 12. CONCLUSIONES | 138 |
| 12.1. <i>Conclusiones generales sobre diseño. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos que más se destacan en el diseño de la intervención?</i> | 138 |
| 12.2. <i>Conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados</i> | 141 |
| 13. RECOMENDACIONES | 145 |
| 13.1. <i>Recomendaciones generales sobre diseño</i> | 145 |
| 13.2. <i>Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos evaluados</i> | 148 |
| ANEXO 1. PLIEGO TÉCNICO | 157 |
| ANEXO 2. MATRIZ DE EVALUACIÓN | 158 |
| ANEXO 3. BIBLIOGRAFÍA..... | 166 |
| ANEXO 4. PERSONAS ENTREVISTADAS..... | 171 |

Índice de Tablas

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Alcance institucional-programático | 24 |
| Tabla 2. Evolución de las intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata en Paraguay (2003-2018) | 26 |
| Tabla 3. Normativa general que influye sobre la trata de personas..... | 29 |
| Tabla 4. Resumen de normas relacionadas con la trata..... | 32 |
| Tabla 5. Reflejo de otros objetivos del PND en las intervenciones sobre trata de personas..... | 41 |
| Tabla 6. Algunos estudios sobre trata de personas en Paraguay (2006-2017)..... | 66 |
| Tabla 7. Marco Lógico incluido en el PEI del MINMUJER para el periodo 2014-2018..... | 69 |
| Tabla 8. Reconstrucción inicial del Marco Lógico de la SNNA | 70 |
| Tabla 9. Víctimas de trata atendidas en los diferentes servicios públicos. Ministerio Público | 97 |
| Tabla 10. Atención provista por el Ministerio de la Mujer | 98 |
| Tabla 11. Niñas, niños y adolescentes en situación de trata y explotación atendidos | 99 |
| Tabla 12. Atención provista por la SNNA / el MINNA | 100 |
| Tabla 13. Fichas de indicadores | 107 |
| Tabla 14. Fichas de metas..... | 109 |
| Tabla 15. Estructura programática institucional de las actuaciones dirigidas a la atención de las personas víctima de trata | 119 |
| Tabla 16. Miembros de la Mesa Interinstitucional..... | 123 |

Índice de Figuras

| | |
|--|-----|
| Diagrama 1. Árbol de problemas del fenómeno de la trata. Enfoque para el Ministerio de la Mujer | 59 |
| Diagrama 2. Árbol de problemas del fenómeno de la trata. Enfoque para el MINNA..... | 62 |
| Diagrama 3. Reconstrucción de la cadena de resultados durante el periodo evaluado. MINMUJER | 72 |
| Diagrama 4. Reconstrucción de la cadena de resultados durante el periodo evaluado. MINNNA | 73 |
| Diagrama 5. Mapa de actuaciones principales definidas en el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2014-2018 | 77 |
| Diagrama 6. Reconstrucción de cadena de resultados. MINMUJER | 79 |
| Diagrama 7. Reconstrucción de cadena de resultados. MINNA | 82 |
| Diagrama 8. Relaciones en el ámbito de la trata entre las instituciones paraguayas | 90 |
| Diagrama 9. Diferenciación de poblaciones según la línea de acción. MINMUJER y MINNA | 102 |

SIGLAS UTILIZADAS

| | |
|-------------------|--|
| ADIS | Asociación al Desarrollo Integral y Sostenible. |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo. |
| CAF | Corporación Andina de Fomento |
| CDIA | Coordinación de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. |
| CEDAW | Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer |
| CENIJU | Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud |
| CEPEP | Centro Paraguayo de Estudios de Población |
| CNA | Código de la Niñez y la Adolescencia |
| CODENI | Consejería por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia |
| CNI | Censo Nacional Indígena |
| CPP | Código Procesal Penal |
| CRM | Centros Regionales de las Mujeres |
| C RTP | Centro de Referencia Trata de Personas |
| CSJ | Corte Suprema de Justicia |
| DACPE | Dirección de Atención a las Comunidades Paraguayas en el Extranjero |
| DGAS | Dirección General de Asuntos Consulares |
| DGEEC | Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos |
| DGM | Dirección General de Migraciones |
| DGP | Dirección de Gestión de las Personas |
| DIPROE | Dirección de Protección Especial |
| DP | Defensoría del Pueblo |
| EANA | Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes |
| EPH | Encuesta Permanente de Hogares |
| FIIAPP | Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas |
| ICV | Índice de Calidad de Vida |
| ID | Indicador de Desempeño |
| LGE | Ley General de Educación |
| LGTBI (población) | Lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales. |
| LITP | Ley Integral contra la Trata de Personas |
| MDP | Ministerio de Defensa Pública. |
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura. |
| MIC | Ministerio de Industria y Comercio. |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MINNA | Ministerio de la Niñez y la Adolescencia |
| MINMUJER | Ministerio de la Mujer |

| | |
|-----------|---|
| MJT | Ministerio de Justicia y Trabajo (actual MTESS, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). |
| MML | Matriz de Marco Lógico |
| MP | Ministerio Público. |
| MRE | Ministerio de Relaciones Exteriores. |
| MRS | Modelo de Reintegración Social |
| NSCBP | Congregación Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor. |
| NNA | Niños, Niñas y Adolescentes |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OEA | Organización de Estados Americanos. |
| OEE | Organismos y Entidades del Estado |
| OIM | Organización Internacional de las Migraciones. |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PAINAC | Programa de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes que viven en la calle |
| PAIVTES | Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual |
| PEI | Plan Estratégico Institucional |
| PGN | Presupuesto General de la Nación |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNIO | Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Programa Operativo Anual |
| POI | Programa Operativo Institucional |
| POLNATRAP | Política Nacional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas |
| PNTP | Plan Nacional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas |
| SAS | Secretaría de Acción Social (actual MDS, Ministerio de Desarrollo Social) |
| SDRRC | Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales. |
| SEDAMUR | Servicio de Atención a la Mujer |
| SENAVITAT | Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (actual MUVH, Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat). |
| SIDNA | Sistema de Información sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia |
| SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| SIPP | Sistema Integrado de Programación Presupuestaria |
| SNNA | Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia |
| SNPPI | Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia |
| STP | Secretaría Técnica de Planificación |
| SPR | Sistema de Planificación por Resultados |
| PT | Pliego de Prescripciones Técnicas o Pliego Técnico |

| | |
|---------|---|
| UFETESI | Unidad Fiscal Especializada en Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio Público. |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| UNFPA | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| UNODC | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito |
| VBG | Violencia basada en género |

RESUMEN EJECUTIVO

Este es el resumen ejecutivo de la Evaluación de las intervenciones del Estado de Paraguay dirigidas a las personas víctimas de trata, en el periodo comprendido entre los años 2014 y 2019 (primer trimestre), realizada por la empresa Red2Red, contratada por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), en estrecha colaboración con el Ministerio de Hacienda de Paraguay.

El **objetivo general** de esta consultoría fue exponer la situación actual de estas intervenciones en cuanto a relevancia, pertinencia y consistencia con la misión de los Entes responsables, las estructuras programáticas en las que se encuentran y las normativas que la justifican, considerando principalmente si reflejan la vinculación entre los bienes y servicios institucionales con la problemática abordada, los objetivos y los resultados esperados. El logro de este objetivo general pasaba por el de los siguientes **objetivos específicos**:

- ☐ Analizar el marco normativo en el que se sustentan las intervenciones del Estado dirigidas a las personas víctimas de trata en forma general y dentro de la estructura programática en la que se encuentran.
- ☐ Analizar la relevancia, pertinencia y consistencia del diseño de las intervenciones del Estado dirigidas a las personas víctimas de trata con la misión institucional dentro de la estructura programática en la que se encuentran y posteriormente en forma conjunta con la problemática y política pública a la que convergen.
- ☐ Identificar fortalezas y debilidades en el diseño de las intervenciones (a nivel institucional y general, teniendo en cuenta la problemática abordada), recomendando medidas para subsanar esas debilidades y fortalecer la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Para alcanzarlos, se ha utilizado una **metodología** sencilla, partiendo de la matriz de evaluación que se elaboró en la fase de propuesta, que fue reajustada para la elaboración del plan de trabajo, primer producto de esta consultoría. Las técnicas de recogida y análisis utilizadas a lo largo de la evaluación han sido fundamentalmente un amplio análisis documental y la celebración de entrevistas, individuales o grupales, con un buen número de agentes, especialmente de las instituciones que cuentan con intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata, ya sea de manera directa o indirecta. Estas técnicas se completaron con la realización de ejercicios de observación en los albergues transitorios vinculados a los programas analizados.

Esta evaluación se ha tenido que enfrentar a algunas dificultades que pudieron ser superadas en la mayor parte de los casos. Quizá la principal ha sido la falta de información diferenciada sobre las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata, que con carácter general se encuadraban en programas de alcance mayor en los que no siempre era posible identificar qué parte de los indicadores que dan cuenta del avance de las actuaciones se referían específicamente a personas víctimas de trata y qué parte aludía a personas en otras situaciones problemáticas. En la misma línea, los datos de los que se dispone no suelen desagregarse según algunas variables relevantes en términos de trata de personas, lo que resta posibilidades al análisis.

El Ministerio de la Mujer (MINMUJER) y el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA) son los Organismos del Estado (OEE) que cuentan con las competencias directas en el ámbito la atención a personas víctimas de trata. En concreto, las intervenciones objeto de la presente evaluación son las siguientes:

| | MINMUJER | MINNA |
|--------------------|---|--|
| Programa | Desarrollo Social Equitativo | Desarrollo Social Equitativo |
| Subprograma | Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a víctimas de trata de personas | Promoción y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia Programa institucional (no |

| | | |
|--------------------------------|--|---|
| | | presupuestario). Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES) |
| Producto presupuestario | Promoción y Control de Políticas Públicas para el abordaje de la trata de personas Prevención y Atención a víctimas de la trata de personas | Asistencia Integrada a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad |

Desde un punto de vista poblacional, los programas objeto de la evaluación atienden a todas las personas de nacionalidad paraguaya que sean víctima de trata, si bien en el ámbito de la atención cada uno de los OEE se centra únicamente a una parte de la población: el MINMUJER en mujeres adultas y el MINNA en infancia y adolescencia. Otra cuestión son las actuaciones de sensibilización, que pueden ir a la población en general.



Teniendo en cuenta los objetivos de esta evaluación, así como las fortalezas y debilidades detectadas en cada uno de los ámbitos temáticos en los que se organiza, la primera de sus **conclusiones generales** se refiere a que, aunque existen problemas relevantes de diseño, los principales problemas identificados son los relativos al ámbito de la implementación, que es incompleta y poco articulada. Aun así, en términos de diseño, las intervenciones deberían ordenarse, completarse y precisarse para ajustarse en mayor medida al marco normativo y de política pública en el que se desenvuelven.

También existen elementos positivos, tales como la Ley Integral, que es aceptada y bien valorada, aunque en ocasiones resulta de difícil aplicación directa por la ausencia de desarrollo reglamentario y por lo exigente y ambicioso de sus planteamientos. Existe también una política pública sólida y consensuada, aunque requiere cierta actualización y una mayor apropiación por parte de los agentes. Finalmente, se dispone de un Plan Nacional que nunca fue aprobado, pero que es un buen punto de partida para organizar la acción concertada. Se cuenta también con la Mesa Interinstitucional, que es una herramienta de articulación muy valorable.

Uno de los elementos que se echan en falta es un sistema de información sistemático que dé cuenta del fenómeno de la trata de personas en Paraguay y de la atención que se le presta. A pesar de ello, las organizaciones de la sociedad civil, no en exclusiva pero sí principalmente, han llevado a cabo un buen número de investigaciones y estudios que hacen que en el momento actual se cuente con un conocimiento bastante completo de la situación en el país que podría requerir, eso sí, de cierta actualización.

En resumen, se cuenta con elementos suficientes para sustentar buenas intervenciones dirigidas a personas que sufren esta problemática. Sin embargo, como se decía, las intervenciones resultantes no son completas y cuentan con un alcance bastante limitado, lo que les resta relevancia.

Uno de los problemas existentes en las actuaciones del Ministerio de la Mujer es que su discurso se ha quedado anclado en los primeros años en los que se trabajaba en la prevención y atención de la trata de personas. Durante esos años, efectivamente existió un alto volumen de actuación, se produjeron muchos de los elementos que siguen constituyendo la base de la atención y tuvo lugar una acción coordinada entre la mayor parte de los agentes que intervenían en la acción. Pero los niveles de ejecución de los años evaluados muestran grandes diferencias con el panorama descrito, referido a años anteriores, en los que el Paraguay llegó a ser referencia en la región.

El Ministerio de la Mujer ha trabajado tanto en sensibilización como en formación y capacitación y en el apoyo a la constitución de estructuras departamentales que contribuyesen a la acción en el interior. Pero no existe “un relato” de todo ello, que lo ubique temporalmente, que le dé estructura e intencionalidad y que permita entender las razones por las que se ha pasado de esa situación a la actual.

Por otro lado, cuando se habla de la atención solo se referencia con claridad el albergue temporal que en la práctica es una especie de “residencia”, que no cuenta con una oferta de actividades y servicios que facilite

que las mujeres que allí se encuentran inicien el proceso hacia su reintegración. En consecuencia, es un recurso que no está siendo aprovechado por las mujeres víctimas de la trata de personas

La situación en el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, por su parte, muestra algunos elementos diferenciales. Uno de ellos, que se considera determinante en la caracterización actual de su acción, es su reciente transformación en Ministerio. Al menos en términos de trata de niñez y adolescencia, el MINNA muestra un discurso centrado en atender las demandas que se le formulan y no tanto en la oferta de acciones proactivas. Por otra parte, las actuaciones de trata cuentan con muy poca visibilidad en el Ministerio, ya que quedan un tanto ocultas en el conjunto de su acción, en parte porque en términos numéricos es una intervención menor, incluso en relación con el global del programa PAIVTES en el que se encuadra.

En resumen, el Ministerio de la Mujer se mueve con soltura en el rol de rectora: en el diseño de políticas, en la conformación de estructuras, en la sensibilización y la formación..., pero muestra dificultades en la provisión de servicios. El Ministerio de la Niñez, por su parte, se encuentra más cómodo en la prestación de estos servicios y mucho menos en el ámbito de la vertebración de la política.

Las estructuras de articulación y, en concreto, la Mesa Interinstitucional no ha estado cumpliendo su labor de manera efectiva. La atención de la trata de personas, como la de casi cualquier fenómeno complejo y de causas y consecuencias múltiples, sólo se puede atender adecuadamente desde la articulación horizontal (los distintos sectores presentes en un gobierno) y vertical (los diferentes niveles territoriales de la institucionalidad). Tradicionalmente, la articulación vertical ha sido una asignatura pendiente, dada la debilidad de las estructuras existentes a nivel departamental y municipal, pero al menos en los primeros años de la acción en el campo de la trata, la articulación horizontal mostró una importante fortaleza. En la actualidad eso ya no sucede: la Comisión Ejecutiva de la Mesa Interinstitucional no se reúne y las Comisiones de Apoyo han perdido buena parte de su empuje. Las causas pasan por la desaparición de la presencia de las organizaciones de la sociedad civil y por la escasez de recursos disponibles en la temática, derivado de la desaparición de la mayor parte de oportunidades de financiación externa.

Entre las razones de la pérdida de energía en el ámbito de la trata se encuentra también su desaparición de las prioridades de la agenda política. Tampoco la opinión pública paraguaya es muy consciente o está muy interesada por la temática, que queda con frecuencia invisibilizada ante cuestiones que pueden afectar a un mayor número de personas o que pueden contar con un mayor atractivo público.

Una última reflexión en términos de recursos: de nada vale contar con un buen aparato normativo y de política pública, si no se le dota de recursos suficientes para sostener su acción. Es cierto que el estado paraguayo se encuentra en una situación de austeridad presupuestaria que hace difícil el incremento de los recursos que se asignan a las instituciones, tanto en términos de ampliación de plantillas (e, incluso, de cobertura de las existentes), como de asignación de recursos para la acción. Esta situación exige un ejercicio permanente de priorización de los recursos presupuestarios y, en consecuencia, de ajuste de las dotaciones y ha tenido como consecuencia una escasez de los recursos disponibles para la lucha contra la trata de personas que, junto con otros factores, ha dificultado cubrir la totalidad del mandato normativo y de política pública.

Hasta aquí las conclusiones generales de la evaluación. A continuación se incluyen las principales fortalezas y debilidades identificadas en cada uno de los ámbitos temáticos que han sido objeto de análisis:

| Fortalezas | Debilidades |
|--|---|
| Marco legal | |
| La lucha contra la trata de personas en Paraguay cuenta con una Ley integral, alineada con los principios internacionales en la materia, completa y con un alto grado de aceptación entre los agentes que trabajan en este ámbito. Ello constituye una base muy sólida para construir una “solución nacional” para la cuestión, en términos de sensibilizar, | La Ley no es tan conocida como debiera, especialmente en el interior del país. Además, su desarrollo normativo ha sido escaso, lo que en ocasiones dificulta su aplicación. El hecho de que sea una ley ambiciosa supone que, para materializar su mandato en su totalidad, se requeriría de una |

| Fortalezas | Debilidades |
|---|--|
| <p>prevenir y perseguir la trata de personas y de atender a las que han sido víctimas de este fenómeno, con el objetivo de que sus derechos puedan ser restituidos de forma plena.</p> | <p>asignación de recursos mucho mayor a la actual, lo que se considera poco viable en una coyuntura que muestra limitaciones presupuestarias.</p> |
| Contribución a las políticas nacionales | |
| <p>La política específica de referencia de la atención a la trata de personas en Paraguay, la POLNATRAP, fue un documento de consenso en la Mesa Interinstitucional y, aunque requiere de cierta actualización dado el tiempo transcurrido, podría seguir actuando como un marco útil en la atención de esta problemática.</p> <p>Algo similar ocurre con el PNTP, aprobado en la Mesa Interinstitucional, aunque nunca refrendado por la presidencia de la nación: constituye un buen punto de partida para referenciar la acción de las instituciones.</p> | <p>La POLNATRAP no se menciona como marco de referencia en algunos ámbitos de acción pública relacionados con la trata de personas. Como sucedía con la ley, pero de manera más intensa, su conocimiento es limitado, especialmente en el interior del país, por lo que requería que fuese difundida de manera más extensa.</p> <p>Aunque las actividades de prevención de la trata se conciben en estos documentos de manera amplia, faltan mayores referencias a la necesidad de actuar sobre los factores estructurales que están en el origen real de la trata de personas, de manera que exista una conciencia más clara de su importancia, que permita en el futuro orquestar actuaciones en esta dirección.</p> |
| Justificación de las intervenciones | |
| <p>En Paraguay existen diagnósticos que permiten un amplio conocimiento de la temática de la trata, de sus causas y de sus consecuencias. Por tanto, pueden ser considerados suficientes como punto de partida para la justificación de las intervenciones y para el diseño de cualquier intervención.</p> <p>Al mismo tiempo, algunas de las ONG especializadas en la materia han estado realizando este tipo de investigaciones durante años y cuentan también con un importante bagaje de conocimientos.</p> | <p>No todo el personal que trabaja en las actividades relacionadas con la trata conoce estos estudios, pero en ambas instituciones existen personas con un amplio conocimiento sobre trata, aunque no siempre estén trabajando en este ámbito de actuación.</p> <p>No existe información estadística sobre el fenómeno, e incluso los datos de atención no siempre son suficientemente precisos. Además, algunos de los estudios se encuentran desactualizados.</p> |
| Modelo lógico | |
| <p>Tanto el mandato normativo como el de política pública se encuentran sólidamente fundamentados, lo mismo que el Plan Nacional que se definió. Eso significa que se dispone de una base sólida para redefinir las intervenciones de trata.</p> <p>La coyuntura actual es adecuada para llevar a cabo esa redefinición, aprovechando el diseño del Programa Nacional que está promoviendo el Ministerio de la Mujer (institucional) y otros procesos de diseño a cargo del MINNA, entre los que se pueden citar los de su PEI y el del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la explotación sexual de NNA.</p> | <p>El diseño de las intervenciones es débil y parcial; no identifican con claridad su fundamento ni las conexiones lógicas existentes entre sus elementos y no cubren el mandato institucional completo.</p> <p>Además, en ambos casos el diseño es demasiado general, por lo que resulta difícil valorar si los elementos del modelo cuentan con sólidas relaciones entre sí o si existen vacíos lógicos entre ellos.</p> |
| Partes interesadas | |
| <p>Se realizó un análisis del marco institucional antes de la elaboración de la POLNATRAP, que puede ser utilizado tanto por el MINMUJER como por el MINNA. De este modo podrían complementarse los realizados recientemente con fines de programación presupuestaria, que son adecuados con carácter general, pero que no se encuentran totalmente</p> | <p>El nivel de compromiso de las instituciones relacionadas con la trata de personas es muy dispar, lo que dificulta que los servicios se puedan prestar con la agilidad debida.</p> <p>Las estructuras departamentales así creadas son muy débiles. De hecho, en el momento actual la mayor parte de ellas han dejado de existir, y las que lo siguen haciendo, solo</p> |

| Fortalezas | Debilidades |
|--|---|
| <p>ajustados desde el punto de vista de las actuaciones dirigidas a la prevención y atención de la trata de personas.</p> <p>En años anteriores el MINMUJER realizó un importante esfuerzo para la creación de Mesas o Comisiones departamentales de prevención y combate a la trata de personas, llegando a 11 de los 17 departamentos del país.</p> | <p>funcionan cuando reciben la visita de alguna institución del nivel central, normalmente del MINMUJER.</p> <p>No se han diseñado estrategias de abordaje a las partes interesadas con posturas de oposición o resistencia, lo que habría resultado muy útil, ya que estas posiciones existen, no solo hacia las intervenciones hacia la trata de personas, sino especialmente hacia el propio MINMUJER y su acción.</p> |
| Población potencial, objetivo y focalización | |
| <p>Se cuenta con una base de información que puede ser utilizada para la estimación de la población potencial.</p> <p>En términos de cobertura, la capacidad de mejora es muy amplia.</p> | <p>La población potencial no se define o se hace con criterios poco discriminantes; para la población objetivo se deja la iniciativa a una tercera institución; no se focaliza, aunque se cuente con información para ello y los datos de cobertura son muy bajos.</p> <p>Esto último es especialmente cierto en las actividades de atención a víctimas, sobre todo en relación con los casos que podrían asistirse realmente. No se ha podido determinar si los casos no son atendidos por los OEE o si el Ministerio Público no los deriva.</p> |
| Indicadores, metas y evaluación | |
| <p>En el momento actual ambas instituciones cuentan con una buena oportunidad de adaptar su sistema de indicadores, ajustándolos en mayor medida al modelo lógico de la institución concebido en términos de cadena de resultados. Es decir, teniendo en cuenta las conexiones lógicas entre sus distintos elementos.</p> <p>También ambas cuentan con obligaciones de información sobre su acción a otras entidades, de manera que ya existe una cultura de información periódica que puede ser mejorada y ajustada, con el fin de que sea más útil para el seguimiento de la respuesta frente a la trata de personas.</p> | <p>La información sobre trata de personas queda oculta en agregados que incluyen datos sobre otras formas de atención y que dificultan la comprensión del alcance real de las actuaciones. Además, la desagregación por variables relevantes resulta insuficiente y, según la información recopilada por el equipo de evaluación, no parece estar produciéndose una utilización de la información de seguimiento.</p> |
| Estructura programática | |
| <p>El aspecto más positivo es que por fin en 2018 se ha dotado presupuestariamente el subprograma del Ministerio de la Mujer dirigido a la prevención y atención a personas víctimas de trata.</p> <p>Esta dotación puede considerarse un primer paso en la dirección de la creación del Programa Nacional, tal y como establece el mandato establecido por la LITP en 2012.</p> <p>En el momento actual, el Ministerio de la Mujer se encuentra diseñando los contenidos de este Programa Nacional que define la Ley, en el que se enmarcarían las actuaciones de todas las instituciones públicas que cuentan con alguna relación con la temática. En el proceso de elaboración, el MINMUJER ha previsto la posibilidad de participación de estas instituciones, con el fin de que pueda ser un documento que sea reconocido como propio por todas ellas.</p> <p>La misma existencia de este Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de</p> | <p>Las debilidades siguen siendo muchas, tanto en el caso del MINMUJER como en el del MINNA. En el primero de ellos, dado que en la actualidad las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata no cumplen con los requisitos para ser un programa sustantivo, se considera que mantenerlo como actividad misional en el marco de su Programa Central es una buena opción.</p> <p>El hecho de que el programa presupuestario del MINMUJER cuente con la misma denominación que el programa institucional creado por la LITP ha generado confusión entre ambos hacia fuera de la institución.</p> <p>En el MINNA, el PAIVTES es el programa institucional, sin correlato presupuestario, desde donde se ha atendido la problemática de trata en niños, niñas y adolescentes. El MINNA en todo momento se ha planteado que la trata fuese una actividad misional en el marco de su programa central y, como en el caso anterior, se considera una buena opción.</p> |

| Fortalezas | Debilidades |
|---|--|
| Personas abre unas posibilidades en el campo de las intervenciones relacionadas con la trata de personas que no habían existido hasta el momento. | Sin embargo, el hecho de que las actuaciones siempre se hayan agrupado con los casos de explotación sexual, ha supuesto hasta el momento que han quedado un tanto desdibujadas. De hecho, incluso el PAIVTES en su conjunto se ha mantenido de maneras tradicional en un segundo plano respecto de las actuaciones del Programa Abrazo y el PAINAC, lo que en la práctica ha tenido un efecto similar. |
| Complementariedad con otros programas | |
| La Mesa Interinstitucional constituye una importante fortaleza de cara a la complementariedad de las intervenciones, hasta el punto de que, si no existiese, sería necesario crearla. | <p>Su funcionamiento durante los últimos años ha mostrado importantes debilidades debido, entre otros factores, a la falta de liderazgo del MRE, derivado del peso de las actuaciones de trata respecto del conjunto de obligaciones que debía asumir.</p> <p>Elo ha supuesto que su actividad se ha reducido a mínimos y que en el momento actual no existe claridad completa respecto de quién debe hacer qué, lo que incluso ha llegado a derivar en cierta competencia interinstitucional.</p> <p>A eso se le une las importantes diferencias en términos de compromiso por parte de las instituciones que la integran, lo que también ha tenido como consecuencia una reducción de la acción.</p> |
| Enfoque de género | |
| Desde el momento en el que se empezó a trabajar en la temática de trata de personas, ha existido conciencia en las instituciones paraguayas de la existencia de necesidades diferenciales de niñas, adolescentes y mujeres, respecto de las víctimas de sexo masculino. | Los niños y adolescentes quedan excluidos de la atención en el albergue y no se ha definido ningún tipo de atención para varones adultos. Es cierto que, hasta la fecha, el número de casos de varones adultos víctimas de trata que han sido rescatados es muy minoritario en relación con el resto de grupos poblacionales que sufre esta vulneración de sus derechos, pero eso no significa que no deban ser atendidos. |

La **primera recomendación**, que incide en todas las demás, es de carácter político y, aunque se relaciona directamente con el diseño de las intervenciones de trata, va más allá de él. La cuestión es que el Paraguay se ha dotado de un aparato normativo y de política pública muy completo y acorde con los estándares internacionales, pero en la actualidad no cuenta con recursos suficientes para poder llevar a la práctica el mandato completo establecido por la normativa. Ello se debe, entre otros factores, al actual periodo de austeridad presupuestaria y de escasez de recursos, que exige priorizar entre un importante número de necesidades demandantes de ellos.

En la actualidad, existen recursos para la investigación del delito y para la atención inmediata a las personas que son rescatadas en los operativos de la policía o que regresan al país después de una situación de trata externa, pero difícilmente se pueden atender las necesidades de estas personas de manera mediata, en procesos que pueden durar años y que incluyen el apoyo a su reinserción social.

Cumplir en su totalidad con el mandato de la Ley pasaría por una mayor capacidad no sólo de las instituciones que trabajan directamente con la problemática, sino también de las que buscan mejorar las condiciones de partida de la población, con el fin de mitigar los factores de vulnerabilidad que se sitúan en el origen de la trata de personas. Pasaría también por la creación y mantenimiento de estructuras departamentales que puedan sostener la acción pública en el interior del país. Todo ello requeriría un

volumen de financiación muy importante, cuya determinación va más allá del alcance de esta evaluación, centrada fundamentalmente en el diseño de las intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata. Para su definición, además, sería necesario realizar un ejercicio de priorización sobre bases realistas, con el fin de determinar qué parte del mandato normativo es la que realmente es posible financiar, de manera que los diseños mejorados de las intervenciones puedan materializarse de manera adecuada. Esta recomendación apela a los diferentes agentes relacionados con las intervenciones.

La siguiente recomendación propone aprovechar lo que ya se tiene. Se dispone de una buena Ley, de una buena política y de un Plan Nacional actualizable, con el concurso de todas las instancias públicas, para poder determinar qué actividades se proponen realizar en el periodo de vigencia del Plan y qué recursos requieren para ello. Esta recomendación se dirige a todos los OEE implicados (como mínimo, los presentes en la Mesa Interinstitucional).

En cuanto al Programa Nacional, que es otro mandato de la Ley, se considera que es necesario formularlo en su totalidad, de manera que, junto con la política y el plan, se convierta en un marco de acción compartido para todas las instancias que intervienen en estas acciones. Ha sido el Ministerio de la Mujer quien ha asumido el liderazgo de su elaboración, ya que es a esta institución a quien la Ley les asigna su rectoría en tanto no exista una instancia especializada, pero es imprescindible que en algún momento de su diseño participen todas las entidades, tal y como, de hecho, se encuentra previsto.

¿Tiene sentido la creación de una instancia especializada? Hacerlo tiene sus ventajas y sus desventajas, pero en el momento actual se considera preferible no hacerlo, ya que supondría la asignación de recursos adicionales a la creación y mantenimiento de una nueva estructura centralizada. Por ello, esta evaluación recomienda que el Programa quede en el lugar que le asigna la Ley, en el MINMUJER, ya que en el momento actual no existe ninguna otra entidad que suponga una mejor opción para este cometido. Todos los OEE implicados en la acción en relación con la trata de personas cuentan con competencias tan parciales como las del MINMUJER: por causas poblacionales (como el MINNA), territoriales (como el MRE) o competenciales (como el Ministerio Público). En otras ocasiones, lo que existe es una lejanía con el fenómeno de la trata, ya que el número de casos al que han tenido que enfrentarse históricamente ha sido muy pequeño. Por otra parte, aunque no se menciona, previsiblemente la Ley asigna ese rol al Ministerio de la Mujer debido a que el mayor volumen de víctimas de la trata de personas son mujeres adultas.

Pero el MINMUJER se encuentra debilitado. Durante los años cubiertos por esta evaluación, este Ministerio ha reportado muy poca actividad, casi siempre en el ámbito de la sensibilización y capacitación y en el apoyo a la conformación de estructuras territoriales que, por otra parte, no han resultado sostenibles. Estas actividades forman parte del mapa de actuaciones que ha podido reconstruirse a partir de la Ley, la Política y el Plan Nacional, así que es legítimo que una parte de su acción haya ido en esa dirección. Sin embargo, estas actividades no pueden desarrollarse a costa de la atención a las mujeres víctimas de trata. Las cifras que proporciona el MINMUJER indican muy poca impulso a esa línea y los recursos puestos a disposición, como el albergue transitorio, distan mucho de lo que debería ser una estructura de refugio y recuperación.

Por otra parte, ese bajo nivel de actividad ha tenido como consecuencia una asignación de recursos muy baja, con lo que la situación ha ido consolidándose durante los años pasados. En 2018, sin embargo, con la creación del programa presupuestario del mismo nombre que el Programa Nacional, que cuenta con una dotación específica de recursos, puede comenzarse una vía de incremento de actividad, de la que aún no se han podido constatar frutos consolidados.

Por ello, el mantenimiento de la asignación al MINMUJER del Programa Nacional debe ser, hasta cierto punto, condicionada a que efectivamente se muestre un adecuado aprovechamiento de los recursos con los que cuentan en la actualidad, que se traduzcan en una mayor y mejor atención a mujeres víctimas y en una mejor articulación con el resto de los agentes. Esta valoración podría llevarse a cabo tras un periodo de tres años, lo que lo haría coincidir prácticamente con el fin del periodo de gobierno actual.

Desde otro punto de vista, hay que replantearse la coordinación de la Mesa Interinstitucional, dado que el Ministerio de Relaciones Exteriores parece que tampoco está cumpliendo un papel de liderazgo real, por la baja prioridad de la temática de la trata de personas entre el conjunto de las que tiene encomendadas la dependencia a cargo de esta función y, de nuevo, la escasez de recursos. Puede valorarse la asignación de la coordinación de la Mesa a otra unidad de este mismo Ministerio o, en el caso de no mostrarse interesado,

podría pasar a desempeñar este papel el Ministerio Público. Esto último tiene sentido porque, a diferencia del MRE, atiende tanto casos de trata interna como externa y porque constituye la puerta de entrada al sistema en la mayor parte de los casos.

En esta misma línea, se considera muy importante la reincorporación a la Mesa Interinstitucional de organizaciones de la sociedad civil, con el fin de que puedan cumplir su papel de vigilancia e incidencia, siempre desde la colaboración. El mecanismo de reincorporación ya está creado por el Reglamento de la Mesa Interinstitucional, y sólo falta ponerlo en marcha, proseguirlo y culminarlo, hasta que estas organizaciones realmente puedan formar parte de nuevo de la Mesa, a todos los efectos. Esta recomendación afecta tanto a las ONG, que deben realizar la solicitud, como al MRE, que debe atenderla.

La Ley Integral también menciona la creación de un Fondo Nacional de Inversión en Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de personas dirigido a financiar las actuaciones en este marco, mediante recursos procedentes de diferentes fuentes de financiación. La Ley Integral encomienda su gestión de manera indirecta al MINMUJER, Sin embargo, ello se dificulta en la práctica ya que, por ejemplo, un Ministerio no tiene capacidad de realizar transferencias a otras dependencias estatales, aunque sí a organizaciones de la sociedad civil o a otras instituciones privadas en el marco de un contrato de prestación de servicios.

El Ministerio de Hacienda, por su parte, menciona que no se prevé su creación como un depósito separado, ya que por el momento no se dan las condiciones para ello. En realidad, la creación de un Fondo como el planteado por la Ley se traduce en la práctica presupuestaria, según la misma fuente, en la creación de un código al que se vincularían todos los recursos dirigidos a la prevención o atención a la trata de personas. Eso significa que su creación no supone necesariamente la dotación de recursos adicionales, sino que se convierte en una forma de identificar y agrupar los recursos existentes. Ésta puede ser una fórmula adecuada para su funcionamiento, pero debería comunicarse con claridad a todas las instituciones que participan y que tienen la expectativa de que se creará materialmente un Fondo que contará con recursos adicionales.

En cualquier caso, el Fondo debería encontrarse representado en el anexo correspondiente del Plan Nacional, que se recomienda recuperar, donde cada institución ha de hacer constar los recursos que pretende dedicar a la prevención y lucha contra la trata de personas en el marco de su acción. Estos pueden ser recursos con los que ya cuente la institución, pero que se comienza a dedicar a víctimas de trata de personas como consecuencia, por ejemplo, de un cambio en las prioridades.

Por finalizar como se comenzó, el Paraguay cuenta con elementos suficientes para estructurar un conjunto de actuaciones concretas, completas e integradas dirigidas a abordar la acción en relación con la trata de personas, pero se requiere de un esfuerzo de ordenación de la acción, de conexión y articulación y de ajuste institucional, de modo que todas las piezas puedan actuar como un todo integrado.

A continuación se incluyen las recomendaciones elaboradas por cada uno de los temas en los que se ha estructurado esta evaluación.

Marco legal

Hay que aprovechar lo que ya se tiene: si se cuenta con una Ley Integral que es globalmente considerada como positiva, completa y útil, hay que intentar intensificar su aplicación para materializar efectivamente su mandato. Eso significa diseminar el conocimiento de la política, actualizar el PNTP y conseguir la aprobación de la Presidencia, darle contenidos al Programa Nacional para que pueda actuar como paraguas institucional y materializar el Fondo Nacional de Inversión, que ha de servir además como acicate para la obtención de fondos procedentes de fuentes diferentes al Tesoro.

La Ley no define con claridad los límites de la actuación de cada una de las instituciones, lo que está originando algunos problemas. En consecuencia, se recomienda mayor precisión en estas cuestiones, lo que podría resolverse, bien a través de la reglamentación de la Ley Integral, que nunca se llevó a cabo, bien a través de alguno de los documentos de política.

Con carácter específico, en el caso concreto del MINNA convendría reforzar su atribución de competencias en materia de trata de niñez y adolescencia, ya que su ley de creación no las contempla de manera inequívoca.

Las recomendaciones en materia de marco legal se dirigen a una multiplicidad de actores, que incluyen diferentes niveles del poder ejecutivo (incluido su nivel máximo, que debe aprobar los planes de acción) e incluso el Congreso de la Nación, ya que se plantea el refuerzo de alguna norma (en el caso del MINNA).

Contribución a las políticas nacionales

Las instituciones con actuaciones que se dirigen a abordar cualquiera de las vertientes de la trata de personas, y especialmente el MINMUJER y el MINNA, como OEE con una incidencia más directa, deberían reforzar su alineación con los documentos de políticas y hacerla mucho más explícita, ya que en ocasiones parece que la coherencia existente entre los diferentes elementos es producto de la alineación con otras políticas y no con las que son específicas de esta temática. El actual puede ser un buen momento, ya que ambas instituciones se encuentran en proceso de diseño y desarrollo de algunos de sus documentos programáticos, sectoriales o institucionales.

Es necesario que se identifique con claridad y de manera separada las actuaciones dirigidas a trata de personas, para poder garantizar que durante el desarrollo de los trabajos sea posible tener en cuenta las especificidades de este fenómeno y que en todo momento se cuente con información específica y desagregada según variables relevantes.

El Plan Nacional que fue definido y aprobado en la Mesa Interinstitucional debería ser recuperado y actualizado en relación con los aspectos que puedan haber quedado obsoletos y, sobre todo, en relación con el Programa Nacional. Esta recomendación se dirige a todas las instituciones que componen la Mesa Interinstitucional, pero muy especialmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, que la coordina, y al Ministerio de la Mujer, como responsable del Programa Nacional.

Es necesario también involucrar en mayor medida al MINNA en este marco de políticas. En el pasado, frecuentemente ha estado alejado de los procesos de participación, dado que no existía con categoría ministerial y eso ha tenido como consecuencia un cierto extrañamiento respecto de ese marco de políticas, hasta el punto de que no reconocen la POLNATRAP como parte de la fundamentación de sus intervenciones.

El Plan Nacional debería ser la herramienta que “ponga números” al Programa y, en este sentido, el que lo ancle a la realidad de manera definitiva. Será necesario también revisar el presupuesto que se incluye, ya que no permite valorar a qué se dedicarán realmente los recursos que se prevén o que se solicitan. Esta recomendación busca garantizar que puede identificarse y evaluarse, ya sea *ex ante* o *ex post*, la parte de actividad que se dirige a facilitar la creación o la asistencia técnica de estructuras en el ámbito de la trata en el interior del país o la que se dedica a la atención directa a víctimas, por ejemplo.

Justificación de las intervenciones

Aunque la información de la que se dispone no sea óptima, existe. Sin embargo, no se encuentra totalmente sistematizada, ni a la disposición de todos los agentes que trabajan en la materia. En consecuencia, sería necesario vertebrar todas estas “piezas de diagnóstico”, para identificar cuáles son los elementos claramente inexistentes (por ejemplo, la afectación de algunos colectivos de los que se sabe que pueden contar con una vulnerabilidad especial). Esta recomendación debería ser recogida por la Mesa Interinstitucional, pero apela más directamente al MINMUJER y al MINNA.

En la misma línea, se podría elaborar un “calendario de actualización de investigaciones”, que permitiese organizar la generación del conocimiento del que no se dispone durante los próximos años, lo que facilitaría también la búsqueda específica de información. La realización de los informes podría ser encomendada a alguna de las entidades de la sociedad civil organizada que trabajan en la materia.

Puede ser útil que tanto MINMUJER como el MINNA decidan qué problemas o partes de problemas pueden ser atendidos en su totalidad desde su acción y qué otros requieren del concurso de otras entidades públicas o privadas o del ámbito político.

En la misma línea, habría que actualizar el discurso sobre la acción que realmente se lleva a cabo. El discurso se encuentra hasta cierto punto sobredimensionado respecto de lo que es la realidad de la acción, especialmente en el caso del MINMUJER, en el que remite a lo que fue la actividad en el ámbito de la trata en los años anteriores a esta evaluación, donde se desempeñó un papel muy activo. Igualmente sería necesario facilitar la información fehaciente respecto de la acción real, de manera que la comunicación se pueda hacer más sencilla y directa.

Modelo lógico

Los dos modelos lógicos analizados muestran debilidades de cara a conseguir resultados relevantes y ajustados a las necesidades de las personas víctimas de trata. En consecuencia, sería necesario redefinir y completar las intervenciones, basándose en los estudios existente y en los documentos normativos y políticos que establecen el mandato que deben atender las instituciones competentes.

La reconstrucción del mapa de actuaciones que se ha definido en este informe a partir del PNTP y de las cadenas de resultados del MINMUJER y del MINNA pueden ser un punto de partida, pero deben concretarse mucho más las actuaciones que se llevarán a cabo y el modo en el que conducirán a unos productos y a unos resultados inmediatos e intermedios que realmente puedan evaluarse con posterioridad.

Se debe aprovechar la coyuntura de redefinición programática en la que se encuentran tanto el MINMUJER como el MINNA, de manera que el Programa Nacional que se está definiendo ya incorpore todos estos elementos. Así, sería

posible definir el modo en el que cada uno de los OEE podrá contribuir a los resultados que se desean, lo que podrá plasmarse en planes concretos para cada una de las instituciones, que no sólo definan lo que se desea hacer, sino que también cuantifiquen la acción y los resultados pretendidos.

Partes interesadas

Si se desea que en el mediano plazo existan posibilidades para abordar la problemática de la trata con un mayor nivel de relevancia es imprescindible confeccionar un plan para el fortalecimiento de las estructuras desconcentradas a nivel subnacional en las que se concentre la prevención de la trata y la atención a las personas víctimas. En una primera etapa, podría centrarse en las estructuras de los OEE con las principales competencias en la materia, pudiendo abordarse una segunda etapa en el mediano plazo, más dirigida a los gobiernos departamentales y/o municipales, en la medida que realmente pongan en marcha actuaciones en el ámbito de la trata de personas. Mientras el interior del país, donde las declaraciones recogidas sitúan la mayor parte de casos de trata de personas, no cuente con interés y con capacidades reales de identificarlos y atenderlos, los esfuerzos que se realicen solo podrán ser de carácter muy parcial y alcanzarán a una proporción muy pequeña de personas que se encuentran en esta situación.

Esta es una recomendación que solo se puede atender desde la Mesa Interinstitucional, porque supera las competencias de cualquiera de los OEE por separado. Seguramente en ella deberían participar además otras instancias institucionales, y debería existir un compromiso político que pudiese sustentar una iniciativa de estas características.

Es necesario confeccionar una estrategia de superación de la oposición que muestran algunos de los OEE hacia la temática de la trata de personas y, sobre todo, hacia el MINMUJER. Esta resistencia podría deberse a diferentes razones, sustentadas en datos objetivos o no. El MINMUJER debería identificar las razones que se encuentran detrás de esta resistencia, con el fin de poder abordarlas adecuadamente. El resultado del análisis debe constituir el primer paso para la definición de una estrategia de abordaje de este problema, que resulta imprescindible si desean que su accionar público sea todo lo relevante que debería.

Población potencial, objetivo y focalización

Tanto el MINMUJER como el MINNA deberían definir su población potencial, a partir de una correcta y fundamentada estimación. En el caso de la población objetivo y atendida, la estimación debería desagregarse por distrito, según el lugar donde se produce la captación y, en caso de no conocerse, según el origen de la persona víctima. En el abordaje de la prevención, por su parte, ambas instituciones están en disposición de definir una población potencial y objetivo real, basándose en el total de personas que puedan ser destinatarias de las acciones de sensibilización y de formación.

Debe incrementarse la tasa de cobertura, que debería mantenerse en el tramo 90-100% de los casos tratados por el Ministerio Público. Para ello, además de poner realmente a punto el dispositivo de atención, sería conveniente descubrir si el Ministerio Público está realmente derivando a las instituciones todos los casos que pasan por sus manos.

Indicadores, metas y evaluación

Una vez que el MINMUJER y el MINNA acuerden su marco de actuación, actualizándolo a partir de un modelo lógico más completo, será el momento de revisar la definición de sus indicadores de seguimiento y de completar los que se utilizan en la actualidad. Sin embargo, es imprescindible que, ya desde el momento actual, se realice una revisión de los indicadores que dan cuenta de su actividad, de manera que sea posible conocer de manera inequívoca el alcance y las características de su acción.

En todo caso, la información de seguimiento debe ser específica de la trata de personas, diferenciando, como mínimo, el ámbito de la prevención y el de la atención, dado que su naturaleza y la unidad de medida que puedan utilizar serán diferentes. También deberán tener en cuenta que es necesario desagregar la información según variables poblacionales y geográficas, al menos a nivel de distrito, para conocer un poco mejor las características de la población víctima de trata que está siendo identificada y rescatada. Finalmente, también sería útil poder desagregar la información según los fines principales de la trata (como mínimo explotación sexual, laboral y de otro tipo) y su alcance territorial (trata internacional o nacional).

De cara a la definición de nuevos indicadores, el MINMUJER y el MINNA deben tener en cuenta la dedicación que realmente podrán dedicar a las actividades de seguimiento. Ambas instituciones ya cuentan con la obligación de informar sobre su acción, por lo que el primer paso debería ser ofrecer a estas instituciones la mejor información posible para comprender su acción en el ámbito de la trata de personas. Si estos OEE consideran que se debe cubrir algún aspecto más, entonces será el momento de plantearse la definición de nuevos indicadores, pero siempre teniendo en cuenta que el sistema de seguimiento genere una carga acorde a los recursos de los que realmente disponen.

Por otra parte, mientras no se disponga de un sistema informático en el que se puedan recoger los datos, puede resultar difícil alimentar buenos indicadores de resultado intermedio. En consecuencia, se debería diseñar y desarrollar un sistema de estas características, residente en el Ministerio Público pero alimentado desde todas las instituciones públicas relevantes. Para ello se podría partir del que ya existió en el pasado, al menos en términos de arquitectura, aunque sin duda será necesario un nuevo desarrollo, dados los cambios tecnológicos producidos. El Ministerio Público, junto con el resto de los miembros de la Mesa Interinstitucional podría explorar las posibilidades de financiación externa, por la vía de algunas de las instituciones internacionales presentes en el país.

En el caso de que sea necesario pensar en indicadores adicionales, es importante definir cuidadosamente lo que se quiere saber y para qué se va a utilizar la información que se genere, de manera que las “salidas” de su sistema de seguimiento realmente sean útiles y les aporten información valiosa para la toma de decisiones posterior.

Estructura programática

En el caso del MINMUJER, en la medida en que hoy por hoy es el OEE responsable del Programa Nacional de Trata, se le recomienda que aproveche la oportunidad para hacer un buen diseño, que sea completo y dirigido a los resultados que se desean, que sea informado por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática y que sea consensuado al menos con el resto de los integrantes de la Mesa Interinstitucional. Además, deberá concordar con el modelo lógico y contar con unos productos y unos resultados inmediatos e intermedios ajustados a las necesidades reales.

Se podrá valorar entonces la conveniencia de proponer ajustes en términos de estructura programática, en términos de desagregación de la actividad misional en dos, una para las actuaciones de sensibilización y prevención y la otra para las que tengan como destinatarias a las víctimas de trata.

Se recomienda realizar un cambio de denominación del programa presupuestario del Ministerio de la Mujer tan pronto como sea posible, de manera que dejen de producirse confusiones con el que queda definido en la norma. Podría denominarse “Programa de Prevención y Atención a Mujeres Víctimas de la Trata de Personas”, de modo que no suscite confusión. El hecho de que se mencione a las mujeres víctimas en la denominación, además, supone una aclaración adicional. Es cierto que el MINMUJER desarrolla acciones de sensibilización en las que participan tanto hombres como mujeres, pero en definitiva de lo que trata su acción es de la prevención del fenómeno de la trata en mujeres.

En cuanto al MINNA, se recomienda que sustente en mayor medida las actuaciones del Programa PAIVTES y que explicita las razones por las que el tema de la trata es menos visible que otros de los que abordan sus programas focalizados. Puede ser por una mera cuestión de volumen, lo que es legítimo, lo mismo que es legítimo que quede englobado en el marco más general de la explotación sexual, siempre que posteriormente sea posible conocer las particularidades de una y otra problemática. Una mejor definición del PAIVTES, que tenga en cuenta sus productos y resultados, podrá redundar en una mejor atención a las niñas, niños y adolescentes que son víctimas de las situaciones de trata.

De manera más concreta, lo que se plantea es que el MINNA incorpore indicadores específicos para que sea posible rastrear qué parte de todas las niñas, niños y adolescentes que han recibido asistencia integrada lo fueron por ser víctimas de trata. Dado que el MINNA concibe la trata de manera transversal al resto de líneas de acción dirigidas a niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, puede ser preferible que la desagregación se realice únicamente a nivel institucional y no presupuestario, pero, de un modo u otro, es necesario una mayor precisión, de manera que finalmente se cuente con información inequívoca sobre la trata de personas en la niñez y adolescencia.

Complementariedad con otros programas

Es necesario que la Mesa Interinstitucional vuelva a funcionar como una auténtica instancia de coordinación entre todos los agentes. Para ello, habrá que introducir algunos cambios, entre los que se menciona, por ejemplo, el liderazgo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, que debería ser reforzado. Para ello debería valorarse también si la representación en la mesa debe mantenerse en el lugar en el que se encuentra en la actualidad, que cuenta con una amplia gama de competencias, de entre las que ésta no se encuentra entre las prioritarias. La situación ideal sería que la nueva representación contase con rango suficiente para poder desempeñar un liderazgo efectivo de cara al resto de instituciones, y que al mismo tiempo la temática de trata fuese uno de los temas prioritarios de su accionar.

En esta misma línea es necesario actualizar las representaciones de todas las instituciones en la Mesa ya que, según la información recopilada, a partir del cambio de gobierno que tuvo lugar en 2018, algunas de las designaciones anteriores ya no tienen validez, pero tampoco han sido sustituidas por otras nuevas.

Sería necesario recuperar la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en la Mesa, de manera que puedan desempeñar un papel de incidencia y de reclamo de actividad. El Reglamento de funcionamiento de la mesa define un procedimiento para ello, pero es necesario que se materialice, tanto por parte de las ONG que deseen incorporarse, que

previsiblemente deberán iniciar de nuevo el proceso de solicitud, como por parte del resto de integrantes de la Mesa y muy especialmente del MRE, que debe proporcionar una respuesta ágil y rápida a esta solicitud.

Es necesario volver a definir la ruta de atención en casos de trata de personas, lo mismo que para el resto de ámbitos de intervención, siguiendo el mapa general de intervenciones que se ha definido en esta evaluación. El objetivo es que todas las instituciones sepan qué parte del proceso les corresponde, con quién se deben articular y qué pueden esperar del resto. De este modo se evitarían los solapamientos que puedan estar produciéndose en la atención o en cualquiera de las actuaciones que se lleven a cabo y, en la práctica, se disminuiría el riesgo de conflicto interinstitucional. Ello es especialmente importante para la acción conjunta del Ministerio Público, el MINMUJER y el MINNA y también para las relaciones entre estos dos últimos. Estas son las instituciones con una relación más directa con el fenómeno de trata y con la atención a sus víctimas, así que reforzar la complementariedad en su acción (y también una coordinación ágil y una comunicación fluida) resulta especialmente importante para mejorar la complementariedad del conjunto.

Sería también necesario definir los estándares que deben respetarse en cada fase del proceso de intervención pública, al objeto de mejorar la calidad general de la atención. Para ello podrían utilizarse los materiales de los que ya dispone el Estado paraguayo, desde los protocolos elaborados por el Ministerio Público, hasta los manuales con los que cuenta el MINMUJER. Así, podrían establecerse algunos principios en relación con el modo de atender a las víctimas de trata, sobre los que todas las instituciones relevantes contasen con un cierto grado de acuerdo.

Esta reactivación debe pasar también por el seguimiento de las actuaciones que se llevan a cabo y del cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de cada una de las instituciones presentes en la Mesa, lo que debería correr a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, por ser a quien compete la coordinación.

Enfoque de género

Tres cuestiones han dado lugar a recomendaciones específicas. La primera de ellas es recordar la importancia de que los datos sean desagregados por sexo (y en este caso también por rango etario y por otros factores de vulnerabilidad). Sólo así se estará en condiciones de obtener información realmente relevante y que pueda ser utilizada para la programación de futuras actuaciones.

Debería existir una respuesta estructurada y estable para los niños y adolescentes varones que han de pasar transitoriamente por una situación de albergue. Hay que garantizar que tanto unos como otros pueden acceder a los servicios ofrecidos por el Estado en pie de igualdad, por lo que será necesario llevar a cabo los arreglos institucionales que sean necesarios para garantizar sus derechos. Desde el punto de vista de esta evaluación, se considera que la institución que cuenta con un mayor conocimiento para abordar esta problemática (y que, además, cuenta con las competencias), debería ser el MINNA, en la misma línea que lo que realiza actualmente con la casa de acogida Rosa Virginia. Si el número de casos no fuese suficiente para justificar un albergue específico, podrían ser atendidos por las estructuras de PAINAC, pero se les debería proporcionar una atención diferenciada, dada que las dos temáticas cuentan con características diferentes.

Dado el volumen de casos que tienen a hombres adultos como víctimas, se considera preferible mantener soluciones *ad hoc*, ya que no se considera viable la puesta en marcha de soluciones específicas de carácter estable. En el pasado, la atención se ha centrado en la búsqueda de una solución habitacional para los hombres víctimas de trata rescatados, lo que ha corrido a cargo del Ministerio Público.

La trata es un fenómeno que puede afectar a personas de cualquier género y prácticamente de cualquier edad, pero, hoy por hoy, tiene una cara mayoritariamente femenina. Ambos elementos deben estar presentes tanto en las campañas de sensibilización como en los procesos de capacitación que se pongan en marcha, aun sabiendo que a corto plazo previsiblemente solo se puede aspirar a la mitigación de esta cuestión.

1. PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO Y PROCESO DE ELABORACIÓN

Este es el Informe Final de la Evaluación de Diseño de las Intervenciones del Estado Paraguayo dirigidas a las Personas Víctimas de Trata, que da respuesta a las preguntas descriptivas y valorativas que se incluían en el pliego de prescripciones técnicas (o Pliego Técnico, en adelante, PT), publicado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)¹. La estructura del informe sigue también lo establecido allí. En concreto:

- ❑ Este capítulo introductorio presenta los elementos metodológicos que han guiado el proceso de evaluación y la elaboración del informe, las personas que han participado en ella por parte de Red2Red Consultores y las limitaciones a las que ha tenido que enfrentarse. Realiza también una descripción general de los subprogramas que son objeto de esta evaluación, con el fin de facilitar algunos elementos iniciales de contexto al resto de los bloques del informe.
- ❑ Los capítulos 2 y siguientes abordan las diez temáticas que han sido definidas en esta evaluación, desde el marco legal en el que se desenvuelven las actuaciones hasta las consideraciones sobre si contemplan o no el enfoque de género. Cada uno de ellos consta de cuatro secciones:
 1. La primera, contiene la respuesta a las preguntas de carácter descriptivo.
 2. La siguiente contiene las preguntas valorativas. El orden de estas preguntas valorativas se corresponde con el contenido en la matriz de evaluación definitiva, que se incluye como Anexo 2 de este documento.
 3. A continuación se encuentra la denominada “matriz de calificación” que es una tabla en la que, a efectos orientativos, se incluye una valoración cuantitativa por cada una de las preguntas valorativas que orientaron el trabajo desarrollado. En estas tablas se sigue estrictamente el orden de las preguntas valorativas, tal y como aparecen en el PT.
 4. Cada uno de estos bloques de contenido se completa con un apartado de recomendaciones específicas sobre la temática concreta que se aborda.
- ❑ Los capítulos 12 y 13 contienen, respectivamente, las conclusiones y recomendaciones obtenidas a lo largo del proceso de evaluación. En ambos casos, se incluyen conclusiones generales sobre el diseño y otras específicas, relativas a cada uno de los bloques temáticos.
- ❑ El documento finaliza con una serie de capítulos que actúan, en realidad, como anexos al resto del informe. El primero contiene el PT que rige la evaluación; el segundo incluye la matriz de evaluación ya mencionada, y les siguen uno dedicado a las fuentes documentales utilizadas a lo largo de la evaluación y otro que contiene el nombre, cargo e institución de las personas a las que se ha podido entrevistar o que han participado en alguno de los grupos o reuniones.

A continuación se incluye una síntesis de la metodología utilizada.

1.1. Metodología y alcance de este Informe

El **objetivo general** de esta evaluación del diseño de las intervenciones del Estado paraguayo dirigidas a las personas víctimas de trata es exponer su situación actual en cuanto a relevancia, pertinencia y consistencia con la misión de los Entes responsables, las estructuras programáticas en las que se encuentran y las normativas que la justifican, considerando principalmente si reflejan la vinculación entre los bienes y servicios institucionales con la problemática abordada, los objetivos y los resultados esperados.

Este objetivo general se concreta en los siguientes **objetivos** específicos:

¹ El Pliego Técnico aparece como Anexo 1 de este documento.

- ☐ Analizar el **marco normativo** en el que se sustentan las intervenciones del Estado dirigidas a las personas víctimas de trata en forma general y dentro de la estructura programática en la que se encuentran.
- ☐ Analizar la **relevancia, pertinencia y consistencia del diseño** de las intervenciones del Estado dirigidas a las personas víctimas de trata con la misión institucional dentro de la estructura programática en la que se encuentran y posteriormente en forma conjunta con la problemática y política pública a la que convergen.
- ☐ Identificar **fortalezas y debilidades en el diseño** de las intervenciones (a nivel institucional y general, teniendo en cuenta la problemática abordada), recomendando medidas para subsanar esas debilidades y fortalecer la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos.

Para alcanzarlos, se ha utilizado una metodología sencilla, partiendo de la **matriz de evaluación** que se elaboró en la fase de propuesta de los trabajos, y que fue reajustada para la elaboración del plan de trabajo, primer producto de esta consultoría.

Una de las principales técnicas utilizada ha sido el **análisis de documentación** recabada directamente mediante búsquedas en Internet o facilitada por alguna de las partes implicadas en el proceso de la evaluación. Como puede verse en el anexo referido a fuentes documentales, el análisis de estas fuentes secundarias ha sido amplio, y se ha recurrido tanto a información generada en el país como por la producida por distintas organizaciones internacionales que constituyen un referente en la materia por una causa o por otra. La información presupuestaria fue facilitada por el Ministerio de Hacienda paraguayo, lo mismo que una parte de información programática institucional de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (en la actualidad y a partir de ahora en este documento, la SNNA o MINNA, indistintamente). Se han utilizado también otras fuentes de diferentes características (monografías, por ejemplo), que han permitido contar con una imagen bastante clara de la percepción y conceptualización de este tema en el país.

Además del análisis documental, se han celebrado **entrevistas, individuales o grupales**, con un buen número de agentes, fundamentalmente de las instituciones que cuentan con intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata, ya sea de manera directa o indirecta. Como se mencionará en el apartado de limitaciones, no ha sido posible celebrar todas las entrevistas que se hubiese deseado pero, aun así, este equipo de evaluación considera que las que han tenido lugar han permitido el conocimiento de la complejidad de esta temática y de su atención en Paraguay.

Inicialmente, se había previsto también la realización de una **encuesta en línea** a una serie de entidades, fundamentalmente internacionales (multilaterales o de un solo país), que en algún momento habían tenido relación con la temática de lucha de trata de personas en Paraguay, según lo expresado en el PT. Sin embargo, tras los primeros contactos con las personas responsables de las intervenciones, fue evidente que su papel en la gran mayoría de los casos se había limitado a la financiación de algunas actuaciones llevadas a cabo por el Estado paraguayo, y que el número de años transcurridos hacía altamente previsible que la memoria institucional se hubiese perdido. Por tanto, **se propuso la eliminación de esta encuesta** y su sustitución por alguna entrevista².

La última de las técnicas que se utilizó fue la **observación**, aplicada en las visitas al albergue transitorio para mujeres (a cargo del MINMUJER) y al de niñas y adolescentes (a cargo del MINNA, en colaboración con la Congregación Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor). Su objetivo fue entender el alcance de la protección que se presta en ellos y el tipo de atenciones concretas que se ofrece a sus usuarias.

² En concreto, se deseaba tener contacto con la OIM, quien ha prestado un apoyo más mantenido en el tiempo a diversas entidades que luchan contra la trata de personas en Paraguay. Se intentó también tener una entrevista en la Embajada de los Estados Unidos en el país, puesto que elaboran anualmente un informe bastante completo sobre la temática.

Al final de cada uno de los bloques temáticos en los que se estructuran los resultados de la evaluación se incluyen las denominadas “**matrices de calificación**”, que buscan proporcionar una **respuesta numérica** a cada una de las preguntas valorativas, tomándolas como **preguntas cerradas**. Este sistema de valoración es igualmente establecido en el PT de esta evaluación y utiliza la siguiente escala:

- 3 = Sí
- 2 = Sí con reservas
- 1 = No con atenuantes
- 0 = No / no existe información
- NA = No aplica

El alcance de este informe –y, en realidad, del conjunto de la evaluación—desde diferentes puntos de vista se revisa brevemente a continuación.

Desde un punto de vista institucional-programático

Esta evaluación abarca dos instituciones y los subprogramas cuyo objetivo es la atención a las personas víctimas de trata. Son los siguientes:

Tabla 1. Alcance institucional-programático

| | Institución | |
|--------------------------------|--|---|
| | Ministerio de la Mujer | Ministerio de la Infancia y la Adolescencia |
| Programa | Desarrollo Social Equitativo | Desarrollo Social Equitativo |
| Subprograma | Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a víctimas de trata de personas | Promoción y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia |
| Producto presupuestario | Promoción y Control de Políticas Públicas para el abordaje de la trata de personas Prevención y Atención a víctimas de la trata de personas | Asistencia Integrada a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad |

Según tipo de evaluación

Es una evaluación de diseño de las intervenciones, cuya finalidad es valorar la pertinencia del abordaje de esta problemática en el periodo considerado, tomando en consideración el marco legal existente que plantea la creación de un programa específico en esta materia. De manera adicional, se ha tenido en consideración los nuevos criterios establecidos por el Ministerio de Hacienda paraguayo, que proporcionan un marco al diseño y construcción de nuevos programas presupuestarios. Con todo ello, se espera que los resultados de esta evaluación permitan poner las bases para conseguir una mejora en la eficacia y eficiencia de las intervenciones, así como a su relevancia y consistencia con la misión de los Entes responsables y con las estructuras programáticas en las que se encuentran.

Alcance temporal

El período de análisis son los cuatro años anteriores al año fiscal en que se realiza la evaluación y el año de la evaluación: 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. En lo que se refiere a este último año, los datos manejados son parciales, cuando estaban disponibles, puesto que la fecha de finalización de la evaluación es ampliamente anterior al final del ejercicio.

Alcance según funcionalidad

El PT afirma que se prevé que esta evaluación tenga carácter formativo, ya que con ella se pretende identificar fortalezas, debilidades y recomendaciones en el diseño programático de las intervenciones de

atención a las personas víctimas de trata, que permita su adaptación a los nuevos planteamientos presupuestarios.

Alcance poblacional

Desde un punto de vista de enfoque general, los programas objeto de la evaluación atienden a todas las personas de nacionalidad paraguaya que sean víctima de trata, no estableciendo así ningún tipo de discriminación en razón de sexo o edad. Sin embargo, dentro del contexto de cada institución, se observa:

- ☐ Que en el caso de ingresos al albergue temporal, tanto MINMUJER como la SNNA se limitan únicamente a población de sexo femenino, cada uno de ellos en su rango etario-objetivo.
- ☐ En lo que se refiere al resto de actuaciones, sin embargo, ninguna de las dos instituciones establece a priori una limitación explícita basada en el sexo de las personas que se atienden.

Alcance geográfico

Los programas de trata poseen un enfoque a nivel nacional, con cierta incidencia en el extranjero. Esto último, teniendo en cuenta que el país cuenta con un Órgano Nacional de Coordinación de la Prevención y Combate de la Trata de Personas, que es la **Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas en la República del Paraguay**, cuya integración y funciones se rige en la Ley N° 4788/15 Integral Contra la Trata de Personas. A través de la Mesa se coordina la prevención y atención de esta problemática entre el MINMUJER y otras instituciones intervinientes.

1.2. Participantes en este informe

Esta evaluación corre a cargo de la empresa de consultoría Red2Red. En concreto, han participado Paola Pozskus, en tareas de apoyo, y Victoria Sánchez Esteban, quien actúa como evaluadora principal.

1.3. Limitaciones para la realización de este primer informe

Quizá la principal limitación de cara a este informe, pero también al conjunto de la evaluación, es la **falta de información específica** sobre las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata. Ni las actuaciones del MINMUJER ni las del MINNA han sido de carácter exclusivo durante todo o la mayor parte del periodo evaluado, sino que en ambos casos han estado encuadradas en subprogramas de alcance mayor. Eso tiene como consecuencia, por ejemplo, que los indicadores que dan cuenta del avance de las actuaciones incluyen tanto personas víctimas de trata como otras que se encuentran en otras situaciones problemáticas.

Se quiere mencionar específicamente que estas dificultades han tenido también incidencia en la posibilidad de analizar algunas variables de manera concreta. Nos referimos, en concreto, a las personas con discapacidad, y, especialmente, de las personas pertenecientes a pueblos originarios. Si bien existen amplias evidencias de que estos grupos poblacionales son especialmente vulnerables al fenómeno de la trata de personas (y en el caso de pueblos originarios, incluso evidencias a nivel del Paraguay), la información producida por las instituciones **no suele desagregar la información** que produce, lo que imposibilita, en la práctica, la realización de un análisis relevante de estas cuestiones.

Como se decía, ello se traduce en la **escasez de información** a la que se pueda acceder con facilidad y en la **falta de sistematización** encontrada. Por su parte, tampoco existen fuentes estadísticas sobre la materia, y los estudios que se realizan no cuentan con carácter periódico. En este sentido hay que tener en cuenta que el fenómeno de la trata de personas constituye un delito y que, por tanto, el acceso a parte de la información es inexistente. A pesar de todo ello, sí que se ha conseguido un importante volumen de información general, que ha venido a paliar esta dificultad en muchos de los temas que se analizaban en esta información.

En esta misma dirección ha operado **la dificultad para conseguir algunos documentos** solicitados repetidamente pero que, finalmente, no se recibieron nunca, o la imposibilidad de conseguir algunas de las entrevistas deseadas, bien por problemas de agenda, bien de contactación.

Estas dificultades no pueden atribuirse a una falta de colaboración por parte de las instituciones, sino a la inexistencia de la información de base, o a protocolos rígidos que dificultan compartirla fluidamente.

1.4. Descripción general. Antecedentes de los programas para trata de personas en Paraguay y justificación de la atención a la problemática

Siguiendo lo establecido en el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Art. 3º, inc. a) y que se considera el documento de referencia internacional en este ámbito, se entiende por “trata de personas”:

La “captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.

Como se ha visto, el actual Ministerio de la Mujer (MINMUJER) y el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (MINNA) cuentan con estructuras programáticas propias y con un subprograma presupuestario también propio. Ambas instituciones se dirigen a la resolución de una problemática común, pero cada uno de ellos se especializa en un rango etario diferente (respectivamente, mujeres de 18 años o más y personas menores de 18 años). El cuadro de texto que aparece a continuación muestra una breve evolución del modo en el que estas actuaciones han sido atendidas en el Paraguay desde que son objeto de una atención identificable de manera separada.

Tabla 2. Evolución de las intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata en Paraguay (2003-2018)

| | |
|-------------|--|
| 2003 | Se crea el programa “Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas Públicas” , por el que realizaban intervenciones con enfoque de género y entre ellas la Atención Integral a Víctimas de Trata. |
| : | |
| : | A cargo de la Secretaría de la Mujer (creada por Ley N° 34 del 18 de setiembre de 1992), dependiente de la Presidencia de la República |
| 2005 | Se habilita el Centro de Referencia ³ en el Servicio de Apoyo a la Mujer (SEDAMUR), que ofrece atención integral, información y asesoramiento a mujeres víctimas de violencia, entre las que se cuentan las víctimas de trata, que son atendidas por el mismo grupo de profesionales. |
| : | |
| 2007 | Se establece el Primer Albergue Transitorio para Mujeres afectadas por la trata de personas. |
| : | |
| 2009 | Se crea la Dirección de Prevención y Atención a Víctimas de Trata de Personas , que brinda atención integral mediante un equipo multidisciplinario (trabajadora social, abogada y psicóloga), quienes también prestan atención integral a mujeres adultas y adolescentes ingresadas en el Albergue. |
| : | |
| 2012 | La Ley N° 4675/2012, de 27 de marzo, eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer , como instancia gubernamental, rectora normativa, y estratégica de la política de |

³ Con el respaldo de la Embajada de los Estados Unidos, lo mismo que el Albergue Transitorio que se pone en marcha en 2007.

| | |
|-------------|--|
| | <p>género, con autonomía técnica y de gestión (MINMUJER).</p> <p>Se promulga la Ley Integral contra la Trata de Personas (LITP) (Ley N° 4788/2012, de 13 de diciembre) <i>“en cualquiera de sus manifestaciones, perpetrada en el territorio nacional y en el extranjero”</i>, que fortalece la protección y asistencia a víctimas.</p> |
| 2013 | <p>Se ajusta la estructura programática del MINMUJER y se crea el Programa “Protección de los Derechos de las Mujeres”, dependiente del Viceministerio del mismo nombre.</p> <p>Su producto se denomina “Servicio de Protección de los Derechos de las Mujeres”</p> |
| 2015 | <p>Surge el Proyecto “Dignificando a las Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas en la casa de acogida Rosa Virginia”, a cargo actualmente del MINNA, constituyéndose en el primer albergue especializado o espacio de protección transitorio destinado para niñas y adolescentes (del sexo femenino) de 12 a 17 años, hasta su reinserción familiar y/o social.</p> <p>Se implementa la Nueva Matriz presupuestaria para todos los Organismos y Entidades del Estado (OEE), que ha exigido la reestructuración del diseño de los programas a este nivel. En consecuencia:</p> <p>Las intervenciones del MINMUJER en esta temática se ubican en el Programa “Desarrollo Social Equitativo” que brinda Servicios de Atención Integral a Mujeres en forma general, entre los cuales se incluye la Trata de mujeres.</p> <p>En la entonces SNNA las actuaciones también se ubican en el Programa “Desarrollo Social Equitativo” que es dividido en subprogramas, entre los que se encuentra el actual Subprograma “Promoción y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia”, donde implícitamente se mantienen las acciones en torno a la trata, dentro de los servicios de Atención integral a niñas, niños y adolescentes (NNA) en situación de vulnerabilidad.</p> |
| 2018 | <p>Se crea el Subprograma denominado “Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas” en razón a lo establecido en la Ley N° 4788 “Integral contra la Trata de Personas”, en el marco del Programa “Desarrollo Social Equitativo” de MINMUJER.</p> <p>Se crea el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, por Ley N° 6174 de 18 de septiembre.</p> |

El MINMUJER y el MINNA son los Organismos y Entidades del Estado (OEE) que cuentan con las competencias directas en este ámbito. Sin embargo, existen otras entidades, públicas y privadas; paraguayas, de otros países o multilaterales, con quienes mantienen relaciones y que pueden igualmente realizar actuaciones relacionadas, lo mismo que ocurre con las estructuras dirigidas a la actuación interinstitucional o a la vertebración territorial. Unas y otras serán mencionadas en capítulos posteriores de este informe.

A modo de resumen, entonces, las intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata que serán objeto de la presente evaluación de diseño son las siguientes:

Programa presupuestario: Desarrollo Social Equitativo

Subprograma MINMUJER. Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas.

Subprograma MINNA. Promoción y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia.

Programa institucional (no presupuestario). Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES)

2. MARCO LEGAL

Sección Descriptiva

2.1. ¿Cuáles son las normas que justifican y/o establecen la intervención?

El ordenamiento jurídico paraguayo establece que el orden de prelación de la normativa es, en primer lugar, la Constitución, seguida por los tratados internacionales y, finalmente, las leyes nacionales. Éste ha sido también el orden elegido para describir las normas que justifican las intervenciones que se analizan.

La Constitución Nacional

Los siguientes contenidos de la Constitución paraguaya, aprobada el 20 de junio de 1992 establecen la base que preserva los derechos que son vulnerados en los casos de trata de personas para cualquiera de los fines existentes. Para empezar, el **Capítulo II** de la Constitución, **sobre la libertad** de las personas, establece lo siguiente:

- ☐ El artículo 9 expresa: “Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad...”
- ☐ El artículo 10, establece que “Están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas” y que “La ley podrá establecer cargas sociales a favor del Estado”.

Por su parte, el **Capítulo III** aborda la temática **de igualdad** y establece lo siguiente:

- ☐ Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. [...] (Artículo 46).
- ☐ El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: (1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; [...] (4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura. (Artículo 47).
- ☐ El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional. (Artículo 48).

Los derechos de la niñez y de la adolescencia vienen recogidos en el **Capítulo IV** de la Constitución, que incluye los elementos relacionados con **la familia**. En concreto:

- ☐ El Estado asume la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos de las personas en todas las etapas de la vida, desde la niñez a la tercera edad. El artículo 54, denominado *De la Protección del Niño* afirma que “La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. [...]” El mismo artículo también afirma que “Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente (art. 54).
- ☐ El Artículo siguiente (Art. 55) establece que “Se promoverán las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país.

En este capítulo se reconocen también los derechos de las personas con discapacidad (PcD) (Artículo 58), así como que el Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar [...]. (Artículo 60).

El **Capítulo V** reconoce los derechos de los pueblos indígenas, así como la tarea del Estado en promover sus condiciones de igualdad para el ejercicio de esos derechos. Ello se recoge en los artículos 62 a 67.

Finalmente, la Constitución también reconoce los derechos fundamentales de trabajar en condiciones de igualdad y de recibir protección en el trabajo, especialmente en el caso de las personas con discapacidad de ambos sexos, de las mujeres en cualquier condición, sobre todo en el período de embarazo y postparto, y de todas las personas durante la adolescencia (arts. 86 y 88 a 90).

Los tratados internacionales

Se identifican, en primer lugar, los protocolos específicos sobre trata de personas, seguidos de otros protocolos relativos a temáticas colindantes que pueden afectar o verse afectados por esta problemática. Finalmente, se identifican los tratados internacionales suscritos por Paraguay relativos a la protección de los derechos de las mujeres, por una parte, y de la niñez y adolescencia, por otra, que son los perfiles poblacionales a los que se dirigen cada uno de los subprogramas que se evalúan.

Específicos sobre trata de personas y de afectación a ambos grupos poblacionales

El tratado internacional que aborda específicamente este problema es el **Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños**, conocido como Protocolo de Palermo, que es un documento adicional a la **Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional**. Este Protocolo de Palermo fue ratificado por Paraguay por la Ley 2396/2004 de 28 de mayo.

El Protocolo de Palermo enuncia las definiciones de los principales conceptos vinculados a la trata que son utilizados con carácter internacional, establece algunos lineamientos para la protección de las víctimas y define medidas para su prevención, entre ellas mediante la cooperación interinstitucional a diferentes niveles (nacional/internacional, gobierno sociedad civil, etc.).

Generales sobre aspectos que pueden afectar a todas las personas víctimas de trata

Existen otros tratados internacionales sobre aspectos relacionados más o menos indirectamente con la trata de personas. El cuadro que aparece a continuación enumera los que cuentan con una mayor vinculación.

Tabla 3. Normativa general que influye sobre la trata de personas

| Tratado | Ratificación | Compromiso adquirido |
|--|---|---|
| Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica | Ley 1/1989 | Respetar y proteger los derechos y establecer medidas de derecho interno que los hagan efectivos. |
| Pacto internacional de derechos civiles y políticos | Ley 4/1992 | Garantizar estos derechos y realizar acciones positivas para su cumplimiento |
| Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales | Ley 5/1992 | |
| Convención para la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares | Ley 3452/2008 | |
| Convenios de la organización Internacional del Trabajo (OIT) Convenio N° 29 sobre el trabajo forzoso (C29) Convenio N° 105 sobre abolición de trabajo forzoso (C105) Convenio N° 182 sobre las peores formas de trabajo infantil (C182) | Ley 1930/1967 Ley 1331/1964 Ley 1657/2001 | Junto con el Protocolo de Palermo, guardan relación directa con el problema de la trata de personas. La expresión trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente (C29, art. 2). |

Sobre la protección de los derechos de las mujeres

Dos son los tratados internacionales que se relacionan con el problema de la trata de personas, si bien su alcance material es más amplio. En concreto, son los siguientes:

- ❑ **Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** (Cedaw, por su sigla en inglés, ratificado por Ley 1215/1986). Con su ratificación Paraguay se compromete a erradicar toda forma de discriminación contra la mujer tanto en las esferas públicas como privadas. Entre las formas de discriminación se menciona la exposición a la esclavitud y a toda forma análoga.
- ❑ **Convención interamericana para prevenir y sancionar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará**. Busca prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus formas, entre las que se encuentran la política y la estructural.

Su Artículo 2 establece lo que se entenderá como violencia contra la mujer que, entre otras, incluye la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, la trata de personas, la prostitución forzada o el secuestro. También se incluye la que sea perpetrada o tolerada por el Estado o por sus agentes, dondequiera que ocurra.

Sobre la protección de los derechos de la infancia y adolescencia

Existen fundamentalmente dos documentos que cuentan con una relación directa con la trata dirigida a niñas, niños o adolescentes. El primero de ellas es la **Convención sobre los Derechos del Niño** (ratificada por Paraguay por Ley 57/1990) y el segundo su **Protocolo facultativo, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y el uso de niños y niñas en pornografía** (ratificado por Ley 2134/2003). Este último cuenta también con una vinculación muy directa con el fenómeno de la trata.

El Protocolo incluye recomendaciones sobre derechos y asistencia a las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata, tráfico, explotación sexual y/o venta. En concreto, su Artículo 35 establece que los Estados adoptarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta⁴ o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Establece también que los Estados han de adoptar medidas para que su legislación penal persiga íntegramente cualquier forma de venta de niños, niñas o adolescentes, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras o si se han perpetrado individual o colectivamente: En concreto, se menciona que debe integrarse cualquier acto que suponga “ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de explotación sexual [...], transferencia de órganos con fines de lucro [...], trabajo forzoso [...] o para [...] la adopción [...] en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables [...]”.

Este es el marco general que incluye los tratados y convenciones que se relacionan directamente con el fenómeno de la trata o que lo hacen de manera indirecta, pero próxima.

Leyes del ámbito nacional

Desde 2012, la república de Paraguay dispone de una ley específica, de carácter integral, que aborda la temática de la trata de personas y que se asienta en buena medida en el Protocolo de Palermo: es la **Ley N° 4788/2012 de 13 de diciembre o Ley Integral contra la Trata de Personas**.

Los análisis realizados por diversos agentes y, en concreto, los informes periódicos publicados por la embajada de Estados Unidos en Paraguay, mencionan que la Ley tipifica adecuadamente los delitos vinculados a la trata de personas y que prescribe sanciones “lo suficientemente estrictas y acordes con las prescritas para otros delitos graves, como el de violación”. Sin embargo, también resalta que existe una incongruencia entre la Ley Integral y el derecho internacional, ya que “estipula que el uso de la fuerza, el

⁴ Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución (Art. 35, mismo protocolo).

fraude y la coacción constituyen factores agravantes en lugar de ser elementos esenciales del delito”, tal y como establece, por ejemplo, el Protocolo de Palermo.

Otra diferencia respecto del Protocolo original es que la ley paraguaya amplía el alcance territorial de la norma, ya que considera la trata tanto en territorio nacional como en el transnacional y se encuentre vinculada o no a la delincuencia organizada. Así mismo, bajo ciertos supuestos, permite su aplicación penal cuando la víctima no se encuentre en el país, siempre que sea paraguaya.

La Ley se organiza en cinco títulos, de los cuales los dos primeros sientan las bases y establecen las definiciones de la trata, así como la tipificación de los delitos asociados con ella. El título III entra en la protección y asistencia a las víctimas y las personas que hayan sido testigos de la trata de personas. En este sentido, establece que la puerta de entrada a los servicios estatales dirigidos a personas víctimas de trata ha de ser el **Ministerio Público** a través de la **Unidad Fiscal Especializada⁵ (UFETESI)** establecida a este y otros efectos. Eso significa, en la práctica, que cualquier profesional que entre en contacto o identifique a una persona potencialmente víctima de trata ha de remitirla a la UFETESI, que es quien acredita esta condición.

El mismo Título III establece que se establecerá una **Política Nacional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas**, que incluirá el diseño y ejecución de programas de asistencia encaminados a la recuperación física, psicológica y social de las víctimas, fundamentados en la protección de sus Derechos Humanos. Los tipos de programas que han de definirse incluyen los de protección inmediata, mediata y la asistencia a víctimas de nacionalidad paraguaya en el extranjero, que atienden las primeras necesidades de estas personas, en el primer caso, que se dirigen a su integración y reinserción social en el segundo o que se dirigen específicamente a personas que se encuentran fuera del país. En el caso de las niñas, niños y adolescentes víctimas, se fortalece la protección general que se ha ido describiendo hasta aquí y se reconocen sus necesidades y derechos específicos.

Como se verá en el siguiente capítulo, en el año 2010 se elaboró una propuesta de política que fue aprobada mediante Decreto N° 8309 de 19 de enero de 2012. En ambos casos, antes de que se aprobase la Ley Integral. El Decreto de aprobación establecía que la Mesa Interinstitucional debía **elaborar un Plan Nacional** bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores, “para que las instituciones y organizaciones [...] incorporen a sus presupuestos institucionales los recursos necesarios para su implementación”. Si bien, efectivamente, se elaboró y aprobó un **Plan de Acción 2014-2018**, el documento nunca fue ratificado por la Presidencia de la nación por lo que, de facto, nunca ha contado con validez, tal y como se menciona, por ejemplo, en el informe de 2018 de la Embajada estadounidense en Paraguay. Por otra parte, la Ley Integral también establece en su Título IV que se elaboraría una **Estrategia Nacional** para la Lucha contra la Trata de Personas, que nunca se ha llegado a materializar.

En ese mismo Título y, en concreto, en su Artículo 44 se afirma que por esta Ley se crea la **Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas**, que es el organismo consultivo del Gobierno Nacional en esta materia y el ente coordinador de las acciones que desarrolle el Estado paraguay⁶.

En este Título, la Ley establece, además, lo siguiente:

- Que la Política Nacional será la base para la **formulación de los planes departamentales y municipales** en la materia. (Art. 48).
- Crea el **Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas**, como programa autónomo y especializado en la prevención y abordaje de la trata, que

⁵ Su nombre completo es Unidad Fiscal Especializada en Lucha contra la Trata de Personas y la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes.

⁶ Con anterioridad, el Decreto N° 5093 de 15 de abril del 2005 ya la había creado (y, de hecho, se encontraba en funcionamiento), pero la Ley Integral la institucionaliza normativamente y define sus integrantes, sus atribuciones y su organización.

será responsable de la operatividad de las acciones de atención integral de las víctimas y de otras acciones que decida la Mesa (Art. 49)⁷.

Este Programa deberá impulsar, acompañar y fiscalizar la creación y funcionamiento de Comisiones Departamentales y Municipales y de sus respectivos planes y programas. Además, gestionará el Fondo Nacional de Inversión de Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, mencionado más abajo (Art. 50).

El Artículo 51 (en el Título siguiente, en el que se incluyen las disposiciones finales y transitorias) establece que “en tanto sea creada una instancia especial para el efecto, el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas dependerá del Ministerio de la Mujer”.

- Finalmente, se mandata la creación de un **Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas**, con el fin de financiar las acciones públicas dirigidas a prevenirla y a garantizar la atención integral de sus víctimas. Se afirma que este Fondo será incluido en la Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) de cada año fiscal, pudiendo tener como fuente los fondos del tesoro, la cooperación internacional y las donaciones de las Entidades Binacionales. (Art. 50).

Según la información de la que se dispone, este Fondo no ha llegado a crearse como tal. Sin embargo, de manera anual, se programan recursos dirigidos a la prevención y atención a personas víctimas de trata, consignando la fuente de financiamiento y la institución concreta responsable de su ejecución. En otras palabras, se puede considerar que en la actualidad el Fondo cuenta con un carácter “virtual”, de modo que agrupa los recursos ya existentes, sin que suponga la dotación de recursos adicionales.

Existe **otra normativa paraguaya** que establece normas relacionadas con el fenómeno de la trata y con la atención a las personas que han sido sus víctimas. El cuadro de texto que aparece a continuación recoge las principales.

Tabla 4. Resumen de normas relacionadas con la trata⁸

| Norma (nombre y número) | Breve descripción |
|--|--|
| Código Penal (CP, Ley N° 1160/1997) y su modificación (Ley N° 3440/2008) | Se limitaba a tipificar la trata como un fenómeno de carácter internacional y solo destinado a la explotación sexual. Con su modificación se incluyeron las formas de explotación laboral y personal y las destinadas a la extracción de órganos y tejidos humanos, pero se sigue considerando como trata solo cuando el hecho es internacional. |
| Ley de migraciones (Ley N° 978/1996) | Referencia de los estándares ajustados a derecho para considerar la entrada y salida del país |
| Código laboral (Ley N° 213/1993) | Referencia de los estándares ajustados a derecho para considerar las condiciones de trabajo decente. |
| Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N° 1680/2001, modificada por la Ley N° 6083/2018) | Entre otros elementos, protege al adolescente y la adolescente trabajadora por cuenta propia, por cuenta ajena y en servicio doméstico. |
| Decreto 3451/2005 | Establece la lista de las peores formas de trabajo infantil, entre las que se incluyen el criadazgo y todas las formas de explotación laboral y |

⁷ Tal y como lo define la LITP, se entiende que éste es un programa institucional, que funciona como un “programa-paraguas” en el que se pueden encuadrar el conjunto de las actividades desarrolladas en este ámbito por la institucionalidad paraguaya. No debe confundirse con el programa presupuestario del mismo nombre existente en el Ministerio de la Mujer desde 2018, que incluye recursos presupuestarios exclusivos para este Ministerio.

⁸ En esta revisión no se ha incluido ninguna normativa adicional referida a la protección de los derechos de las personas con discapacidad ya que, a la luz de la información recopilada por este equipo evaluador, no recogen menciones directas o indirectas referidas al fenómeno de la trata de personas.

| Norma (nombre y número) | Breve descripción |
|---|--|
| | sexual. |
| Leyes orgánicas del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Policía Nacional | Establecen la estructura de estas instituciones y delimitan sus funciones y atribuciones conforme a lo establecido en la Constitución. En ese marco, establecen las competencias y atribuciones que agentes judiciales, fiscales y policiales deben considerar en la intervención de situaciones de trata de personas. |

Fuente. Propuesta de política pública para la lucha contra la trata.

2.2. ¿Existe una norma que pre asigne los recursos financieros para el funcionamiento de la intervención o que establece que el presupuesto no se puede modificar?

La normativa presupuestaria paraguaya cubre los dos supuestos que se mencionan en el enunciado de la pregunta. La norma clave es la **Ley Nº 1535/1999 de Administración Financiera del Estado**, que es la disposición legal madre que establece el funcionamiento de los OEE en materia administrativo-financiera. Esta Ley se ve complementada por la **Ley Anual de Presupuesto** y por el Decreto anual que la reglamenta. A continuación se mencionan los artículos de la Ley que se relacionan más directamente con las cuestiones planteadas.

Pre-asignación de recursos financieros para el funcionamiento de la Entidad

El Artículo 14 de la Ley Nº1535/1999, Lineamientos y montos globales para la formulación de los presupuestos institucionales, establece que el Ministerio de Hacienda fija montos globales a los que deben sujetarse los OEE para proceder a la presupuestación. Dicho monto global se inserta en el Sistema de Programación Presupuestaria (SIPP) del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para ir programando el gasto máximo contra ese ingreso con la fuente de financiamiento de recursos del tesoro (denominada Fuente 10), por ser los que corresponden a los recursos ordinarios que provienen del sistema tributario. Este monto actuaría como preasignación para la formulación del presupuesto institucional.

Los recursos de los que se alimentan los presupuestos del MINMUJER y del MINNA dirigidos a la lucha contra la trata de personas son fundamentalmente los procedentes de los recursos del tesoro. Sin embargo, estos recursos pueden verse complementados por otros adicionales, como los procedentes, por ejemplo, de la cooperación de organismos internacionales (denominada Fuente 20). Si una de las instituciones consigue fondos por esta vía, el Ministerio de Hacienda asigna el presupuesto de manera directa a la institución. De hecho, en la actualidad, el MINMUJER cuenta con algunos fondos procedentes de agencias de cooperación, pero son dedicados a fines diferentes a la lucha contra la trata de personas.

Ni el Ministerio de la Mujer ni el MINNA, finalmente, cuentan con financiación procedente de recursos propios o recursos institucionales (Fuente 30), que agrupa diferentes orígenes de los fondos, tales como donaciones, generación de recursos por cuotas sociales, etc.

Desde otro punto de vista, el Artículo 9. Criterios [de Administración Financiera], establece que las estimaciones de ingresos constituyen metas a conseguir que pueden ser superadas por efectos de una mayor recaudación durante el ejercicio financiero, pero que, de no ser alcanzadas, deben complementarse con los mecanismos establecidos en la propia Ley. En el mismo artículo se establece que las asignaciones o créditos presupuestarios constituyen límites máximos para contraer obligaciones de pago durante el ejercicio financiero.

Norma que establece que el presupuesto no se puede modificar

La etapa de ejecución presupuestaria se regula por la Ley Anual de Presupuesto, por el Decreto que la reglamenta y por el Decreto que aprueba los planes financieros de los Organismos y Entidades del Estado. Una vez que los OEE disponen de estas normas, pueden proceder a ejecutar el presupuesto.

La Ley 1535/1999, antes citada, regula también el modo de hacer modificaciones presupuestarias y sus limitaciones. En concreto:

- ☐ El Artículo 17. Estudio del Proyecto, establece parámetros como una regla de oro que dice: “no se podrán reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales”.
- ☐ El Artículo 23. Ampliación del Presupuesto General de la Nación, establece parámetros rígidos. En concreto, las modificaciones a la Ley del Presupuesto General de la Nación que impliquen la ampliación de los gastos previstos deben asignar explícitamente los recursos con que se sufragará la ampliación.
- ☐ El Artículo 24. Transferencias de Créditos y Cambios de fuente de financiamiento, establece que durante el proceso de ejecución presupuestaria las transferencias de créditos dentro del mismo programa se realizarán por resolución del Ministerio de Hacienda (con la limitación general de que estas transferencias no podrán afectar recursos de inversión para destinarlos a gastos corrientes) y por decreto del Poder Ejecutivo, cuando se trate de transferencias de crédito dentro de un mismo organismo o entidad del Estado pero entre diferentes programas.
- ☐ El Artículo 25. Modificación de las remuneraciones del personal, establece que la creación de nuevos cargos y la modificación de las remuneraciones previstas en el Presupuesto General de la Nación sólo podrán ser dispuestas por ley. Esta limitación tiene como objetivo contener el crecimiento del gasto del personal, pero ha sido flexibilizada en algunas ocasiones.

En resumen, las **ampliaciones presupuestarias** pueden ser consideradas prácticamente excepcionales, y requieren la aprobación por Ley por parte del Congreso de la Nación. Si no se produce una ampliación efectiva del monto presupuestario, pero se desea transferir fondos entre subprogramas o entre dos diferentes programas presupuestario, las variaciones han de ser aprobadas por el Ministerio de Hacienda. Finalmente, si los cambios se producen en el marco de un mismo programa presupuestario, es el propio organismo competente quien puede promover los cambios.

Esta última posibilidad se ha implantado de manera relativamente reciente (hace aproximadamente 2 años) ya que anteriormente cualquier cambio presupuestario, incluso dentro de un mismo subprograma presupuestario, debía ser aprobado por el Ministerio de Hacienda.

Tampoco se permite la realización de **incorporaciones presupuestarias**. Es decir, la acumulación del presupuesto no gastado a la siguiente anualidad. Sin embargo, y dado el nuevo marco de planificación presupuestaria, que cuenta con un carácter plurianual, en la actualidad se está analizando la posibilidad de ir a programaciones presupuestarias también de mediano plazo (4 años). No obstante, en caso de prosperar, ese esquema presupuestario no habría sido de aplicación durante los años incluidos en la evaluación que se está realizando.

Lo dicho hasta aquí muestra que, efectivamente, existen normas que preasignan recursos anuales a cada uno de los OEE y que es posible la adaptación del presupuesto durante su ejecución, si bien ha de realizarse de manera fundamentada y, en función del nivel de la modificación, en casos muy tasados. Una y otra cuestión muestran una voluntad de control presupuestario por parte de las instituciones paraguayas.

2.3. ¿La intervención se sustenta en normas que facilitan su desarrollo y cumplimiento de los objetivos?

¿Las normas establecen las competencias necesarias para que el OEE implemente la intervención? [ML1]

Ministerio de la Mujer

La respuesta a esta pregunta es claramente afirmativa. El Decreto de la Presidencia N° 630/2013⁹ reglamenta la Ley de creación del MINMUJER y redefine su estructura, con el fin de que la institución se encuentre en plena capacidad para atender a sus requerimientos. Así, “se constituye en la instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas del Gobierno Central, dirigidas a promover la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y a fomentar la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito” (Art. 1).

El Decreto le atribuye en su artículo 2 una multiplicidad de funciones, que dotan al Ministerio de las competencias necesarias para la implementación de la intervención y que lo hacen, además, de manera clara y explícita. De manera muy sintética, el MINMUJER recibe un triple mandato:

- ☐ De un lado, es definido como la entidad responsable de que las entidades del Gobierno incorporen el enfoque de género en toda su acción. Obviamente, el desempeño de esta función requiere de la aquiescencia del resto de las instituciones públicas que conforman la institucionalidad paraguaya (Art.2.a).
- ☐ Por otra parte, por sí mismo o con el concurso de otras instituciones públicas o de la sociedad civil, ha de desempeñar un papel activo no solo en la promoción de los derechos humanos de las mujeres, sino también en su defensa. Se puede entender que esta atribución establece el mandato de actuar en el ámbito de la trata de personas (Art.2.e).
- ☐ Finalmente, ha de apoyar a los gobiernos subnacionales a la hora de definir mecanismos de coordinación y participación dirigidos a la disminución de las brechas de género (Art.2.f).

Como puede verse, no existe un problema de competencias para que el Ministerio de la Mujer pueda implementar intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata.

Ministerio de la Niñez

También las competencias del Ministerio de la Niñez le permiten llevar a cabo las intervenciones que se analizan. En este caso, el sustento normativo es la Ley N° 6174 del 2018, que eleva a rango de ministerio la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y define su finalidad del siguiente modo: “implementar trabajos institucionales e interinstitucionales dirigidos al ámbito de la niñez y adolescencia, con el fin de propiciar programas, planes y proyectos para garantizar los derechos, garantías y deberes del niño, niña y adolescente, conforme con lo dispuesto en [las leyes]” (Art.2).

En relación con las competencias y funciones que se le atribuyen (Art. 3), sólo una puede ponerse en relación con las intervenciones que se analizan aquí y, dada la generalidad con la que está formulada, puede entenderse que cubre la acción del MINNA en la materia, si bien de manera muy indirecta. En concreto, es la que le mandata a “poner en ejecución los planes y programas preparados por el Ministerio, a fin de dar cumplimiento al [...] Código de la Niñez y la Adolescencia”, que es la norma máxima que protege los derechos de la infancia. Sin embargo, este Código no menciona específicamente el tema de la trata de niños, niñas y adolescentes, aunque sí dice, en su artículo 25, que “el niño y el adolescente tienen derecho a estar

⁹ Que reglamenta las leyes de creación de la Secretaría de la Mujer y su posterior elevación a Ministerio.

protegidos contra toda forma de explotación y contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación, o sea nociva para su salud o para su desarrollo armónico integral”.

¿Las normas que justifican y/o establecen la intervención en el OEE son suficientes e idóneas para el cumplimiento de los objetivos? [ML2]

Para responder a esta pregunta se presenta, en primer lugar, un breve análisis sobre la idoneidad de las normas que regulan cada uno de los OEE al frente de intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata y se aborda a continuación un análisis de la Ley Integral ya mencionada, en términos de su idoneidad para el cumplimiento de sus objetivos.

Ministerio de la Mujer

Se entiende que el rango de Decreto Presidencial es suficiente para el cumplimiento de los objetivos relativos a intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata¹⁰, si bien es cierto que no se menciona este fenómeno de manera explícita. Más allá de la defensa de los derechos humanos de las mujeres, el Decreto menciona entre sus funciones la de “formular políticas, elaborar planes y organizar servicios [...], para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género” (Art. 2.d). Indudablemente, la trata de mujeres puede entenderse desde esta perspectiva, especialmente cuando tiene por objeto la explotación sexual.

La consideración conjunta de estas dos razones permite afirmar que la norma es idónea para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio en este ámbito. Sin embargo, lo que define este documento es la propia institución y no existe ningún documento legal que defina la intervención, ni siquiera de manera genérica.

Ministerio de la Niñez

Algo similar ocurre en el caso del MINNA: se entiende que las normas son suficientes pero, en realidad, no definen la intervención que queda establecida con mucho menor nivel institucional, como se verá en el capítulo siguiente referido a los documentos de política. Tampoco la Ley de Trata menciona de manera explícita a la entonces SNNA, cosa que sí hace con el MINMUJER. Sin embargo, la valoración de este equipo de evaluación es que la normativa que regula la institución no supondría un problema para su acción en la materia.

Aplicabilidad de la Ley Integral

Existe una opinión unánime entre todos los agentes entrevistados sobre la bondad de la Ley. Hay acuerdo en que es muy completa; que incluye tanto la trata interna como externa, que incluye también definiciones claras que permiten una comprensión común de la problemática; que contempla el ciclo completo de respuesta ante la trata: desde la prevención, pasando por la investigación, cuyos métodos se amplían (con agentes encubiertos, por ejemplo), la atención inmediata y mediata, el apoyo a la reintegración social e, incluso en algunos casos, la reparación social de las víctimas, por la vía de la indemnización.

Pero eso no significa que no existan aspectos que sean mejorables. A continuación se enumeran algunos de los recogidos en las entrevistas y grupos:

- ☐ Es una ley poco conocida, especialmente en el interior del país.
- ☐ No se incluye de manera explícita la trata de personas con fines de tráfico de drogas, de manera que cuando se produce un caso de estas características la cobertura es menos clara.

¹⁰ En realidad, como se verá, las intervenciones que llevan a cabo tanto el MINMUJER como el MINNA, se dirigen tanto a las personas víctimas de trata como a una población mucho más amplia, constituida por la sociedad en su conjunto, cuando se trata de campañas de información o sensibilización, o por grupos específicos, como el funcionariado, por ejemplo, en procesos de capacitación.

- ☐ No se ha reglamentado, por lo que puede resultar difícil su aplicación en algunos casos. En otras palabras, se definen los ‘qués’, pero no se definen los ‘cómos’.
- ☐ Se defiende que debería existir un hecho punible autónomo de explotación laboral, independientemente de la trata, ya que en ocasiones resulta difícil la lucha contra este fenómeno porque, en ausencia de algunos de los requisitos para que sea considerado trata, se queda en una falta administrativa y no en un delito¹¹.
- ☐ Otra cuestión importante es que la Ley “olvida” en la práctica el papel de las ONG, reduciéndolas prácticamente a un rol de invitadas en el trabajo institucional. Esta cuestión será abordada nuevamente en el capítulo donde se abordan las partes interesadas (capítulo 6).
- ☐ Finalmente, el aspecto que concita mayor acuerdo es el hecho de que el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas (en adelante, el Programa Nacional) no debería depender del Ministerio de la Mujer, puesto que una parte de las poblaciones que son víctimas de trata quedan fuera de su marco de competencias (desde un punto de vista de volumen, especialmente la niñez y adolescencia, pero también la población masculina y la población trans¹²). Según las instituciones, ese no es el único problema, ya que mencionan también que el hecho de que no exista una instancia independiente de quien dependa el programa, supone que no pueden acceder a recursos adicionales y que eso limita mucho su acción.

Esta cuestión es ciertamente problemática, no sólo por las razones esgrimidas, sino porque no existe ninguna otra institución que no comparta problemas similares, bien porque solo atiende a una parte de la población que sufre el problema (como, por ejemplo, el MINNA, el Ministerio de Relaciones Exteriores o la Secretaría de Repatriados), bien porque cuenta con un mandato que no se centra en las personas víctimas, sino en el delito (el Ministerio Público), bien, finalmente, porque no tiene personalidad jurídica, como la propia Mesa Interinstitucional. Este informe volverá sobre esta cuestión en apartados posteriores.

¿Las normas que justifican y/o establecen la intervención en el OEE son concordantes entre sí? [ML3]

Como se decía, ni en el caso del MINMUJER ni en el del MINNA existe ninguna norma que establezca legalmente las intervenciones sobre trata llevadas a cabo por una u otra institución. Por tanto, desde este punto de vista, no cabe hablar de concordancia, ni de falta de ella.

Si atendemos a las competencias de las instituciones, nada indica que las normas establezcan ámbitos de solapamiento (cuando una niña alcanza la mayoría de edad y se mantiene la situación de necesidad, puede pasar a ser atendida por el Ministerio de la Mujer). Sin embargo, sí que quedan aspectos sin cubrir: ni el MINMUJER ni el MINNA abordan la problemática en el caso de que las víctimas sean hombres adultos y, como se verá posteriormente, los niños o adolescentes varones tampoco pueden acceder a parte de los servicios ofrecidos por el MINNA.

No parece un problema normativo, sino que parece apuntar a la necesidad de designar una institución que pueda atender a las personas que quedan fuera de estos ámbitos de atención. Alternativamente, el MINMUJER, actual responsable del Programa nacional (Art. 51 de la LITP), podría suscribir un convenio con alguna institución con el fin de que atendiese estos hombres¹³. De hecho, contaría con capacidad legal para hacerlo. El Decreto presidencial N° 630/2013 establece, en su artículo 29, que “el MINMUJER podrá suscribir convenios de colaboración con otros organismos del Estado dirigidos a ordenar el trabajo cuando existan competencias concurrentes, a coordinar la acción en programas, proyectos y actividades o a cooperar con ellos en aras del fortalecimiento institucional”.

¹¹ A pesar de que se recogió esta valoración, parece que el lugar de tipificación de este hecho punible debería ser el Código Penal y no la Ley de Trata. Además, el Código Penal ya lo menciona en su artículo 129.c.

¹² La población trans cuenta con una dificultad adicional que va más allá de la Ley Integral y es que es inexistente para el ordenamiento jurídico paraguayo, lo que significa que, en la práctica, es como si no existiera.

¹³ En términos cuantitativos, hoy por hoy estas personas son una clara minoría, lo que significa que quizá la suscripción de un convenio sea el sistema más sencillo de solución.

2.4. Si existe ¿la norma que preasigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que la intervención logre sus objetivos? [ML4]

Ambas normas existen, como ha quedado establecido en el capítulo correspondiente a la parte descriptiva y, según la información recopilada, parece que su incidencia sobre el logro de los objetivos de las intervenciones puede considerarse neutra, ya que tradicionalmente ha existido cierta flexibilidad al interno de las instituciones. Las instituciones no reconocen las normas presupuestarias como un problema, pero sí la escasez de recursos. Es cierto que esta escasez puede ser considerada un problema transversal al menos de una parte de la institucionalidad paraguaya, pero es especialmente intenso en el caso de las instituciones analizadas y, quizá aún de manera más intensa, en el caso del Ministerio de la Mujer.

La otra cuestión que puede mencionarse tiene que ver con la inexistencia de previsibilidad, dado que los presupuestos son anuales y las incorporaciones interanuales son excepcionales, lo que tiene la ventaja de que promueve la ejecución presupuestaria, pero incrementa la rigidez. En el momento actual, en el marco del sistema de programación plurianual vinculado al presupuesto por resultados paraguayo, el Ministerio de Hacienda se está planteando, únicamente como posibilidad, la existencia de presupuestos indicativos plurianuales, pero esta posibilidad no ha existido en el periodo incluido en el alcance temporal de esta evaluación.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|---|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿Las normas establecen las competencias necesarias para que el OEE implemente la intervención? | 3 | 3 |
| 2 | ¿Las normas que justifican y/o establecen la intervención en el OEE son suficientes e idóneas para el cumplimiento de los objetivos? | 2 | 2 |
| 3 | ¿Las normas que justifican y/o establecen la intervención en el OEE son concordantes entre sí? | 2 | 2 |
| 4 | Si existe ¿la norma que pre asigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que la intervención logre sus objetivos? | 2 | 2 |

Recomendaciones

La primera recomendación es **aprovechar lo que ya se tiene**. Es decir, si se cuenta con una Ley Integral que es globalmente considerada como positiva, completa y útil, hay que intentar **intensificar su aplicación** para materializar efectivamente su mandato. Aunque se profundizará en esta cuestión en el capítulo siguiente, eso significa diseminar el conocimiento de la POLNATRAP, actualizar el Plan Nacional y aprobarlo por parte de la Presidencia del gobierno para que tenga validez real, darle contenidos al Programa Nacional para que pueda actuar como paraguas institucional y materializar el Fondo Nacional de Inversión, que ha de servir además como acicate para la obtención de fondos procedentes de fuentes diferentes al Tesoro (fuente 10).

Qué forma deba adoptar cada uno de ellos y dónde deban encontrarse ubicados, en su caso, es algo que se abordará en el apartado de recomendaciones generales, ya que en estas cuestiones no entran en juego únicamente consideraciones normativas. Como también se verá posteriormente, la Ley no define con claridad los límites de la actuación de cada una de las instituciones, lo que en la práctica está originando algunos problemas. En consecuencia, se recomienda una mayor precisión en estas cuestiones, lo que podría

resolverse, bien a través de la reglamentación de la Ley Integral, que nunca se llevó a cabo, bien a través de alguno de los documentos de política que serán abordados en el siguiente capítulo.

Con carácter específico, en el caso concreto del MINNA convendría reforzar su atribución de competencias en materia de trata de niñez y adolescencia, ya que su ley de creación no las contempla de manera inequívoca.

Las recomendaciones en materia de marco legal se dirigen a una multiplicidad de actores, que incluyen diferentes niveles del poder ejecutivo (incluido su nivel máximo, que debe aprobar los planes de acción) e incluso el Congreso de la Nación, ya que se plantea el refuerzo de alguna norma (en el caso del MINNA).

3. CONTRIBUCIÓN A LAS POLÍTICAS NACIONALES

Sección Descriptiva

3.1. ¿Qué objetivos del plan gubernamental de mediano plazo contribuye a lograr la intervención?

Las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata en Paraguay se encuentran fundamentalmente en línea con lo establecido en su Plan Nacional de Desarrollo 2015-2030 (PND 2030), que las considera una intervención transversal vinculada con el **Eje Estratégico 1, de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social** y con la **Estrategia 1.1 Desarrollo Social Equitativo**.

En el Eje 1 se definen los siguientes **grupos en situación de vulnerabilidad**.

- ☐ **Niñez y adolescencia.** En el momento de elaboración del PND, el 42% de los menores de 18 años vivían en situación de pobreza.
- ☐ **Pueblos indígenas.** Constituían un 1,7% de la población (Censo Nacional Indígena (CEI) 2012), compuesto por 20 etnias de 5 familias lingüísticas. Es una población fundamentalmente rural, con un 37,6% de analfabetismo. Un 11,4% cuenta con alguna discapacidad. Sólo el 2,5% acceden a agua potable y el 31,2% dispone de luz eléctrica¹⁴.
- ☐ **Personas con discapacidad.** Sólo se han encontrado datos provenientes de un estudio que se hizo para la Región Oriental del país en 2012, en el que se hablaba de que un 19% de la población de la región contaba alguna discapacidad y que su tasa de analfabetismo era del 43%. Se mencionaba también que sólo se puede atender a las necesidades de la población con discapacidades en la ciudad de Asunción¹⁵.

Otras cuestiones que se mencionan en el Eje Estratégico 1 son las siguientes:

- La escasez de ingresos contaba con mayor peso en las áreas rurales (57% del total, con un 70% de pobres extremos en zonas rurales). Además, la pobreza es un fenómeno feminizado y la mayoría de personas en situación de violencia son mujeres (1 de cada 5 personas sufre violencia intrafamiliar, 1 de cada 4 vive hechos violentos en su niñez dentro de la casa y el 63% de las personas que sufrieron violencia física no superaron los 9 años de escolaridad).
- Aunque la desigualdad había mejorado, seguía siendo preocupante.
- Uno de cada 4 niños no está inscrito en el registro civil antes del año de vida y un 50% de la población indígena no cuenta con documento de identidad (CNI 2012).
- Otras variables que influyen en la vulnerabilidad en el origen, además de las mencionadas son: nivel educativo de los padres, escasos recursos económicos y entorno familiar general.

La **Estrategia Desarrollo Social Equitativo** busca la dignidad, el bienestar y las libertades y oportunidades para todas las personas y cuenta con enfoque intercultural, intergeneracional y de género. Esta Estrategia

¹⁴ Datos incluidos en el PND.

¹⁵ La Alianza Internacional para la Discapacidad y el Foro Europeo de Discapacidad en su documento "Recomendaciones Generales sobre la Trata de Mujeres y Jóvenes en el Contexto de las Migraciones Globales", remitido en 2018 al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres de la CEDAW, informa de que recientes investigaciones muestran que las mujeres y jóvenes con discapacidades se enfrentan a un mayor riesgo de tráfico de personas y que algunos tipos de discapacidad se encuentran más relacionadas con algunas pautas concretas de trata. Sin embargo, los instrumentos internacionales en la materia ni siquiera mencionan esta cuestión y existe una falta generalizada de medidas específicas dirigidas a estas personas, así como de información que desagregue estas variables. Algo similar ocurre en el caso de Paraguay: no ha sido posible contar con ninguna fuente de información que desagregase los datos. Por tanto, reconociendo su importancia, a partir de aquí apenas se incluirán menciones específicas a la variable discapacidad en relación con la trata.

combina desarrollo social, reducción de pobreza e igualdad de oportunidades. Sus metas se dirigen a la erradicación de la pobreza extrema, el desarrollo infantil temprano, la educación básica y secundaria de calidad para todos, entre otras.

Cuenta con 13 objetivos dirigidos a paliar las condiciones de vulnerabilidad mediante el fortalecimiento de las condiciones de partida. Se pretende conseguirlo aumentando la inversión social, para que la igualdad de oportunidades sea efectiva tanto conceptualmente como desde un punto de vista práctico.

Dos de los **objetivos prioritarios** guardan una vinculación directa con los subprogramas que se analizarán en esta evaluación, pero hay otros que también pueden encontrarse vinculados, en este caso de manera indirecta. A continuación, se transcriben los objetivos de igualdad de género y de niñez y adolescencia. Más abajo se muestra una tabla resumen que incluye una síntesis del resto de los objetivos prioritarios que guardan una cierta relación.

- **1.1.3 Igualdad de género.** Se garantizarán los derechos y la participación activa y protagónica de las mujeres, promoviendo un enfoque integrado de género en las políticas públicas con la finalidad de lograr la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. Las líneas de acción incluyen la transversalización, la participación y el empoderamiento de las mujeres, asegurando su participación y promoviendo y fortaleciendo su inserción y protagonismo en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales. Se menciona también específicamente a las mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema.

- **1.1.4 Niñez y adolescencia.** Las líneas de acción correspondientes al desarrollo integral de la niñez y la adolescencia serán, entre otras:
 - Proporcionar atención oportuna a niñas, niños y adolescentes (NNA) en situación de vulneración de derechos (situación de pobreza o de calle, con discapacidad, víctimas de explotación laboral y sexual o que sean objeto de violencia y maltrato).
 - Fortalecer y desconcentrar la gestión de los programas de prevención, sensibilización y atención oportuna para la erradicación del trabajo infantil y su extensión a otras formas de trabajo.
 - Propiciar la prevención y atención oportuna y la sensibilización sobre la trata de NNA.

Tabla 5. Reflejo de otros objetivos del PND en las intervenciones sobre trata de personas

| Objetivo Prioritario | Descripción |
|--|--|
| 1.1.1 Pobreza | Se busca aumentar los ingresos laborales de las personas en situación de pobreza. Entre las líneas de acción se encuentran el apoyo al ámbito agrícola y rural, la participación de las mujeres, la capacitación a sectores vulnerables, mejorar la capacidad de acceso y promoción del empleo de jóvenes en situación de pobreza o vulnerabilidad, entre otras. |
| 1.1.2 Identidad | El objetivo es disminuir la población sin identidad civil, para lo que se llevan a cabo diversas actuaciones. |
| 1.1.5 Pueblos indígenas | Grupo vulnerable, históricamente postergado, que deberá recibir atención prioritaria en la reducción de la pobreza, fortaleciendo y apoyando a las familias indígenas, pertenecientes a Comunidades, Asociaciones o Grupos de Hecho en sus actividades silvo-agropecuarias y asociadas, respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Las líneas de acción correspondientes buscan la cobertura de sus necesidades básicas, nutrición de NNA, servicios sociales, educación y acceso a oportunidades de desarrollo y la preservación de su acervo cultural |
| 1.1.6 Personas con discapacidad (PcD) | Sus necesidades específicas deberán considerarse en el diseño y prestación de servicios públicos con el fin de facilitar su participación |

| Objetivo Prioritario | Descripción |
|----------------------|--|
| | e inclusión social plena. Las líneas de acción se dirigen a incorporar acciones vinculantes a las convenciones sobre sus derechos en las instituciones y desarrollar estrategias en todos los niveles de gobierno para garantizar el cumplimiento efectivo de sus derechos. |

A pesar de que ese es el Eje y Estrategia más vinculado con el fenómeno de la trata y con la protección de la población, se desea mencionar también el **Eje Estratégico 3 “Inserción de Paraguay en el mundo de forma adecuada”** puesto que algunos de sus párrafos guardan una relación directa con este fenómeno. En concreto:

- ☐ [...] Existen paraguayos que se ven forzados a solicitar la ayuda estatal para retornar al país. Esto incluye a personas en situación de indigencia, personas afectadas por la falta prolongada de trabajo, problemas de salud, presencia de niños vulnerables, **víctimas de trata de personas** y familiares fallecidos en el exterior.
- ☐ [...] Hay un sesgo femenino en la migración laboral paraguaya, lo cual responde, entre otros motivos, a la demanda creciente de mano de obra femenina en los países de destino con fines de cuidado, reproducción o de trabajo sexual. La situación de las mujeres paraguayas en algunos países es delicada, porque son víctimas de abusos y violaciones a sus derechos humanos fundamentales.

En este caso, sin embargo, al descender al nivel de las Estrategias, existen muy pocas referencias que puedan relacionarse con el tema de la trata, lo que significa que este tema “se ha perdido” a la hora de priorizar las actuaciones concretas a emprender.

3.2. ¿Qué objetivos de la política sectorial o institucional contribuye a lograr la intervención?

A la hora de responder a esta pregunta conviene hacer una diferenciación entre los documentos de política que abordan específicamente el fenómeno de la trata y que afectan a un amplio abanico de instituciones y los que se dirigen en exclusiva a uno de los dos focos prioritarios de esta evaluación: las actividades desarrolladas por el Ministerio de la Mujer y las que están a cargo del Ministerio de Niñez.

Políticas específicas sobre trata

En el año 2010 tuvo lugar un proceso de consulta nacional¹⁶, cuya sistematización dio lugar, primero, a un diagnóstico de la situación de la Trata en Paraguay y posteriormente a la **Política Nacional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas 2010-2019** (POLNATRAP), que fue aprobada en enero de 2012 por Decreto N° 8309 del Ministerio de Relaciones Exteriores y, por tanto, casi dos años después de su redacción inicial, en el mismo 2010. Este documento constituye el primer intento de establecer una política sectorial que englobe todas las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata.

Desde el punto de vista de dar respuesta a esta pregunta y servir de base para las preguntas valorativas, hay que destacar que la POLNATRAP integra de manera explícita el **enfoque de derechos humanos** y el enfoque de género.

Desde el punto de vista del primero de ellos menciona, por ejemplo, que se deberá contar con estrategias para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios que permitan el cumplimiento de los derechos y especialmente frente a los sectores poblacionales que han sido postergados

¹⁶ Esta consulta fue impulsada por un programa conjunto entre el entonces Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), la Secretaría Técnica de Planificación (STP), la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), el Vice Ministerio de la Juventud (VMJ) y contó con el apoyo de las agencias del Sistema de las NNUU en Paraguay: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Fue financiado por el Fondo Español para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG-F)

tradicionalmente¹⁷. También se afirma que debe existir una mayor atención hacia la prevención en el caso de personas más vulnerables mediante “la difusión adecuada y suficiente de información, la promoción del empleo, la educación y la formación profesional de sus miembros, el aseguramiento de la migración voluntaria y segura, la provisión de servicios articulados de protección y seguridad”.

Como último elemento a destacar, la Política afirma que “todas las personas víctimas de trata, en cualquier momento de la comisión del hecho punible, deberán acceder a atención integral que les garantice la protección de todos sus derechos, particularmente de [...] la asistencia psicosocial y jurídica, la reparación económica, el mantenimiento del vínculo con la familia y la comunidad y la inclusión en la sociedad, cuando fuera necesario”.

Desde la perspectiva del **enfoque de género**, se plantea que hay que “tornar visibles las condiciones de vulnerabilidad ante la trata de personas, diferenciadas entre mujeres y hombres, por un lado, y en las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, por el otro”. Para ello, habla de la necesidad de asegurar la diferenciación requerida en la prevención, en la atención integral y en el combate a la trata, atendiendo a las diferencias existentes entre mujeres y hombres y ello, además, en cada uno de los grupos y sectores poblacionales más vulnerables por razón de edad, etnia u origen, orientación sexual u otros factores.

Desde otro punto de vista, los **principios rectores** de la POLNATRAP se refieren a las “responsabilidades compartidas entre el Estado y la sociedad civil” en estas materias. Se mencionan un total de 5 principios rectores de carácter interdependiente, orientados a proporcionar una respuesta integral a la problemática de la trata de personas. Se enumeran a continuación estos principios, con mención de algunos de los elementos que incluyen:

- ❑ La **responsabilidad del Estado** se refiere a aspectos tales como la asignación de presupuestos suficientes y oportunos para la implementación de las políticas, la asistencia y protección de las personas víctimas de trata para su atención integral, incluyendo la restitución de las condiciones para el goce y ejercicio de sus derechos y las reparaciones suficientes del daño o la cooperación con la sociedad civil organizada para llevar adelante acciones de prevención y de atención integral a personas víctimas.
- ❑ La **igualdad ante la ley o no discriminación** incluye, por ejemplo, la necesidad de trabajar sobre los prejuicios y estigmas que pesan sobre las personas víctimas de trata tanto entre el funcionariado público, con especial consideración hacia los prejuicios y estigmas de género, intergeneracionales, interculturales y por condición social.
- ❑ La **prevalencia de los derechos de las víctimas** en todo el proceso de intervención.
- ❑ La **prioridad de la atención de los niños, niñas y adolescentes**, donde se destaca la necesidad de prestar especial atención a las relaciones entre la práctica del criadazgo y la trata de personas.
- ❑ La perspectiva de **interculturalidad**.

La Política define también los momentos del abordaje de la problemática de la trata de personas, que no necesariamente son sucesivos en el tiempo y que determinan las líneas en que deben basarse los planes de acción para la implementación de la POLNATRAP. Estas **dimensiones**, en las que va a entrarse de manera muy sintética por razones de espacio, son las siguientes:

- ❑ La **prevención** está concebida como una dimensión de anticipación para llegar a tiempo en el mediano y largo plazo y promover la erradicación de la problemática. Se han reconocido los factores de edad, género, origen étnico y lingüístico, como los más relevantes para prestar especial atención en los grupos y sectores más vulnerables frente a la trata de personas. Entre las líneas de acción que

¹⁷ Como ejemplos se mencionan las mujeres frente a los hombres; las niñas, niños y adolescentes y las personas adultas mayores frente a las personas adultas; las comunidades rurales frente a las urbanas; los pueblos indígenas y las colectividades afrodescendientes y migrantes frente al resto de la población; la población LGTBI frente a las personas heterosexuales y las personas con discapacidades frente a las que no cuentan con una discapacidad evidente.

se mencionan en este ámbito, se encuentran: la producción de conocimiento e información, la construcción y actualización estadística permanente, la detección y alerta tempranas, la comunicación social, el desarrollo de capacidades, la inclusión de la temática en el currículo de todos los niveles educativos y de formación, entre muchas otras.

- ❑ La siguiente dimensión es la **protección y atención integral a personas víctimas**, entre cuyas acciones se destaca la instalación y articulación de centros de atención, tránsito y albergue que cuenten con servicios que aseguren la restitución de condiciones para el ejercicio de derechos, sobre todo a través de la respuesta psicosocial, la asistencia jurídica, la protección en el proceso judicial, la reparación económica y la reinserción social, incluido el empleo y que sean adecuados según las características específicas de las personas.
- ❑ En la dimensión relativa a la **investigación, persecución, juzgamiento y sanción penal**, se destacan líneas de acción relacionadas con la instalación efectiva de métodos de investigación de carácter proactivo y se presta una especial atención al desarrollo de mecanismos de protección integral a personas víctimas durante el proceso penal¹⁸. Se mencionan también otros aspectos como la investigación y sanción al funcionariado público cuya acción u omisión incida negativamente en el proceso, la generación de un sistema de medidas de carácter civil que brinden reparación económica y restitución a las personas víctimas de trata, etc.
- ❑ La última de las dimensiones que se menciona es la necesidad de **cooperación local, nacional e internacional**.

Para finalizar, la POLNATRAP define un total de 6 **ejes estratégicos**, definidos como pautas de referencia a tener en cuenta en todas las acciones que se emprendan en el marco de la ley. Los ejes son: la adecuación normativa, la articulación con el resto de políticas nacionales, el fortalecimiento institucional, la necesidad de inversión pública, la descentralización y el trabajo en red y la participación ciudadana.

Si bien todas ellas son importantes, se quiere destacar la relevancia de la **articulación con otras políticas**, para poder ofrecer una respuesta más efectiva, aprovechando los recursos y la acción de toda la institucionalidad paraguaya. Por otra parte, el **fortalecimiento institucional** y la **inversión pública** son dos elementos complementarios e imprescindibles si se desea que los OEE competentes cuenten con capacidad suficiente para el cumplimiento de sus mandatos funcionales y el logro de sus objetivos. Desde el punto de vista de la inversión pública es igualmente importante dedicar recursos a combatir los factores de vulnerabilidad a nivel nacional y regional, ya que una acción de este tipo es imprescindible para que realmente la trata pueda desaparecer en el largo plazo. También se desea destacar la importancia de la **descentralización y el trabajo en red**, ya que solo abordando la prevención y atención desde los diferentes niveles institucionales se puede garantizar, al menos desde un punto de vista teórico, que las personas puedan tener acceso a los servicios prestados, independientemente del lugar en el que residan en el país.

La Ley Integral y la POLNATRAP (en concreto, en el Artículo 2 de su Decreto de aprobación) autorizaban a la Mesa Interinstitucional “a elaborar un **Plan Nacional de Combate a la Trata de Personas (PNTP)**, con el objetivo de implementar los principios, directivas y acciones de prevención, persecución y atención a las víctimas de este flagelo, de conformidad con la Política Nacional aprobada”. En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en tanto que coordinador de la mesa, solicitó al Ministerio de la Mujer, en el mes de octubre de 2012, que impulsase el diseño de dicho Plan.

El MINMUJER así lo hizo, asumiendo el liderazgo operativo de su elaboración, en coordinación con todas las instituciones-parte de la Mesa Interinstitucional y las Comisiones Departamentales y Distritales existentes en aquel momento. Para la elaboración del PNTP se contó con la participación de más de 200 representantes institucionales, a través de talleres de consulta y participación. Se contó también con las y los referentes de la

¹⁸ Incluyendo aspectos tales como la atención en situaciones de rescate e intervenciones policiales, fiscales y judiciales (operativos de intervención y primera acogida); las garantías de intimidad y confidencialidad; la eliminación de procedimientos y prácticas de revictimización; la implementación de procedimientos específicos para la atención a niños, niñas y adolescentes y de procedimientos ajustados a las culturas diversas del país; la aplicación de protocolos de investigación y persecución penal con prevalencia de las personas víctimas.

sociedad civil que en aquel momento integraban la Mesa Interinstitucional. La vigencia propuesta para el Plan fue de 5 años, en el periodo 2014-2018.

El PNTP se basa en la POLNATRAP, pero actualiza algunos de sus aspectos ya que, dado el periodo transcurrido, algunas cuestiones planteadas en la política habían sido superadas (muy principalmente debido a la promulgación de una ley integral). Por otra parte, llega a descender a aspectos operativos, ya que define matrices de planificación por cada uno de los ejes estratégicos, con inclusión por tanto de objetivos específicos, metas, líneas de acción, actividades e indicadores. El documento se completa con unas previsiones presupuestarias para la instalación del Plan.

Lamentablemente, a pesar de que el documento coordinado por el Ministerio de la Mujer fue aprobado por la Mesa Interinstitucional en 2017, no llegó a ser plenamente efectivo, ya que nunca fue ratificado por la presidencia de la nación, tal y como resaltan los informes elaborados por la Embajada de Estados Unidos en Paraguay sobre el fenómeno de la trata.

De este modo, la POLNATRAP y la Ley, por este orden, dadas sus fechas de aprobación, eran de facto el marco institucional en el que se debieron desenvolver las políticas sectoriales de los dos principales OEE que cuentan con actividades dirigidas a personas víctimas de trata. Estas cuestiones serán establecidas en el próximo apartado.

Políticas sectoriales de mujer e infancia relacionadas con la trata de personas

Las intervenciones institucionales en este periodo, tanto de MINMUJER como de MINNA, **se desarrollan siguiendo criterios misionales**, según lo plasmado en los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) que constituyen las planificaciones de mediano plazo. También ambas instituciones desarrollan programas de acción que se encuentran relacionados con la temática. A continuación se realiza una breve revisión de unos y otros.

Programas del MINMUJER

El PEI del MINMUJER en el periodo 2014-2018 incorpora la temática de la trata de mujeres en diferentes niveles de planificación y durante la mayor parte del tiempo lo hace de manera integrada con la violencia basada en género en general, asumiendo así que la trata es una de las formas que adopta aquella¹⁹. En concreto, violencia y trata se encuentran presentes entre los temas emergentes que se menciona que surgieron durante la elaboración del PEI, en el diagnóstico, en la misión de la institución, en su objetivo general y en uno de los indicadores a nivel de propósito de su marco lógico.

Uno de los ejes estratégicos, además, se refiere específicamente a estos fenómenos. En concreto, el dirigido a la “promoción y fortalecimiento de políticas de prevención, atención y protección de mujeres en situación de violencia basada en género y trata de personas”. En relación con ello, la trata de personas forma parte de uno de los componentes del Plan, que da lugar a dos líneas estratégicas de acción. En concreto, las siguientes:

- ☐ Establecimiento de un programa de formación y capacitación permanente sobre violencia basada en género y trata de mujeres dirigido a funcionarias y funcionarios públicos.
- ☐ Promoción de acciones de prevención, atención y protección de la violencia basada en género y la trata de mujeres, a nivel departamental y municipal. Las metas relacionadas con esta línea se refieren, respectivamente, al fortalecimiento de las estructuras departamentales en el proceso completo de apoyo a víctimas, a la atención integral directa a mujeres que han sido víctimas y a la realización de campañas y jornadas de sensibilización o capacitación de la comunidad en general. Lamentablemente, los objetivos no se desagregan entre la temática de VBG y la de trata, pero los horizontes de logro planteados pueden considerarse, en general, ambiciosos.

¹⁹ Pero es cierto que desde 2009 existen dos líneas de trabajo diferentes, que son abordadas desde dos Direcciones Generales también diferentes, aunque dentro de un mismo Viceministerio: una de violencia y otra de trata.

Desde otro punto de vista, en 2012 la Secretaría de la Mujer había sido elevada al rango de Ministerio, como instancia gubernamental, rectora, normativa y estratégica de la política de género, con autonomía técnica y de gestión, dando lugar a modificaciones en su estructura programática con nuevas denominaciones. Como consecuencia, en 2013 surge el programa “**Protección de los Derechos de las Mujeres**” impulsado desde el Viceministerio que lleva el mismo nombre, y que cuenta con un componente denominado “**Servicio de apoyo a la mujer y albergue para víctimas de violencia**”, a través del cual brinda atención integral a estas personas, por medio de equipos de profesionales dentro de las áreas social, psicológica y jurídica. Su área de cobertura es nacional, con énfasis en las zonas fronterizas del país.

Como ya se comentaba, el MINMUJER tradicionalmente ha orientado sus actuaciones en materia de trata en el marco de la violencia contra las mujeres, y lo mismo ocurre en este caso, ya que uno de sus **objetivos estratégicos** queda formulado del siguiente modo: “Ampliar la oferta pública en servicios de prevención y atención de víctimas de violencia basada en género y trata de mujeres y niñas en el área metropolitana y departamentos priorizados (especialmente los de frontera) incluyendo la habilitación de albergues para mujeres en situación de riesgo”.

Esta manera de concebir la trata como una de las formas de violencia contra las mujeres se refleja también en el **III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres**²⁰, vigente entre los años 2008 y 2017. En el plan que lo sustituye, el IV PNIO (2018-2024), sin embargo, la trata de personas se “independiza” y se define como una de las áreas de trabajo en el ámbito de la autonomía física. En concreto, se habla de “prevención y combate a la trata de personas” y se sitúa en el mismo nivel que el área “una vida libre de violencia”²¹. En el caso de la trata, las metas que se definen son dos:

- ☐ Se cuenta con datos estadísticos analizados y estudios sobre la trata interna e internacional con fines de explotación sexual y laboral.
- ☐ Se da respuesta efectiva a la trata interna e internacional con fines de explotación sexual y laboral, en el marco de la Ley integral sobre la trata de personas

Como ya se ha dicho, la Ley Integral crea el **Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas**. El MINMUJER define en su estructura programática un Subprograma que cuenta con esta misma denominación, pero que incluye únicamente las actuaciones que se desarrollarán en el ámbito de sus competencias, bien mediante la ejecución directa, bien mediante convenio con organizaciones de la sociedad civil que puedan contribuir al cumplimiento de sus fines²². En 2018 se asigna por primera vez una partida presupuestaria propia a este subprograma.

En la actualidad se está elaborando un Documento de Programa, con el fin de darle “cuerpo institucional y programático” a lo que en la actualidad no es más (ni menos) que una línea en la programación presupuestaria de la entidad. De hecho, la Resolución N° 158 del Ministerio de la Mujer del 2 de abril de este mismo 2019 designa a un grupo de 5 personas que reciben el encargo de diseñar el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas, en colaboración con las instituciones que integran la Mesa Interinstitucional.

Mientras tanto, los servicios y centros con los que cuenta el MINMUJER para el abordaje de la trata de personas y la violencia contra las mujeres son los siguientes:

- ☐ Centro de Referencia Trata de Personas (CRTP), ubicado en Asunción.
- ☐ Servicio de acompañamiento social, atención psicológica y atención jurídica para mujeres víctimas de trata.

²⁰ El Ministerio de la Mujer, cumpliendo con sus mandatos, implementa de manera transversal a todos sus programas estos Planes Plurianuales de Igualdad entre hombres y mujeres, que actúan como marco global del conjunto de la actuación del Ministerio.

²¹ En ambos casos se plantea la necesidad de priorizar a las mujeres rurales, las mujeres indígenas y a las niñas y adolescentes, en la medida en que sufren esta problemática de manera más acusada.

²² Como ya se ha mencionado en páginas anteriores, este programa presupuestario no debe confundirse con el Programa Nacional creado por la LITP, que abarca la acción de todas las instituciones, a pesar de que cuenten con el mismo nombre.

- 4 centros Regionales de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia y Trata de Personas, en Ciudad del Este, Filadelfia, Curuguaty y Pedro Juan Caballero.

De manera adicional, y ya en el ámbito exclusivo de las mujeres que han sido víctimas de violencia en un sentido más general, el MINMUJER dispone también de un Servicio de Atención a la Mujer (SEDAMUR), de una casa para mujeres en situación de violencia “Mercedes Sandoval” y de otra Casa Albergue en Curuguaty. Estos albergues ofrecen alojamiento, alimentación y otros servicios sin costo para las víctimas. Finalmente, se cuenta también con la línea SOS Mujer 137.

En años anteriores al alcance temporal de esta evaluación y, en concreto, en el periodo 2006-2012 la actividad del Ministerio de la Mujer en materia de trata fue considerablemente más visible, a lo que no fue ajeno el hecho de que durante ese periodo la institución recibió financiación externa adicional²³. Una vez que estos financiadores interrumpieron su apoyo, la actividad del MINMUJER en la materia ha ido declinando poco a poco.

Programas del MINNA

Durante la mayor parte del periodo analizado, las actuaciones en materia de trata dirigidas a niñez y adolescencia no contaban con una estructura Ministerial, lo que puede tener incidencia, por ejemplo en el alcance y el grado de detalle de la planificación institucional, aunque se estima que no en su contenido.

Desde este punto de vista, la presencia de la temática de trata en el PEI 2014-2018 de la SNNA es escasa y hasta cierto punto “queda oculta” en líneas de actuación de mayor amplitud. En concreto, puede entenderse que la lucha contra la trata queda incluida en su eje estratégico 2, que habla de “la articulación con actores clave para la implementación de políticas públicas, direccionadas a la restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad y vinculadas a la protección integral”. De hecho, en la matriz correspondiente a este eje, se incluye el objetivo 2, dirigido a “promover la implementación de políticas públicas para NNA en situaciones de vulnerabilidad y vulnerados en sus derechos” que, entre sus indicadores, incluye el de 10.000 NNA atendidos para la restitución de sus derechos, de los cuales se hace referencia a “niñez y adolescencia víctima de trata y explotación sexual en todas sus modalidades”²⁴. Esta es la única mención explícita del fenómeno, pero es suficiente para colocar la temática en el marco de su actuación, si bien, de nuevo, no de manera diferenciada de otras problemáticas.

Desde el punto de vista de las políticas sectoriales específicas, se debe hacer referencia a la **Política Nacional de Niñez y Adolescencia (POLNA)**, con vigencia en el periodo 2014-2024 y que viene acompañada por el Plan Nacional del mismo nombre y vigencia. La POLNA es el principal marco de política pública para el MINNA y es de ella de la que cuelga el resto de los planes o intervenciones. En concreto, las actuaciones relacionadas con la trata se encuadran en las denominadas **políticas de protección especial**, que se dirigen a personas o grupos que por alguna condición especial o por alguna forma de violación de sus derechos necesitan ser protegidos por algún programa público especializado.

En un segundo nivel respecto de la POLNA se encuentran las **políticas focalizadas**. Algunos ejemplos serían los siguientes:

²³ En el periodo 2006-2009 el MINMUJER contó con el apoyo presupuestario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para la implantación de un Programa de Reintegración Social, que consistía en asistencia programada a las personas víctimas de trata en dos etapas: en la primera, se centraba en la acogida en el albergue transitorio, junto con asistencia médica, psicológica y asesoramiento legal. La segunda etapa se dirigía al microemprendimiento, educación formal o capacitación laboral. Según la información recogida, en la actualidad este modelo sólo se aplica en ocasiones y de manera parcial.

Con posterioridad, en el periodo 2010-2011, recibió apoyo de la Entidad Itaipú Binacional, para el desarrollo del Modelo de Reintegración Social, (MRS), basado fundamentalmente en actividades productivas elegidas desde la perspectiva de las personas víctimas según su interés y capacidad. Se enfocó específicamente en el área de capacitación y provisión de herramientas necesarias para el sostenimiento económico y empoderamiento de la persona víctima. Fueron apoyadas 9 personas víctimas con recursos económicos y capacitación para su reintegración en los departamentos: Central, Caaguazú y Alto Paraná.

²⁴ El resto de situaciones problemáticas que identifica al mismo nivel que la trata y la explotación sexual son: situación de calle y trabajo infantil, inexistencia de referentes familiares de protección, privación de libertad, discapacidad, pueblos originarios, migrantes, primera infancia, VIH, situaciones de adicción, grupos minoritarios, en instituciones de cuidados alternativos, etc.

- ☐ Política Nacional de Protección Especial (PRONAPROE), dirigida a niñas y niños que están fuera del núcleo familiar o privados de la relación con aquél.
- ☐ Plan de erradicación de todas las formas de violencia.
- ☐ Estrategia Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente, que se desarrolló entre 2010 y 2015. Existe un nuevo documento presentado, pero aún no ha sido aprobado.
- ☐ **Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes**, con vigencia entre 2012 y 2017. Se encuentra en proceso de revisión para su transformación en una estrategia nacional. Este Plan, junto con la Ley integral serían los correlatos más específicos de las acciones dirigidas a víctimas de trata, según el propio MINNA; pero solo de la que cuenta con fines de explotación sexual.

Desde otro punto de vista, en el MINNA existen tres programas que cuentan con cierta relación con la temática de la trata: uno de ellos de manera más específica y los otros dos porque se dirigen a poblaciones que muestran cierto grado de vulnerabilidad en relación con ella. Todos, eso sí, cuentan con elementos dirigidos a la protección integral y a la restitución de derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

- ☐ **Programa de Protección integral de niñas/os y adolescentes en trabajos peligrosos, más conocido como “Programa Abrazo”.**

Surgió en 2005 como una iniciativa de la sociedad civil, siendo asumida por el Gobierno Nacional en el 2007 a través de la Secretaría de Acción Social (SAS) y posteriormente, en el año 2008 por la SNNA. Su atención a la niñez y adolescencia en trabajos peligrosos se realiza mediante centros de día y transferencias monetarias condicionadas que buscan disminuir progresivamente el trabajo infantil, a favor de que las niñas y niños ocupen esas horas para completar su escolaridad.

- ☐ **Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes que viven en las Calles (PAINAC)**

Brinda servicios integrales de salud, educación, recreación, identidad, alimentación durante la estadía en centros transitorios y mantenimiento de los vínculos familiares. Asiste a la población de niñas, niños y adolescentes que viven en situación de calle y que han perdido el vínculo con sus familias o los mantienen, pero muy deteriorados, con la consecuencia de que se encuentran en estado de gran vulneración. Este programa recibe a los niños beneficiarios del programa Abrazo, cuando se constata que viven en situación de calle.

- ☐ **Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES)**

Nace en 2008²⁵ y va evolucionando hasta que en 2015 se crea como programa de atención integral, en respuesta a una creciente demanda de atención en la materia y a la necesidad de prestar una asistencia integral a las NNA víctimas. Su objetivo consiste en definir, desarrollar y articular estrategias institucionales para la prevención, protección y atención integral de niños, niñas y adolescentes, a fin de contribuir a la erradicación de la trata y la explotación sexual.

- En el **eje de prevención** se realizan campañas de prevención, difusión, capacitaciones sobre trata y la explotación sexual dirigida a niñas, niños, adolescentes, instituciones educativas y población en general del territorio nacional. También se elaboran y entregan materiales de difusión.
- En el **eje de atención**, un equipo multidisciplinario se encarga de la asistencia integral a niñas, niños y adolescentes víctimas. Este trabajo se realiza articuladamente con el Ministerio Público, acompañando los allanamientos judiciales para la contención psicológica de las víctimas. Una

²⁵ En forma de Unidad de Prevención y Atención a Víctimas de Trata y Explotación Sexual.

vez que son rescatadas, son trasladadas a albergues transitorios para niñas y adolescentes²⁶ en donde reciben asistencia psicológica, acompañamiento a atenciones médicas, gestiones para la obtención de documentos de identidad, gestiones judiciales para la reinserción familiar y la articulación correspondiente para la reinserción escolar y comunitaria.

En 2015 se firma un convenio marco de cooperación interinstitucional con la “Congregación Nuestra Señora de la Caridad del Buen Pastor”, para inaugurar en Asunción la **casa de acogida “Rosa Virginia”**, primer albergue especializado para niñez y adolescencia víctimas de trata y explotación, que es un espacio transitorio dirigido a niñas y adolescentes de sexo femenino de entre 12 y 17 años²⁷ y que tiene por objetivo constituirse en un espacio de protección para la atención integral, contribuyendo a su reinserción familiar y social.

Para ello, reciben el acompañamiento de funcionarias especializadas y se les proporciona la atención integral necesaria para la restitución de sus derechos a la seguridad, alimentación, higiene, descanso, calzado, vestimenta, asistencia psicológica y el enlace con los servicios de salud para la atención médica. Además, reciben refuerzo escolar, clases de danza, peluquería, cocina, computación, manicura, manualidades y otras actividades didácticas. Paralelamente a la atención que reciben en el albergue, el equipo técnico realiza visitas, al objeto de mantener el vínculo con la familia nuclear y/o extensa para evaluar su potencial reinserción familiar.

Una vez de vuelta al entorno familiar o comunitario, se realizan acciones de seguimiento directo mediante la entrega de cestas básicas de alimentos, con el objetivo de disminuir la probabilidad de reincidencia (derivada de la pobreza). A cambio, la familia tiene que cumplir condiciones como el mantenimiento de la escolaridad y además se les puede incorporar a otros programas sociales del estado. El seguimiento también se realiza de manera indirecta, a través del centro educativo al que acude.

El seguimiento de las NNA que se encuentran en el interior se produce a través de las estructuras regionales. Lamentablemente, estas no siempre existen o no siempre cuentan con un grado de fortaleza suficiente como para prestar un apoyo real. Lo mismo ocurre con los servicios públicos, que pueden no encontrarse presentes en el territorio lo que, en la práctica, dificulta mucho el acceso.

Por otra parte, el MINNA ejerce la **rectoría del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos del Niño/a**²⁸ (SNPPI), que busca proteger a la niñez de la violencia, explotación, abuso y maltrato y que regula e integra los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal y establece, además, que la atención directa a NNA debe ser regulada y organizada por el propio Sistema (según establece la Ley 1680/01, de Código del Niño). El SNPPI se encuentra integrado por la SNNA (actual MINNA), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, los Consejos Departamentales y Municipales de la Niñez y la Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos de niñas, niños y adolescentes (CODENI).

Según los documentos que se han consultado, el SNPPI cuenta con significativas debilidades administrativas e institucionales, no solo en la definición de metas e indicadores para las instancias locales del Sistema y a nivel nacional, sino también en instancias operativas.

3.3. ¿Qué Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contribuye a lograr la intervención?

De manera similar a como sucedía a la hora de analizar el PND 2015-2030, uno de los ODS guarda una relación más directa con el tratamiento del fenómeno de la trata y con la protección de sus víctimas. Éste es el **Objetivo 16**, dirigido a “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”. En relación con este punto, la

²⁶ No siempre. Si el Ministerio Público determina que la familia no estuvo implicada, la niña o niño rescatado puede volver directamente con su familia.

²⁷ Desde el año 2018 el albergue está tratando de adaptarse también a primera infancia, ya que muchas de las adolescentes llegan con niños muy pequeños o embarazadas.

²⁸ En la actualidad, Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

web de Naciones Unidas (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>) establece lo siguiente:

Las amenazas de homicidio intencional, la violencia contra los niños, la trata de personas y la violencia sexual, son temas importantes que debe ser abordados para crear sociedades pacíficas e inclusivas [...].

Si bien los casos de homicidios y trata de personas han experimentado un progreso significativo en la última década, todavía hay miles de personas en mayor riesgo de homicidio intencional en América Latina, el África subsahariana y Asia. Las violaciones de los derechos del niño a través de la agresión y la violencia sexual siguen asolando a muchos países en todo el mundo, especialmente porque la falta de información y la falta de datos agravan el problema.

De entre las 10 metas que se definen en relación con este objetivo, las siguientes son las que guardan una dirección más directa con el fenómeno de la trata, bien porque la mencionan específicamente (meta 16.2), bien porque hacen referencia a factores que incrementan la vulnerabilidad hacia la trata (metas 16.1 y 16.9), bien porque se refiere a los victimarios (meta 16.4) o, finalmente, porque se refiere a las estructuras del Estado que deben luchar contra el fenómeno o mitigar sus efectos.

Meta 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia [...].

Meta 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.

Meta 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Meta 16.4 [...] luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.

Meta 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

Meta 16.a Fortalecer las instituciones nacionales [...] para crear a todos los niveles [...] la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Meta 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Una de las características de los ODS es que todos ellos incorporan una mirada transversal de género. Sin embargo, uno de ellos, el ODS 5, se refiere específicamente a esta temática y cuenta con un vínculo directo con la trata de personas. En concreto, el **Objetivo 5** se dirige a “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” y dos de sus metas guardan una relación directa con la trata o con factores que incrementan la vulnerabilidad hacia ella. En concreto:

Meta 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual [...].

Meta 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado [...].

Además de estos dos Objetivos, hay otros que también se encuentran relacionados con el fenómeno de la trata y muy especialmente con las condiciones que incrementan la vulnerabilidad de algunas personas o grupos sociales hacia ellas. Se quiera destacar especialmente el **Objetivo 8**, que hace una mención directa al trabajo forzoso y la trata de personas, así como a las peores formas de trabajo infantil y a las trabajadoras migrantes.

Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Meta 8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil [...].

Meta 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las

mujeres migrantes y las personas con empleos precarios

Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países

Meta 10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas [...].

Si bien estos son los objetivos que, con claridad, guardan una mayor relación con las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata, que constituyen el objeto de esta evaluación, la relación no es tan clara cuando se desciende al nivel de los indicadores definidos para cada una de las metas, si bien el vínculo con los objetivos se mantiene, especialmente en el caso de los dos primeros. A continuación, se ha incluido un cuadro de texto en el que se enumeran los indicadores relativos a las metas que se han destacado más arriba. Solo se han tenido en cuenta aquellos que guardaban una relación clara (directa o indirecta) con la temática de la trata de personas, por lo que no se han incluido todas las metas mencionadas en los cuadros anteriores.

| Meta | Indicadores vinculados |
|--|--|
| Meta 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia [...]. | 16.1.3 Proporción de la población que ha sufrido violencia física, psicológica o sexual en los últimos 12 meses |
| Meta 16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. | 16.2.1 Proporción de niños de entre 1 y 17 años que han sufrido algún castigo físico o agresión psicológica a manos de sus cuidadores en el último mes 16.2.2 Número de víctimas de la trata de personas por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo, edad y tipo de explotación 16.2.3 Proporción de mujeres y hombres jóvenes de entre 18 y 29 años que sufrieron violencia sexual antes de cumplir los 18 años |
| Meta 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos. | 16.9.1 Proporción de niños menores de 5 años cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desglosada por edad |
| Meta 16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible. | 16.b.1 Proporción de la población que declara haberse sentido personalmente discriminada o acosada en los últimos 12 meses por motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos |
| Meta 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual [...]. | 5.2.1 Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 meses anteriores violencia física, sexual o psicológica infligida por un compañero íntimo actual o anterior, desglosada por forma de violencia y edad. 5.2.2 Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho |
| Meta 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado [...]. | 5.3.1 Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años |
| Meta 8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil [...]. | 8.7.1 Proporción y número de niños de entre 5 y 17 años que realizan trabajo infantil, desglosados por sexo y edad |

3.4. ¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que la intervención contribuye a lograr los objetivos de la política pública nacional? [CPN1]²⁹

No ha sido posible encontrar ninguna evidencia de documentos que analicen la “ruta de contribución”, ni de manera global, ni separada según el plan gubernamental de mediano plazo, el plan sectorial o los ODS, ni en el caso del Ministerio de la Mujer ni en el de Infancia. Sin embargo, a partir del presupuesto 2015, en Paraguay los programas presupuestarios tuvieron que ser alineados con el PND, de manera que incluso asumieran el nombre de algunas de las líneas allí establecidas. Es por ello que los programas que han existido en estos OEE han compartido el nombre y que éste, además, era coincidente con una de las estrategias del PND.

En el nuevo modelo presupuestario, que estará presente de manera plena en 2020, el vínculo se establece con las 12 estrategias que resultan del cruce de los ejes estratégicos y líneas transversales del PND, tal y como se establece en el artículo 1 del Anexo A del Decreto N° 7091/2017³⁰.

3.5. ¿Existe coherencia entre los objetivos de la intervención y los objetivos del plan gubernamental de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional del OEE al que la intervención pertenece? [CPN2]

Ministerio de la Mujer

Las actividades desarrolladas por el Ministerio de la Mujer en el ámbito de la trata no han contado con un correlato programático sustentado en un documento que pudiese ser analizado³¹. Sin embargo, si se tiene en cuenta la secuencia PNIO-PNPT-POLNATRAP-LITP, se encuentra una alta coherencia, ya que cada uno de los documentos se sustenta en el anterior. Así, se recogen tanto las actuaciones de sensibilización y capacitación a la población en general y a grupos concretos de agentes (particularmente funcionariado), como las de atención integral, si bien los aspectos concretos que se entienden incluidos en esta integralidad no son explícitos.

Es cierto, como ya se ha dicho, que tanto el PEI como el III PNIO agrupan las actuaciones de trata con las de VBG, lo que dificulta conocer el peso relativo del esfuerzo dedicado a cada una de estas temáticas³². Sin embargo, parece existir voluntad de identificación y caracterización separada, si se atiende al modo en el que la trata se encuentra recogida en el IV PNIO y en el trabajo de elaboración que se está realizando actualmente.

Ministerio de la Niñez

Existe coherencia entre el Programa PAIVTES y lo establecido en la POLNATRAP y en la LITP, ya que se aborda el ciclo completo de actuación, desde la prevención a la atención integral y, posteriormente, la reinserción en el ámbito familiar y comunitario. Sin embargo, hay que destacar que las personas

²⁹ A partir de este punto, en diferentes lugares del documento aparece un código alfanumérico entre corchetes. Este código se corresponde con las preguntas de evaluación tal y como aparecían en el PT. Así, las letras se corresponden con el ámbito temático al que se refieren (por ejemplo, CPN: contribución a las políticas nacionales) y el número a la posición de orden con la que aparecían en el PT.

³⁰ Que establece los lineamientos generales para los procesos de programación, formulación y presentación de los anteproyectos de presupuestos institucionales como marco de referencia para la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Nación correspondiente al ejercicio fiscal 2018 y para la programación del presupuesto plurianual 2018-2020.

³¹ De hecho, como ya se ha mencionado, esta evaluación ha coincidido con el comienzo del diseño del Programa Nacional de Trata existente en el MINMUJER.

³² Cabe la posibilidad de que, por cuestiones organizativas u otras de carácter práctico, ambas líneas de actuación deban encontrarse integradas en una sola, pero eso resta trazabilidad de las actuaciones, tanto en términos de seguimiento como de contribución a los resultados separados y a los de nivel mayor.

representantes del MINNA no mencionaron nunca la POLNATRAP como una de sus referencias programáticas, a pesar de que la política incluye a toda la población víctima de trata³³. El referente de política pública del Ministerio de Niñez es la POLNA y sus políticas de protección especial y, como política focalizada, el mencionado Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de niñas, niños y adolescentes, sin vigencia desde 2017 y actualmente en proceso de revisión.

Tanto la POLNA como el Plan Nacional citado abordan el fenómeno de la trata de manera muy genérica y este último, además, no contempla la explotación laboral³⁴. Como se ha mencionado anteriormente, el PEI de la SNNA posee también este carácter genérico, de manera que la trata no es abordada con claridad.

A título de resumen, el PAIVTES³⁵ es coherente en términos generales con la LITP. No es que existan incoherencias con el resto de documentos de política sino, más bien, que no abordan el tema de manera detallada y que, como mucho, lo mencionan.

3.6. ¿La intervención a cargo del OEE gestor, es relevante respecto de la política que lo justifica? [CPN3]

Ministerio de la Mujer

Desde **un punto de vista conceptual**, las intervenciones sobre trata son **claramente relevantes**, ya que incluyen los principales aspectos relativos a esta temática. Otra cuestión es cuál ha sido la materialización efectiva de la acción y, como se verá en el capítulo 7 a la hora de hablar de población atendida, los datos ofrecidos por el MINMUJER son extremadamente bajos para el aparato de política pública generado, que es completo y de calidad. A ello no ha sido ajena la escasez de recursos con la que ha contado en el periodo este Ministerio, tanto económicos como de recursos humanos. En palabras de algunas de las informantes de la evaluación, por ejemplo, las directoras de los departamentos de prevención y atención actúan simultáneamente como psicóloga y abogada, respectivamente, dadas las debilidades del equipo de atención, que no dispone de estos perfiles. Y hay que tener en cuenta que se trata de un programa de ámbito nacional, lo que agrava la capacidad real de intervención a partir de recursos tan escasos.

Pero aunque la plantilla del equipo de atención hubiese estado cubierta, seguiría siendo claramente escasa (una directora, una psicóloga, una trabajadora social y una abogada, en cada una de las dos direcciones, para atender a las mujeres de todo el país). Tampoco los recursos en el interior son suficientes. Según se mencionó en algunas de las entrevistas, la gran mayoría de las mujeres víctimas se encuentran o proceden del interior del país (se llegó a mencionar hasta un 80%) y la ausencia de centros regionales dificulta enormemente el trabajo de atención, lo mismo que la falta de disponibilidad de servicios en el departamento, distrito o comunidad en los que se encuentra la persona víctima.

Podría decirse que en el caso del MINMUJER se ha producido un círculo vicioso en el que la falta de recursos ha supuesto datos de ejecución extremadamente bajos que, a su vez, han supuesto el mantenimiento de la escasez y de la ejecución decreciente. Desde este punto de vista, y dado que las víctimas de la trata de personas son mayoritariamente mujeres, puede decirse que **la intervención a cargo del MINMUJER no ha sido relevante** respecto de la política que lo ha justificado.

En términos de colectivos, lógicamente, sus intervenciones de atención se centran en mujeres, mientras que las de sensibilización y formación se dirigen a la sociedad en general o a hombres y mujeres indistintamente. Como colectivo que queda fuera de la atención sí se podría mencionar a las personas

³³ Previsiblemente existe incluso una cierta falta de conciencia de su existencia ya que la entonces SNNA no participó en el proceso de diseño, aunque sí lo hicieron otras instancias públicas y de la sociedad civil que trabajan habitualmente con juventud o con infancia. Sin embargo, la política fue aprobada en la Mesa Interinstitucional, luego debería ser conocida por todos los OEE presentes en ella.

³⁴ Eso no significa que el MINNA no pueda atender casos en este ámbito, pero no están recogidos como tal en los correlatos de política pública, aunque sí está, de manera detallada, la explotación sexual.

³⁵ Que, recordemos, se dirige tanto a víctimas de trata como de explotación sexual.

transexuales, ya que, como se ha dicho con anterioridad, según la normativa paraguaya, se trataría de hombres y, por tanto, quedarían fuera del ámbito de atención del MINMUJER.

Ministerio de la Niñez

De nuevo y por las mismas razones, las actividades dirigidas a combatir la trata en la niñez y la adolescencia deben ser consideradas **relevantes desde un punto de vista conceptual**. De nuevo también, según las informaciones recibidas, los recursos técnicos con los que se cuenta son insuficientes:

- ☐ El equipo técnico del programa PAIVTES dispone de 3 personas que hacen el acompañamiento y los enlaces médicos.
- ☐ En el albergue hay una psicóloga estable y las 8 educadoras, todas ellas del MINNA (una de las cuales actúa como coordinadora) con el fin de garantizar la atención durante las 24 horas, lo que resulta clave en un establecimiento de estas características. Además, se dispone de otras dos personas y de una referente por las Hermanas del Buen Pastor. Finalmente, se cuenta con profesoras de computación, peluquería, manicura, de cocina, de manualidades y danza y de una cocinera.

A la hora de pensar en vertebraciones territoriales, desde el MINNA se reconoce que, con frecuencia, las estructuras existentes en el interior no saben cómo abordar la temática de trata. Y eso cuando existen los servicios, lo que tampoco ocurre en todos los casos.

Aunque las personas representantes del Ministerio afirman que no existe ningún caso de trata de niñez o adolescencia que se quede sin atender, eso debe ser entendido únicamente como la atención inicial: el acompañamiento al Ministerio Público en los rescates, la contención y las primeras derivaciones, pero es imposible, y así se reconoce por distintas fuentes, que recursos tan escasos realmente puedan prestar una atención integral.

Desde el punto de vista de las poblaciones, el MINNA se centra en niñez y adolescencia, lo que coincide con su ámbito competencial. Ha sido difícil conseguir los datos de atención exclusivos de NNA víctimas de trata, ya que la información se trata habitualmente de manera integrada con los de explotación sexual. Una vez que fue posible contar con ellos, se pudo comprobar que el programa no es relevante en términos de atención, tal y como sucede en el caso del MINMUJER.



Si se consideran ambas instituciones de manera conjunta, hay que resaltar, como ya se ha dicho, que los hombres adultos quedan fuera del ámbito de actuación de la atención a personas víctimas de trata y que el interior del país recibe la acción de las instituciones que trabajan en la materia de manera muy desigual y, según las informaciones recogida, no acorde a su grado de incidencia en la problemática.

Desde otro punto de vista, hoy por hoy la trata con fines de explotación sexual es la que recibe una mayor atención, ya que es la más visible, la más conocida y la más claramente tipificada por la ley integral. A pesar de que entre las instituciones va creciendo la conciencia de la importancia de otros tipos de trata, aún queda trabajo por hacer en la materia.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|--|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que la intervención contribuye a lograr los objetivos de la política pública nacional, corresponda esta al plan gubernamental de mediano plazo, al plan sectorial o institucional y/o a los Objetivo de Desarrollo Sostenible? | 0 | 0 |

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|---|---------|---|
| 2 | ¿Existe coherencia entre los objetivos de la intervención y los objetivos del plan gubernamental de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional del OEE al que la intervención pertenece? Explique la relación con cada uno de los instrumentos que sea pertinente. | 2 | 2 |
| 3 | ¿La intervención a cargo del OEE gestor, es relevante respecto de la política que lo justifica? | 1 | 1 |

Recomendaciones

Las instituciones con actuaciones que se dirigen a abordar cualquiera de las vertientes de la trata de personas, y especialmente el MINMUJER y el MINNA, como OEE con una incidencia más directa, deberían reforzar su alineación con los documentos de políticas y hacerla mucho más explícita, ya que en ocasiones parece que la coherencia existente entre los diferentes elementos es producto de la alineación con otras políticas y no con las que son específicas de esta temática. El actual puede ser un buen momento, ya que ambas instituciones se encuentran en proceso de diseño y desarrollo de algunos de sus documentos programáticos, sectoriales o institucionales.

Es necesario que se identifique con claridad y de manera separada las actuaciones dirigidas a trata de personas. No se entra aquí a proponer que en el MINNA y en el MINMUJER exista un correlato organizativo único para la trata (lo que puede no ser recomendable al menos mientras el desempeño de las actividades se mantenga en un nivel tan bajo), ni siquiera que institucionalmente las actuaciones sobre trata no puedan ser compartidas con otras de temática relacionada (como ocurre con la explotación sexual o la violencia de género), pero sí debe garantizarse que durante todo el desarrollo de los trabajos sea posible tener en cuenta las especificidades de este fenómeno y que en todo momento se cuente con información específica y, como veremos, desagregada según todas las variables relevantes.

El Plan Nacional que fue definido y aprobado en la Mesa Interinstitucional debería ser recuperado y actualizado en relación con los aspectos que puedan haber quedado obsoletos y, sobre todo, en relación con el Programa Nacional que se encuentra en este momento en proceso de elaboración. Esta recomendación se dirige a todas las instituciones que componen la Mesa Interinstitucional, pero muy especialmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, que coordina la Mesa y al Ministerio de la Mujer, como responsable del Programa Nacional.

Es necesario también involucrar en mayor medida al MINNA en este marco de políticas. En el pasado, frecuentemente ha estado alejado de los procesos de participación, dado que no existía con categoría ministerial y eso ha tenido como consecuencia un cierto extrañamiento respecto de ese marco de políticas, hasta el punto de que no conocen o reconocen la POLNATRAP como parte de la fundamentación de sus intervenciones.

El Plan Nacional debería ser la herramienta que “ponga números” al Programa Nacional y, en este sentido, el que lo ancle a la realidad de manera definitiva. Será necesario también revisar el presupuesto que se incluye, ya que no permite valorar a qué se dedicarán realmente los recursos que se prevén o que se solicitan. En su forma actual, con un presupuesto únicamente por conceptos presupuestarios, no está claro, por ejemplo, qué porcentaje irá dirigido específicamente a ayudar a las personas víctimas o qué porcentaje se dedicará a tratar de desconcentrar la acción contra la trata en el interior del país, especialmente en aquellos lugares que ya se ha detectado que cuentan con una mayor incidencia de la problemática.

Esta recomendación no busca complejizar el proceso presupuestario en relación con la temática de la trata de personas, sino garantizar que puede identificarse y evaluarse, ya sea con carácter *ex ante* o *ex post*, la parte de actividad que se dirige a facilitar la creación o la asistencia técnica de estructuras en el ámbito de la trata en el interior del país o la que se dedica a la atención directa a víctimas, por ejemplo. Para ello, puede

recurrirse a la desagregación mediante indicadores, que además produzcan información sobre economía/proceso, por ejemplo.

4. JUSTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE PROBLEMAS

Sección Descriptiva

Las preguntas en las que se estructura este capítulo piden que se grafiquen por separado las causas y los efectos del problema de trata. Se ha optado, sin embargo, por integrarlos en un único diagrama, para proporcionar una imagen más completa. Así, además, todos los apartados puedan hacer referencia a ellos.

Se han elaborado dos árboles de problemas, el primero se centra en la trata de personas que tiene a mujeres como víctimas y el segundo en la manifestación del problema para la infancia. Como puede verse, hay grandes elementos de coincidencia entre ambos, ya que muchos de los factores son similares, aunque cuentan con diferente peso. Ello se debe, por ejemplo, a que la trata de infancia es fundamentalmente interna o que en el caso de las mujeres la trata cuenta mayoritariamente con fines de explotación sexual. Los matices existentes entre ambos serán descritos en los correspondientes apartados.

Los árboles que se incluyen se elaboraron en primera instancia por el equipo evaluador mediante análisis documental y fueron posteriormente contrastados con los equipos de MINMUJER y del MINNA, de manera que pudieron enriquecerse, mostrando una imagen más completa del fenómeno de la trata aplicado a estos grupos poblacionales.

4.1. ¿Cuáles son los problemas y/o necesidades que busca resolver la intervención? ¿Se han modificado durante el tiempo que se ha ejecutado la intervención?

El problema fundamental al que se dirigen las intervenciones, tanto en el caso de MINMUJER como del MINNA, es la vulneración de los derechos de las personas que son víctimas de esta problemática, ya que se encuentran en una situación en la que no son dueñas de sus decisiones, ni siquiera de las más básicas, y en la que sus libertades se han restringido de manera extrema, hasta el punto de encontrarse prácticamente reducidas a condiciones de esclavitud.

El alcance y volumen del fenómeno de la trata no es sencillo de establecer, ya que es una actividad constitutiva de delito y, por tanto, oculta. Si la dimensión de este problema y el volumen de las víctimas afectadas ha crecido o, por el contrario, se ha mantenido estable ha de deducirse de factores indirectos que no cuentan con una alta fiabilidad. Se tratará de ahondar en esta cuestión en el capítulo correspondiente a las poblaciones a las que se dirigen las intervenciones.

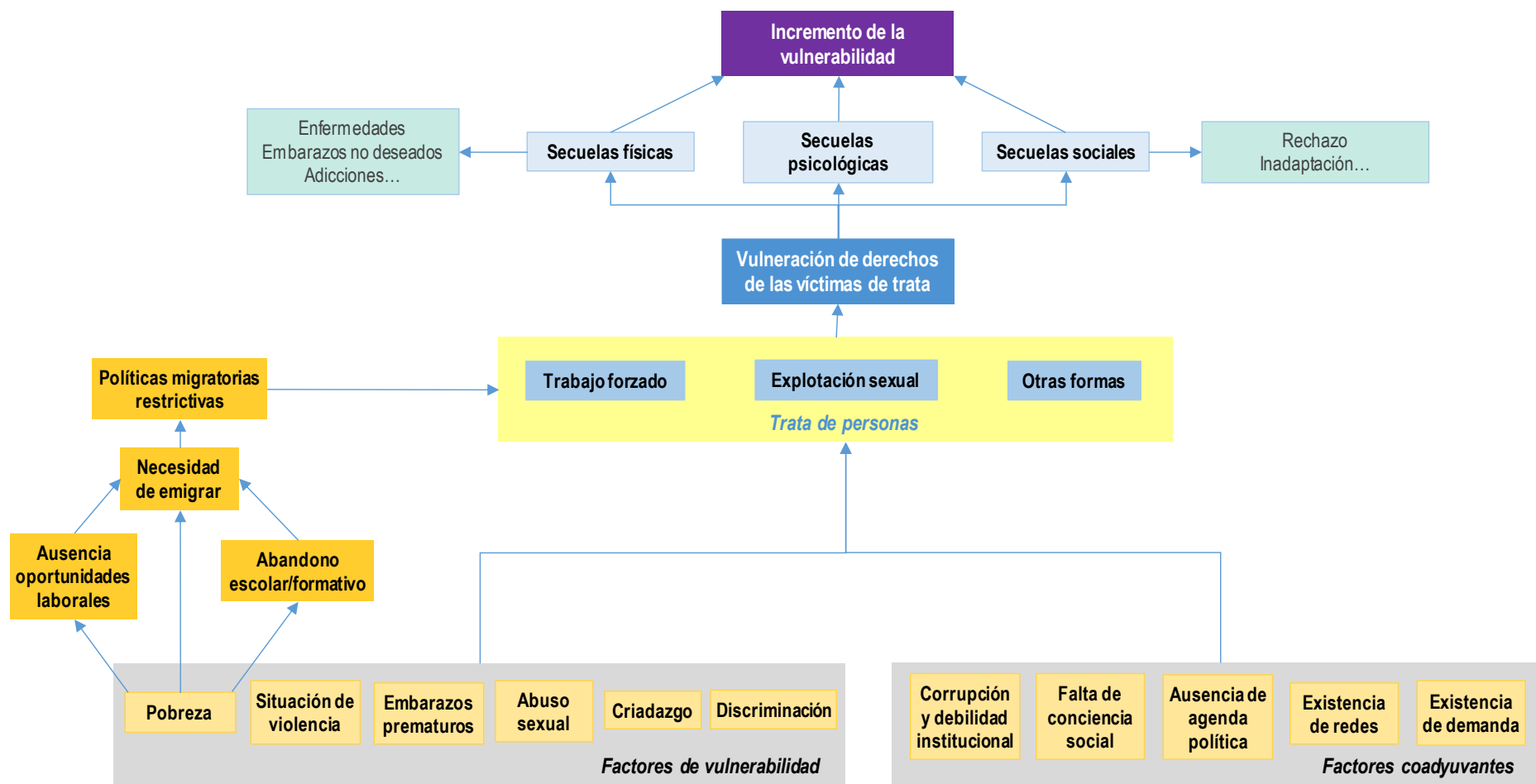
4.2. ¿Cuáles son las causas que originan los problemas y/o las necesidades?

La trata es un fenómeno multicausal de gran complejidad en la que, sin embargo, es posible establecer dos grandes grupos de causas. Por un lado, se encuentran los **factores de vulnerabilidad** que colocan a las personas en una situación de riesgo de cara a ser víctimas de la trata. Estos factores, a su vez, no suelen darse en solitario, sino que frecuentemente se combinan, multiplicando el grado de vulnerabilidad.

Además de los factores de vulnerabilidad, existen otros, que pueden ser **coadyuvantes de la acción**, en el sentido de que, si no estuvieran presentes, la trata contaría con muchas más dificultades para desarrollarse.

Los factores de vulnerabilidad y los coadyuvantes a la acción que se encuentran presentes en uno y otro caso se muestran en los diagramas que aparecen a continuación.

Diagrama 1. Árbol de problemas del fenómeno de la trata. Enfoque para el Ministerio de la Mujer³⁶



Fuente. Elaboración propia a partir del análisis documental y las entrevistas celebradas

³⁶ A pesar de que este árbol se haya elaborado teniendo en cuenta fundamentalmente la actuación del MINMUJER, se entiende que puede ser aplicable en buena medida al caso de los hombres víctimas de trata.

Causas de la trata de personas adultas, especialmente de las mujeres³⁷

Entre los principales factores que inciden en la vulnerabilidad de cara al fenómeno de la trata se encuentra, en primer lugar, la vivencia de **situaciones de violencia** en el hogar o en su entorno inmediato³⁸. Aunque también pueda ser considerado como una forma de violencia, se ha preferido separar el caso del **abuso sexual** en la infancia que, según algunas de las informantes entrevistadas, es uno de los mejores predictores del riesgo de trata en la edad adulta. Algo similar ocurre con el **criadazgo**, presente con frecuencia en el pasado de las mujeres víctimas, especialmente durante su adolescencia. Los **embarazos prematuros** y la **discriminación** por causas diversas son también factores que agregan vulnerabilidad a la situación.

Por debajo de todos ellos se encuentra la condición de **pobreza**, presente en la mayor parte de los casos, aunque no en todos³⁹, que agrava las situaciones mencionadas y limita las posibilidades de enfrentarse con éxito a los problemas. La pobreza, además, suele llevar consigo el abandono escolar temprano y la ausencia de adquisición de competencias válidas para la inserción profesional. Ello unido a la escasez de oportunidades laborales en los entornos en los que más frecuentemente se produce la trata, que se concentra en las áreas más pobres y menos desarrolladas del país, supone en muchas ocasiones la necesidad de emigrar, muchas veces de manera desordenada, tanto por el propio desconocimiento de estas mujeres de los mecanismos de emigración, como de la existencia de políticas migratorias restrictivas.

Ello supone que las personas que se encuentran en la necesidad de dejar Paraguay son más fácilmente engañadas por las redes de trata y, una vez llegadas al país de destino se mantienen ocultas, dada su situación migratoria irregular. Pero puede ser que ni siquiera sea necesario que las engañen, porque su situación de escasez y necesidad, de violencia o de ambas, sea tal que prefieran arriesgarse a caer en una situación de trata, a quedarse en el país en las condiciones en las que se encuentran.

Entre los principales factores coadyuvantes de la trata de personas, especialmente en el caso de las mujeres, se encuentra la **existencia** misma de una **demand**a de los servicios que son posibilitados por la trata (servicios sexuales, trabajo en condiciones de esclavitud, órganos humanos para trasplante...). Por otra parte, al menos en el Paraguay, según la documentación analizada, la **conciencia social** sobre la problemática es **escasa**, de manera que es un fenómeno que no se ve o que “sólo les pasa a otros” o, directamente, se niega o se silencia el fenómeno.

La consecuencia es que al no concedérsele la misma importancia que a otros problemas sociales, no hay una demanda social para su resolución y tradicionalmente no ha contado con una alta prioridad por parte de los poderes públicos. Esto es especialmente cierto en el caso de la trata de mujeres, ya que se identifica el fenómeno con el de la prostitución que, con frecuencia, se entiende que es de carácter voluntario. Éstas son, en parte, las razones por las que el fenómeno de la trata no ha gozado de alta relevancia en la **agenda política**, con etapas en las que el problema directamente parece no existir.

Los otros dos factores que se han incluido en el árbol han sido la **existencia de redes** en las que se apoya la trata y que, según la documentación revisada, abarcan desde redes organizadas, incluso internacionalmente, a pequeñas redes familiares, y la **corrupción** por parte de algunos funcionarios públicos de diferente perfil, que dificultan la identificación de las víctimas y la erradicación de sus consecuencias en algunos lugares. En este mismo nivel podría colocarse la existencia de debilidades institucionales en algunos ámbitos. Por ejemplo, diversos informantes mencionaban el caso de los puestos fronterizos, donde no siempre es posible cubrir el servicio y donde las competencias existentes en el ámbito de la trata son limitadas.

³⁷ A pesar de que en este caso el análisis se ha centrado fundamentalmente en la trata de mujeres adultas, se entiende que la problemática en el caso de las adolescentes, puede encontrarse muy próxima a este árbol de problemas, especialmente cuando el tipo de trata que se aborda es la que cuenta con fines de explotación sexual. Por extensión, el análisis podría ser aplicable, al menos parcialmente, al caso de los hombres.

³⁸ Curiosamente, la violencia se presenta como uno de los factores de vulnerabilidad, pero al mismo tiempo con frecuencia se convierte en una consecuencia del fenómeno. Eso se debe a que estaríamos presentes ante un círculo de violencia en el que la víctima se encontraría atrapada y que, en ocasiones, es perpetuada en el futuro por ella misma.

³⁹ Es por ello que se ha optado por dejarlo como un factor presente en el mismo nivel que los demás.

Existen otros factores que contribuyen o facilitan la existencia de la trata, pero de cara a la confección de un árbol de problemas necesariamente hay que hacer un ejercicio de simplificación, que será necesario matizar en la respuesta ofrecida por los servicios públicos.

Causas de la trata de niñas, niños y adolescentes

Como se decía, si bien la estructura es similar al caso anterior, el peso de los factores es distinto en el caso de este fenómeno. Y es que en este caso sí que es la **pobreza** la causa principal que incide sobre todo lo demás⁴⁰. La **discriminación** es otro de los factores compartidos con el caso anterior, lo mismo que los **embarazos prematuros** que, en este caso, cuentan con una relevancia mucho mayor, ya que colocan una responsabilidad adicional sobre los hombros de la niña o la adolescente que ha de ocuparse de uno o más hijos. Otra posibilidad es que el niño o la niña acaben viviendo una **situación de calle**, que entre sus múltiples consecuencias incrementa las posibilidades de que sean objeto de trata. Algo similar ocurre con las familias gravemente desestructuradas, en las que por ejemplo es la hermana mayor la que se convierte en responsable de sus hermanos pequeños.

Un caso particular de esta desestructuración es la **ausencia parental** derivada, por ejemplo, de prolongadas situaciones de emigración, que pueden ser de años, sin que los padres o madres se vean con sus hijos. Con frecuencia, el padre o la madre deja a los hijos al cuidado de otros familiares (abuelos, tíos u otros parientes) y se limitan al envío de dinero. Ello desemboca con cierta frecuencia en un menor control, que se puede hacer más grave al llegar la adolescencia, incrementando el riesgo.

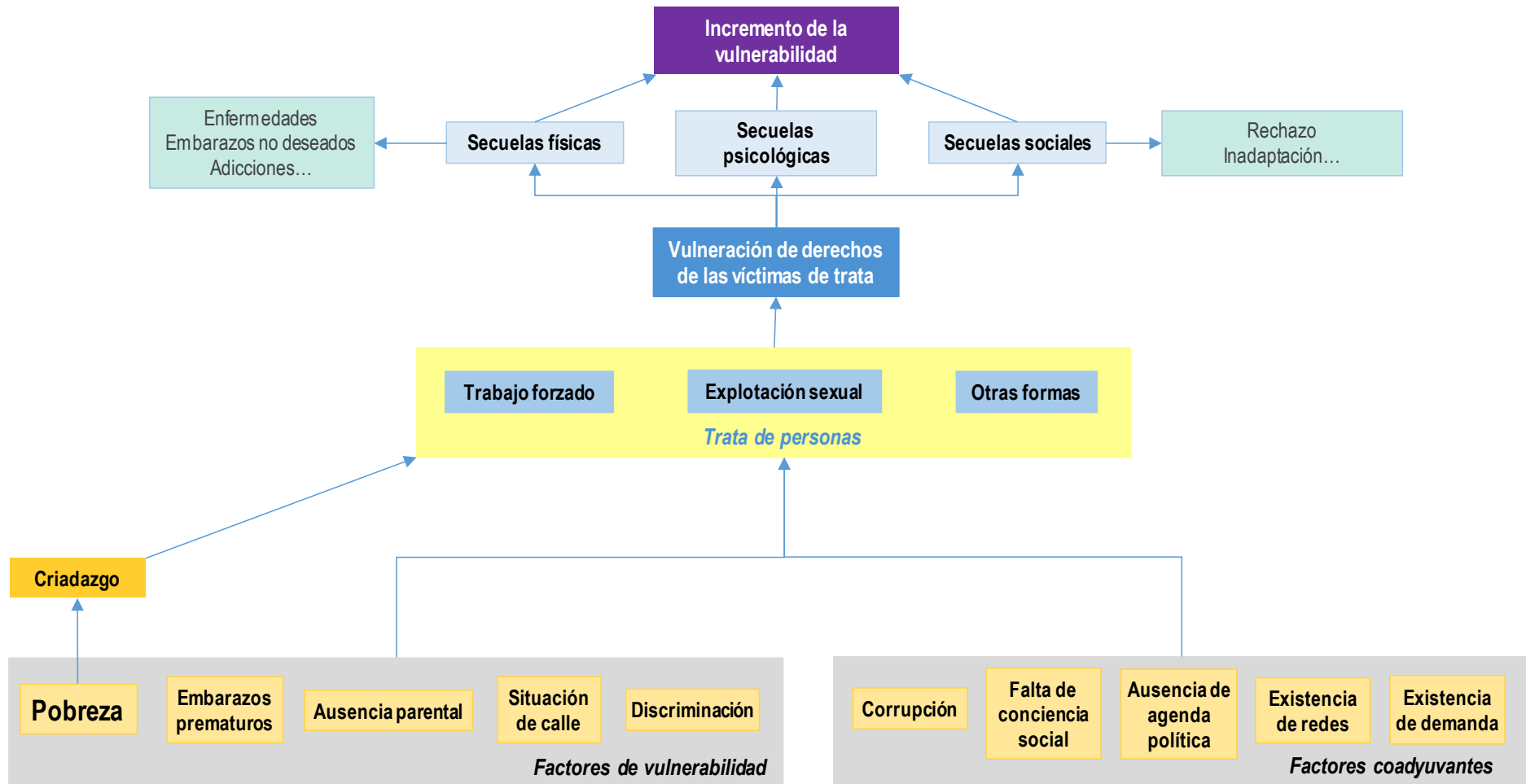
Pero, como se decía, el principal factor es la **pobreza** que es, por ejemplo, la causa principal de que haya niños, niñas o adolescentes que acaben en situación de **criadazgo**, momento a partir del cual quedan desprotegidos ante la eventual explotación laboral o sexual a la que puedan verse sometidos. Como se decía en una de las entrevistas mantenidas: “Es normal que una persona le envíe a su hija, porque no tiene como educarle, no tiene para darle de comer, ni un techo. Y esa familia, sí le va a dar. Entonces la envía a otra ciudad”. Esta declaración no pretendía justificar la situación de criadazgo, sino tratar de entender sus causas.

Los factores coadyuvantes en este caso son los mismos que ya se mencionaban en el apartado anterior, si bien cuentan con una relevancia diferente, especialmente cuando se refiere a trata para explotación laboral. En estos casos, por ejemplo, la existencia de redes puede contar con una incidencia menor, lo mismo que la corrupción, que en el caso de trata laboral podría incluso ser sustituida por la escasez de recursos humanos existente en la inspección laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La escasez de conciencia social es otro de los aspectos que muestra elementos diferenciados. Por ejemplo, la práctica del criadazgo se encuentra aún fuertemente asentada y naturalizada en el país, como una práctica que puede ayudar a familias en condición de pobreza y a niñas o niños que pueden de este modo acceder a alguna oportunidad. Un cambio se va produciendo poco a poco, pero todavía no se percibe que sea una situación problemática. A ello contribuye también el que el criadazgo no es un delito como tal, aunque sí que lo pueda ser el abuso que se produce en algunos casos y la explotación laboral que se produce con frecuencia.

⁴⁰ Aun así, de nuevo se ha optado por dejarla en el mismo nivel que el resto de los factores de vulnerabilidad, ya que se considera que son factores que correlacionan, pero habría que analizar de otro modo si se produce una relación causal en todos los casos.

Diagrama 2. Árbol de problemas del fenómeno de la trata. Enfoque para el MINNA



Fuente. Elaboración propia a partir del análisis documental y las entrevistas celebradas

4.3. ¿Qué efectos generan los problemas y/o las necesidades?

Una vulneración sostenida de los derechos humanos de una persona con frecuencia genera una serie de secuelas en el medio plazo que puede ser difícil revertir, incluso una vez que las personas han sido rescatadas y tras largos periodos de atención. Las secuelas más habituales son de tres tipos: físicas, psicológicas y sociales y este hecho es **común en los dos árboles incluidos en este informe**, por mucho que sus manifestaciones concretas sean diferentes.

El impacto físico de la trata en las personas que se ven sometidas a la explotación que se deriva de ella incluye diversas enfermedades, especialmente las de transmisión sexual, VIH-sida y hepatitis, adicciones a diversas sustancias que, en sí mismas, frecuentemente son generadoras de secuelas posteriores y, finalmente, embarazos no deseados. En el caso de infancia, además de estas enfermedades es frecuente encontrarles en situaciones de desnutrición y de malnutrición, lo que, especialmente en las niñas y los niños más pequeños puede tener consecuencias en su desarrollo posterior.

Las consecuencias de tipo psicológico pueden ser muy variadas y responder a patrones distintos. Hay que pensar que los tres tipos de consecuencias se encuentran presentes de manera combinada, por lo que se refuerzan mutuamente. Sin embargo, la baja autoestima, la ansiedad, la depresión y los intentos de suicidio son consecuencias que pueden encontrarse con cierta frecuencia entre las víctimas de trata, especialmente en el caso de mujeres y adolescentes sometidas a explotación sexual, donde se produce una alta fragmentación del yo, que en muchas ocasiones resulta difícil revertir.

Por otra parte, una situación de trata en la infancia o adolescencia genera también mecanismos de desvalorización aprendida, que puede tener consecuencias similares a las que se acaban de describir, incluso más graves, porque muchas veces es la propia familia (incluso la madre o el padre) la que les está explotando. Y puede mantenerse el cariño, así que se producen fortísimas contradicciones internas.

Finalmente, las secuelas de tipo social se producen una vez que la persona ha sido liberada y trata de reintegrarse a una vida normalizada. Estos efectos se producen desde la perspectiva de la persona que ha sido víctima (desconfianza, aislamiento...), pero también desde la perspectiva de las personas que las rodean, ya que la trata puede generar su rechazo posterior por su familia o su comunidad, lo que tendría una consecuencia añadida de soledad, que puede agravar igualmente el resto de las secuelas que se han mencionado aquí.

Ello es especialmente cierto en el caso de la trata con fines de **explotación sexual**, ya que sus víctimas quedan estigmatizadas socialmente, con un entorno que puede albergar dudas sobre la voluntariedad de la situación o que, simplemente, no desea a alguien que ha ejercido la prostitución cerca de ellos y sus familias, independientemente de que haya sido como consecuencia de una situación de trata.

Esta inadaptación posterior pasa necesariamente por la necesidad de construir una nueva vida, en la que poder volver a ser una persona autónoma que se gane la vida con sus propias capacidades, para lo que las víctimas pueden tener dificultades derivadas no solo de su condición de tales, sino también de otras cuestiones como su bajo nivel educativo o su situación previa de pobreza. Todo ello puede, incluso, llegar a **incrementar su situación de vulnerabilidad**. Lamentablemente, esa es una de las razones por las que, con mucha frecuencia, las personas víctimas de trata, independientemente de su edad, mantienen altos niveles de riesgo una vez rescatadas, incluso pasado algún tiempo, que puede ser de años. Ello deriva muchas veces en nuevas situaciones problemáticas, ya sea en nuevas situaciones de trata de personas (por ejemplo, en el caso de niñas y niños rescatados de situaciones de criadazgo que acaban siendo víctimas de trata con fines de explotación sexual), ya sea como víctimas de violencia de género o con parejas abusadoras de diferentes formas.

4.4. ¿Los problemas y/o necesidades que la intervención busca resolver se manifiestan de manera particular en algunos grupos poblacionales específicos?

El fenómeno de la trata se manifiesta con especial gravedad en el caso de dos grupos poblacionales: las mujeres, por un lado, y la niñez y adolescencia por otro. De hecho, no es casual que el Protocolo de Naciones Unidas destaque estos dos grupos como aquellos que más frecuentemente se ven afectados por la trata de personas. Existen además otra serie de variables cuya confluencia incrementa la vulnerabilidad de las personas, haciendo así de la trata un fenómeno interseccional. Entre ellas destacan especialmente la pertenencia a alguno de los pueblos indígenas, el situarse en pobreza extrema y el vivir situaciones de violencia o discriminación.

Las variables que incrementan esta vulnerabilidad son las siguientes:

- ☐ Rasgos relacionados **con las diferencias de género**, tanto por las asimetrías de género existentes, como en elementos relacionados con las personas transgénero.
- ☐ Rasgos relacionados **con la situación económica y laboral**, especialmente cuando convergen otras condiciones como la insuficiencia de servicios sociales básicos, el inadecuado acceso a formación permanente, la debilidad de las relaciones comunitarias y familiares, etc.
- ☐ Rasgos relacionados **con la migración** internacional y nacional.
 - Algunas investigaciones afirman que la mayoría de las personas víctimas de trata contaban con un proyecto migratorio externo, pero no tenían los recursos propios para concretarla de forma independiente.
 - En la migración rural-urbana se producen dificultades de inclusión, especialmente en mujeres y niñas, debido a la insuficiente atención a las diferencias culturales entre el campo y la ciudad, que se expresan en el idioma, las costumbres, las pautas de crianza y convivencia, el uso diferenciado de las tecnologías de la información, comunicación y transportes, etc. Ello puede producir exclusión, discriminación y aislamiento social.
 - En este apartado también hay que considerar las migraciones temporales y la movilidad transfronteriza, especialmente en la zona de la triple frontera.
 - Finalmente, como se mencionaba, el criadazgo es una práctica de movilidad tradicional y pernicioso.
- ☐ Rasgos relacionados con las **prácticas interculturales**.
- ☐ Otras situaciones que generan condiciones de vulnerabilidad frente a la trata de personas:
 - Violencia, ya sea doméstica e intrafamiliar, maltrato hacia la niñez y adolescencia o violencia estructural e institucional.
 - Falta de documentación de identidad civil.
 - Baja coordinación interinstitucional en respuesta a las condiciones de amenaza, vulneración y violación de derechos, sobre todo de los económicos, sociales y culturales.

Otras variables son identificadas como factores adicionales de vulnerabilidad en diferentes estudios de carácter internacional, pero, como se verá en el capítulo referido a población, no se cuenta con información desagregada.

4.5. ¿La intervención se basa en un análisis de problemas de calidad, que se encuentra además fundamentado con pruebas?

La respuesta a las subpreguntas en las que se estructura esta pregunta de evaluación puede ser prácticamente única, ya que es común al menos para las tres primeras. En consecuencia, estas preguntas han sido agrupadas.

¿Los problemas y/o necesidades que busca resolver la intervención están adecuadamente formulados y sustentados en un documento de diagnóstico? [JI1]

¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? [JI2]

¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? [JI3]

Recuérdese que las intervenciones que realiza el Ministerio de la Mujer no han contado, hasta el momento, con un documento de programa como tal y que es precisamente ahora cuando se encuentran trabajando en él. El Ministerio de la Niñez sí que cuenta con una definición del Programa PAIVTES, que no aborda los aspectos de diagnóstico, sino que entra directamente en los elementos que tienen que ver con la acción.

Pero eso no significa que no existan diagnósticos, que hayan podido ser utilizados por las instituciones. La POLNATRAP, por ejemplo, se encuentra fundamentada en un amplio documento de diagnóstico que abordaba diversos aspectos de la trata. No hace un análisis específico sobre sus causas, aunque sí lo hace en términos generales, pero aborda diferentes cuestiones relativas al contexto en el que se preveía que se iba a desarrollar la política pública. En el caso del Ministerio de la Mujer, la política ha sido uno de los elementos que, al menos teóricamente, ha fundamentado su acción, así que, al menos hasta cierto punto, se puede afirmar que su acción ha descansado en una fundamentación clara, aunque seguramente no completa.

En el caso del Ministerio de la Niñez, sin embargo, ya se dijo que la POLNATRAP no forma parte de las referencias explícitas de la acción, sino que ha contado con su propia estructura de política pública, que no es específica solo de la trata, sino que se centra fundamentalmente en la explotación sexual.

De hecho, Paraguay cuenta con un bagaje relevante en el análisis de la materia y existen numerosos estudios realizados por organizaciones especializadas de la sociedad civil. En consecuencia, se puede afirmar que **ambas instituciones han tenido a su disposición información completa** sobre el fenómeno de la trata en el país. De hecho, durante la celebración de las entrevistas del trabajo en terreno, ha sido posible completar sin dificultad el árbol de problemas relativos a la trata que aborda tanto el MINNA como el MINMUJER. Es cierto que la comprensión del fenómeno y de sus causas no es homogénea entre las personas entrevistadas en cada institución, y que algunas de sus representantes cuentan con una visión completamente ligada a la acción y no a los problemas que se generan. Pero también es cierto que en ambas instituciones existe al menos una representante (en realidad, más de una en ambos casos) con un profundo conocimiento de la temática de la trata. Por tanto, la respuesta más ajustada a la primera de las cuestiones es que la formulación es clara, pero no se encuentra documentada de manera específica, ni vinculada de manera directa con las intervenciones que se llevan a cabo.

En cuanto a las otras dos preguntas, y atendiendo a los estudios existentes y a la información recogida durante las entrevistas, existe un discurso sobre el análisis de las causas y efectos de la temática que es pertinente y fundamentado en pruebas. Cuesta más afirmar, sin embargo, que ese análisis sea suficiente, ya que en la mayor parte de los casos se ha realizado gracias al apoyo de financiadores externos, lo que significa que suele cubrir únicamente una parte de la temática. Es decir, existen estudios sobre explotación sexual o sobre explotación laboral, en ocasiones cruzados además con los dos grupos poblaciones más

afectados por la problemática, es decir, sobre niñez o sobre mujer, y también de manera muy frecuente sobre determinadas áreas del país. Eso significa que, individualmente considerados, no cubren todos los aspectos de la temática, sus causas y sus efectos, aunque si se toman globalmente sí que se puede afirmar que son completos y cubren todos los aspectos principales.

¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? [JI4]

La respuesta a esta pregunta se deriva, prácticamente en su totalidad de la ofrecida en el apartado anterior. Ya se ha dicho que hay estudios sobre infancia, adolescencia y mujer. Entre los estudios identificados (ver tabla a continuación) no hay ninguno que aborde la temática de la trata en varones, por ejemplo. En general, y hasta donde ha llegado el conocimiento de este equipo evaluador, tampoco se han realizado estudios específicos en relación con la orientación sexual o la discapacidad y son escasos los que abordan la cuestión de los grupos originarios.

Tabla 6. Algunos estudios sobre trata de personas en Paraguay (2006-2017)

| Año | Título | Autores |
|------|---|---|
| 2006 | Entre la estampida migratoria y el paraíso para la trata de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay. | Grupo Luna Nueva |
| 2011 | La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden. | Grupo Luna Nueva e INECIP Paraguay |
| | Construyendo una estrategia de supervivencia que no las lleve a la calle. Sistematizando la aplicación de la metodología de “El viaje” para asistencia directa a niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual. Proyecto para la “Promoción de los derechos de niñas y adolescentes en situación de explotación sexual en Paraguay” | Grupo Luna Nueva |
| 2014 | Niños, niñas y adolescentes a través de las fronteras del MERCOSUR. Motivos y modalidades de los cruces entre Argentina y Paraguay. Aportes para pensar la protección. | Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR y Oficina Regional de la OIM para América del Sur. |
| | La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Paraguay 2010-2013. Diagnóstico desde la perspectiva de la investigación penal. | Organización Internacional para las Migraciones (OIM) / Ministerio Público |
| | Informe de monitoreo de país sobre la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. | Grupo Luna Nueva y el Grupo ECPAT Internacional. |
| | Haciendo visible lo invisible. Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica. | Save the Children y Global Infancia |
| 2015 | Investigación condiciones de vida y de exclusión de niñas, niños, adolescentes en situación de explotación sexual y trata en Paraguay. | ICCO Cooperación/AIDS FONDS: Programa Stepping Stones |
| | Dos estudios sobre la explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes en el Paraguay. Condiciones de vida y exclusión. Rutas críticas. | ICCO Cooperación/AIDS FOND: Programa Stepping Stone |

| Año | Título | Autores |
|------|---|---|
| 2017 | Investigaciones e informes de Trata de personas en el Paraguay 2005 al 2017 | Coordinadora por los derechos de la niñez y la adolescencia (CDIA) y Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU). |

Fuente. Elaboración propia

Por otra parte, y por las razones de escasez de recursos ya mencionada más arriba, los estudios en muchas ocasiones no pueden realizarse con la frecuencia deseada, lo que significa que al menos una parte de ellos se encuentra desactualizada.

4.6. ¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda la intervención, así como a sus causas y efectos? [J15]

En Paraguay hay una larga tradición de trabajo conjunto entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas, especialmente con el Ministerio de la Mujer, pero recientemente también con el de infancia. Eso significa que en ambas instituciones existen personas que conocen los estudios, que incluso ha participado en ellos y que, por tanto, cuentan con un amplio conocimiento de la temática, de sus principales características y de sus causas y consecuencias. Pero no significa que todas las personas que se encuentran en los departamentos responsables de trata en el MINMUJER y en el MINNA tenga un conocimiento similar. Y tampoco que se traduzca, de facto, en la acción real que han llevado a cabo estas instituciones.

Sin embargo, la pregunta no hace referencia al conocimiento de la temática sino a la existencia de disparidades entre los documentos de programa y la actuación declarada y observada por el equipo evaluador en relación con los problemas abordados. Recuérdese que, lamentablemente, no se cuenta con documentos de programa, como tales, así que desde ese punto de vista no es posible responder a la pregunta.

Pero, por otra parte, cabe resaltar que existe una importante disparidad entre el discurso, lo que muestran los datos referidos a la acción y los recursos disponibles para su ejecución. En algún caso también existen disparidades entre lo que declara alguna de las personas de una institución y la visión exterior de esa misma acción, que puede ser opuesta a las declaraciones. No es que no se actúe contra los problemas que se dice que se aborda, pero sí que se hace de manera mucho más limitada que la declarada. Este aspecto volverá a ser abordado en capítulos posteriores.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|--|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿Los problemas y/o necesidades que busca resolver la intervención están adecuadamente formulados y sustentados en un documento de diagnóstico? | 2 | 1 |
| 2 | ¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? | 2 | 2 |
| 3 | ¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? | 2 | 2 |
| 4 | ¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? | 1 | 1 |

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|--|---------|---|
| 5 | ¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda la intervención, así como a sus causas y efectos? | 1 | 1 |

Recomendaciones

Aunque la información de la que se dispone no sea óptima, existe. Sin embargo, no se encuentra totalmente sistematizada, ni a la disposición de todos los agentes que trabajan en la materia. En consecuencia, sería necesario realizar este ejercicio de sistematización, con el fin de vertebrar todas estas “piezas de diagnóstico” que se encuentran hasta cierto punto “desperdigadas”, para poder identificar así cuáles son los elementos claramente inexistentes (por ejemplo, la afectación de algunos colectivos de los que se sabe que pueden contar con una vulnerabilidad especial). Esta recomendación debería ser recogida por la Mesa Interinstitucional, pero apela más directamente al MINMUJER y al MINNA.

En la misma línea, se podría elaborar un “calendario de actualización de investigaciones”, que permitiese organizar la generación del conocimiento del que no se dispone durante los próximos años, lo que facilitaría también la búsqueda específica de información. La realización de los informes podría ser encomendada a alguna de las entidades de la sociedad civil organizada que trabajan en la materia.

Puede ser útil que tanto MINMUJER como el MINNA decidan qué problemas o partes de problemas pueden ser atendidos en su totalidad desde su acción y qué otros requieren del concurso de otras entidades públicas o privadas o del ámbito político. Para ello, tendrán que tener en consideración tanto su ámbito competencial como los recursos de los que realmente disponen, de manera que se produzca un ajuste real entre el propósito de la acción y su materialización. En otras palabras, ambas instituciones deberían realizar un ejercicio explícito de priorización de su acción, por el que definan el ámbito específico en el que van a centrar su acción principal.

En la misma línea, habría que actualizar el discurso sobre la acción que realmente se lleva a cabo. El discurso se encuentra hasta cierto punto sobredimensionado respecto de lo que es la realidad de la acción, especialmente en el caso del MINMUJER, en el que reemite a lo que fue la actividad en el ámbito de la trata en los años anteriores a esta evaluación, donde se desempeñó un papel muy activo. Igualmente sería necesario facilitar la información fehaciente respecto de la acción real, de manera que la comunicación se pueda hacer más sencilla y directa.

5. MODELO LÓGICO

Sección Descriptiva

La política contra la trata no establece un modelo lógico de las intervenciones y ya se comentaba que el programa específico existente en el MINMUJER está precisamente en plena fase de diseño. En cuanto al MINNA, tampoco define un modelo lógico en ninguno de los documentos oficiales al alcance del equipo evaluador. Por estas razones, en este apartado se pasa revista a los documentos programáticos de las dos instituciones responsables de estas intervenciones, aunque no se dirijan específicamente contra la trata de personas, sino que abarquen un conjunto más amplio de intervenciones. Para poder completar la información, de manera que pudiese plasmarse un modelo lógico, al menos parcial, se ha recurrido también al contenido de las entrevistas que se celebraron durante la visita a terreno, así como a los documentos presupuestarios elaborados recientemente por el MINMUJER y el MINNA y que ya han sido aprobados por el Ministerio de Hacienda.

5.1. ¿Cuál es el modelo lógico⁴¹ causal de la intervención tal como consta en los documentos oficiales?⁴²

Actuaciones dirigidas a mujeres

Se ha utilizado como fuente de la información tanto el Plan Estratégico Institucional correspondiente al periodo 2014-2018 como la evaluación de diseño y gestión del Programa de Atención de los Derechos de las Mujeres, realizado en 2014. Se incluyen únicamente los elementos que son específicos de la trata de mujeres o que, dado su carácter transversal, afectan igualmente a esta temática.

Tabla 7. Marco Lógico incluido en el PEI del MINMUJER para el periodo 2014-2018

| | | |
|--------------------------|--|------------------|
| Objetivo general | Orientar de manera integrada las acciones que contribuyan a la institucionalización e implementación de la perspectiva de género en las entidades públicas y privadas, promuevan la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, el empoderamiento de las mujeres y la prevención, sanción y erradicación de la Violencia Basada en Género y la Trata de Mujeres. | |
| Ejes estratégicos | 2. Instancia normativa y de derechos que promueve una ciudadanía plena para garantizar el ejercicio igualitario de los derechos , así como la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres. 3. Coordinación y articulación de acciones con instancias públicas y privadas para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, propiciando la participación y el empoderamiento de todas las mujeres, considerando las especificidades inherentes a su edad, etnicidad y/o condición de discapacidad, y fortaleciendo su inserción y protagonismo en los ámbitos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales del país. 4. Promoción y fortalecimiento de políticas de prevención, atención y protección de mujeres en situación de Violencia Basada en Género y Trata de Personas. | |
| Estructura | Descripción | Supuestos |
| Fin | Contribuir a la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, con un protagonismo pleno de las mujeres en la vida económica, social, política y cultural del país. | |
| Propósito | Promovido el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, a través de la institucionalización de la perspectiva de género en planes y programas de entidades públicas, la implementación de acciones específicas para el empoderamiento de las mujeres que | |

⁴¹ El modelo lógico causal resume las ideas sobre cómo los insumos se transforman en actividades que generan productos para lograr un resultado.

⁴² Dadas las características de los modelos lógicos que se presentan: muy genéricos y, por tanto, alejados de las intervenciones dirigidas a trata de personas, se ha optado por mantener la estructura de matriz y no la de cadena de resultados, tal y como se solicita en el PT de esta evaluación, ya que el material encontrado difícilmente se ajusta a esa estructura.

| | | |
|--------------------|--|--|
| | contribuyan a la igualdad entre mujeres y hombres, así como la promoción de acciones para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia basada en género. | |
| Indicadores | 2. Porcentaje de instituciones de nivel central, departamental o municipal que implementan acciones para la prevención de la Violencia Basada en Género y la Trata en el año T | Las autoridades y la población tanto a nivel central, departamental como municipal están sensibilizadas sobre la violencia basada en género y la trata, por lo que impulsan diversas acciones preventivas. |
| Componentes | 4. Promoción y fortalecimiento de políticas de prevención, atención y protección de mujeres en situación de Violencia Basada en Género y Trata de Personas. | |
| | 4.1 Atención integral a mujeres en situación de violencia basada en género y trata de personas | |
| Indicadores | 4.1.3. Porcentaje de mujeres atendidas en el Centro de Referencia de Trata en el año T | Las mujeres afectadas por la Trata de personas son remitidas, por las instituciones y autoridades intervinientes, al Centro de Referencia de Trata de Mujeres |
| | 4.1.4. Porcentaje de mujeres albergadas en las Casas para mujeres en situación de violencia y trata en el año T | Las mujeres afectadas por la Trata de personas son remitidas, por las instituciones y autoridades intervinientes, al Centro de Referencia de Trata de Mujeres |
| | 4.2 Difusión y sensibilización a la comunidad en general para generar concienciación y movilizar agentes de apoyo a la prevención de la violencia basada en género y la trata | |
| Indicadores | 4.2.1. Porcentaje de personas que reciben información para prevención, abordaje y servicios de atención de VBG y T en el año T. | Buena receptividad a la información ofrecida por el MINMUJER. |

Actuaciones dirigidas a niñez y adolescencia

En el caso de las actuaciones sobre niñez y adolescencia, hay que recurrir a diversos elementos elaborados por la SNNA, antes de ser transformada en un ente ministerial y que no se ajustan completamente a las actuaciones de trata, toda vez que no existen actuaciones exclusivamente dirigidas a las víctimas de este fenómeno. Se ha podido utilizar la información contenida en la Evaluación de Diseño y Gestión del Programa Promoción y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de la SNNA realizada en 2016, en el documento de Política y Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2014-2024 y en el Plan Estratégico de la SNNA 2014-2018. La resultante se muestra en la tabla que aparece a continuación.

De todos ellos, se ha privilegiado el incluido en la evaluación citada, ya que el de la POLNA no llega a mencionar la trata de niñas, niños y adolescentes y el que se incluye en el PEI de la SNNA menciona fundamentalmente “la rectoría de la SNNA en su rol de formulador y articulador de políticas [...]”, sin más detalles que los mencionados en el apartado 2.2 de este documento⁴³.

Tabla 8. Reconstrucción inicial del Marco Lógico de la SNNA

| | |
|------------------------------|---|
| Programa | Desarrollo Social Equitativo |
| Subprograma | Promoción y protección integral de la niñez y la adolescencia |
| Fin | Contribuir a garantizar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. |
| Propósito | Proteger y restituir derechos de niñez y adolescencia [...]. |
| Objetivos específicos | Con relación directa f. Prevención de la trata, tráfico y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes Definir, desarrollar y articular estrategias institucionales para la prevención, protección y atención integral de niños, niñas y adolescentes, a fin de contribuir a la erradicación de la trata y la explotación sexual. |

⁴³ En la actualidad, el MINNA se encuentra trabajando en un nuevo PEI, que aún no se encuentra disponible.

Con relación con factores que incrementan la vulnerabilidad

- a. Protección integral de niñas, niños y adolescentes en trabajo peligroso.
- b. Atención integral a niñas, niños y adolescentes que viven en las calles.
- c. Pueblos originarios en situación de calle.
- e. Protección especial de niños, niñas y adolescentes
- g. Restitución internacional

5.2. Describa y explique los resultados inmediatos e intermedios que la intervención persigue

5.3. Describa y explique los productos (bienes y servicios) que la intervención genera

En la documentación a la que se ha podido tener acceso, no existe una definición clara ni de los productos específicos generados y aún menos de los resultados intermedios e inmediatos perseguidos por las intervenciones dirigidas en exclusiva a personas víctimas de trata⁴⁴. En consecuencia, se ha optado por reconstruir en este apartado la cadena de resultados de las intervenciones a partir de diversas fuentes, aunque la información recabada puede ser calificada de fragmentaria.

Actuaciones dirigidas a mujeres

El principal servicio que identifica el PEI es la atención integral prestada a mujeres víctimas de trata en el Centro de Referencia y, por otra parte, el albergue transitorio para mujeres en situación de violencia y trata, que ya han sido mencionados con anterioridad. La atención integral incluye la atención psicológica, médica y jurídica, además de alimentación y residencia temporal, en el caso de los albergues.

En lo que se refiere a resultados, ya sean inmediatos o intermedios, la definición no se centra en las personas atendidas sino en las políticas que se dirigen a ellas, que se espera que resulten promovidas y fortalecidas. A nivel superior, la definición es igualmente muy institucional y poco centrada en las personas, ya que se refiere a la promoción de acciones para la prevención, sanción y erradicación de todas las formas de violencia basada en género, medida mediante las instituciones de todos los niveles institucionales que implementan acciones para la prevención de la trata.

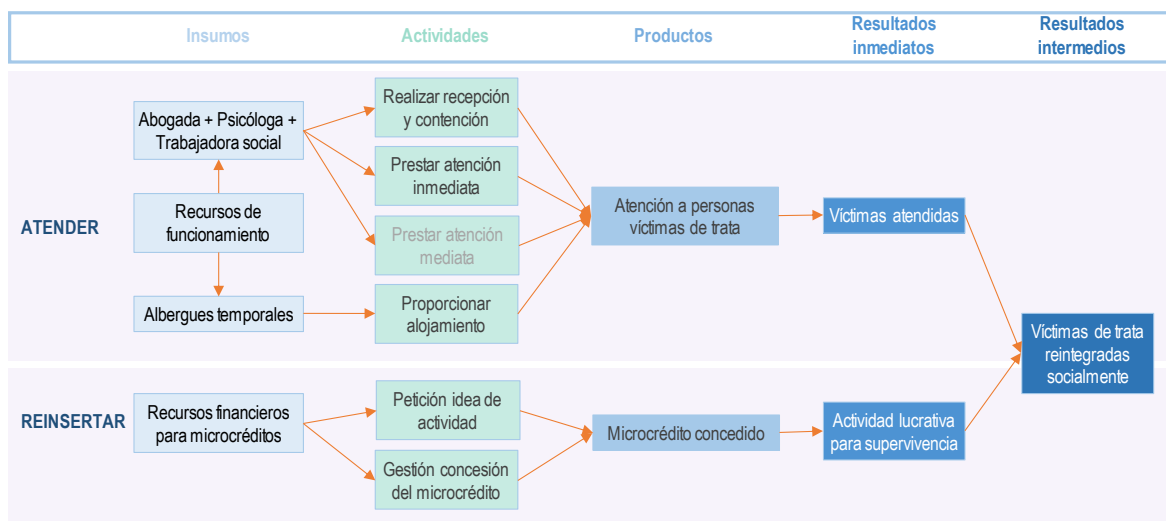
Como ya se ha mencionado con anterioridad, otras fuentes apuntan al **Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas**, que cuenta con los siguientes objetivos de distinto nivel:

- ☐ **A nivel de Fin:** “Las mujeres del Paraguay gozan una vida libre de violencia y sin discriminaciones de género con la protección de sus derechos garantizados por el Estado”.
- ☐ **A nivel de Propósito:** “Los servicios de prevención, atención integral y protección para mujeres en situación de violencia basada en género y de trata, son consolidados en el área metropolitana y departamentos priorizados”.

Con estas definiciones, puede comprobarse de nuevo que el nivel de los resultados se define desde un punto de vista institucional (servicios consolidados), aunque no tanto a nivel de impacto, que sí menciona a las mujeres libres de violencia de género y en el disfrute pleno de sus derechos. A pesar de lo dicho, ha sido posible reconstruir la cadena de resultados que aparece a continuación, para lo que se han utilizado fuentes diversas, incluidas las entrevistas realizadas durante el trabajo en terreno.

⁴⁴ Es cierto que existen referencias a nivel productivo en los informes presupuestarios, que han sido utilizados más adelante al abordar la temática de indicadores y metas. Sin embargo, como se verá más adelante, existe bastante distancia entre lo que recogen estos informes presupuestarios y las actuaciones reales dirigidas a personas víctimas de trata.

Diagrama 3. Reconstrucción de la cadena de resultados durante el periodo evaluado. MINMUJER



Fuente. Elaboración propia a partir de diversos documentos y entrevistas

Como comentarios a esta cadena de resultados reconstruida, se desea comenzar por mencionar la insuficiencia de recursos humanos especializados que han de asumir la atención integral de las beneficiarias del MINMUJER. El equipo está compuesto actualmente por tres personas que atienden el área jurídica, social y psicológica, simultaneando esta actividad con otras funciones. Ésta es una de las razones que puede explicar que el albergue especializado para mujeres víctimas de trata no ofrezca ningún servicio dirigido a la reinserción de estas mujeres⁴⁵ y es también la razón de que la actividad relacionada con la prestación de atención mediata aparezca en gris: porque, aunque teóricamente existe, su prestación es inviable.

Pero sin esta atención mediata la reconstrucción personal a la que se enfrentan las mujeres víctimas de trata se dificulta en gran medida. El MINMUJER ha estado recurriendo a la asignación de pequeñas cantidades de financiación a estas mujeres con el objeto de que puedan poner en marcha un proyecto de autoempleo, con la esperanza de que de este modo puedan generar un medio de subsistencia sostenible que les permita su reintegración en la sociedad. Sin embargo, según las declaraciones de las informantes, no se les proporciona mayor asesoría ni acompañamiento que la propia concesión financiera, lo que, de nuevo, disminuye las probabilidades de éxito a niveles ínfimos.

En cualquier caso, sí existe un producto que consiste en esta atención inmediata, en algunos casos en el alojamiento en un espacio protegido y también en algunos casos en una financiación de partida. La lógica a partir de aquí es que esas mujeres atendidas finalmente puedan reintegrarse socialmente, pero no se dan las condiciones para la conexión. Se proporciona mayor información en la sección valorativa.

Actuaciones dirigidas a niñez y adolescencia

Es un caso parecido, con el agravante de que el marco lógico en el que se menciona cuenta con un menor nivel de desagregación.

Si tenemos en cuenta también los servicios prestados que se han definido en capítulos anteriores, las principales actividades de estas intervenciones son la contención psicológica de las víctimas que son rescatadas, así como la atención integral en albergues transitorios (atención psicológica, médica, administrativa, judicial y medidas para la reinserción). Estas actividades se complementan con el alojamiento en un albergue transitorio, en el caso de que la NNA no pueda ser reintegrada directamente a la familia de la que procede, con los servicios asociados al ingreso en el albergue.

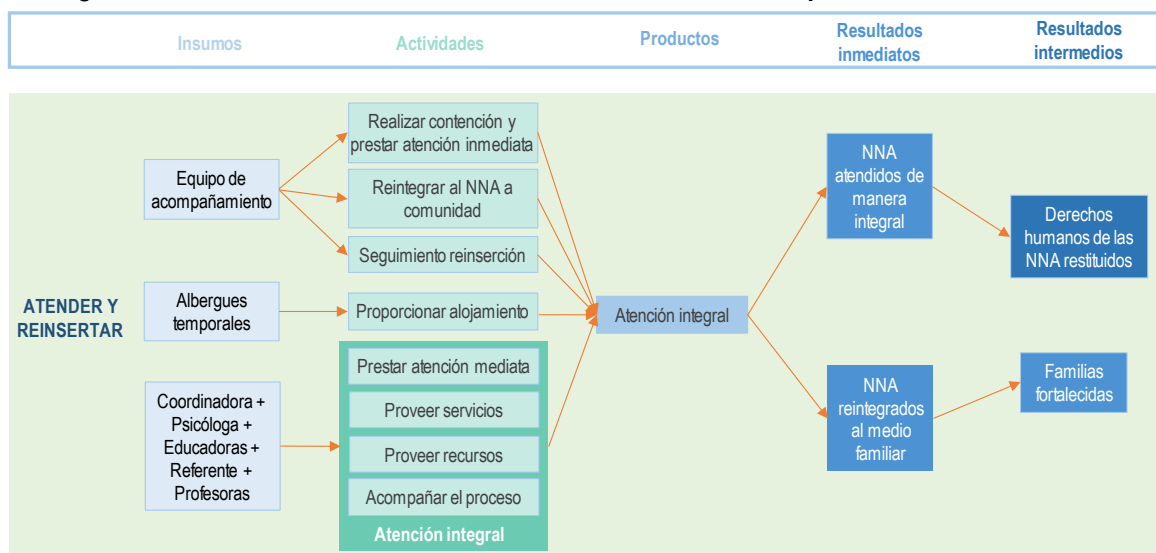
En el caso de que la reintegración directa al ambiente familiar sea posible, se realizan también labores de seguimiento, con el fin de garantizar que las condiciones se mantienen.

⁴⁵ Aunque, sin duda, no es la única, ya que se produce también un problema de concepción y de ubicación.

El resultado inmediato con esta definición serían niños, niñas y adolescentes atendidos de manera integral, parte de los cuales son reintegrados al medio familiar. Por su parte, el resultado intermedio podría definirse como niñas, niños y adolescentes cuyos derechos han sido restituidos y en los que se ha paliado al menos una parte de las secuelas de la situación de trata con el fin de lograr su reinserción, que constituiría el resultado final. El seguimiento a las familias podría igualmente favorecer a éstas bien directamente, por la recepción de ayudas alimentarias o de otro tipo, bien indirectamente por el propio hecho del acompañamiento.

Todo ello se resumiría en la cadena de resultados que aparece a continuación:

Diagrama 4. Reconstrucción de la cadena de resultados durante el periodo evaluado. MINNNA



Fuente. Elaboración propia a partir de diversos documentos y entrevistas

Sección Valorativa

Como ya se ha mencionado con anterioridad, existen algunas lagunas a la hora de reconstruir las cadenas de resultados de los OEE que cuentan con actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata, como puede constatarse en la sección descriptiva de este capítulo. Por ello, esta sección valorativa se ha organizado en dos partes diferenciadas: en la primera se realizan algunas consideraciones sobre el ajuste de los modelos lógicos del MINMUJER y del MINNNA, tratando de dar respuesta a las preguntas incluidas en el PT. La segunda parte tiene como objetivo mostrar cómo debería ser la atención de estas instituciones para que proporcionasen una respuesta completa y ajustada al mandato normativo y político de referencia del Paraguay en el ámbito de la trata de personas.

5.4. ¿La cadena de resultados que sustenta la intervención es de calidad?

Se ha optado por organizar este bloque de contenidos según los OEE, de manera que primero se da respuesta a las preguntas en el caso del MINMUJER y posteriormente se responden en relación con el MINNNA. Con el fin de facilitar la identificación de las preguntas que son respondidas en este apartado, siguiendo el orden que aparece en la matriz de calificación, se incluyen en el cuadro que aparece a continuación.

- [ML1] ¿Los insumos, actividades, productos y resultados son consistentes con las definiciones que utiliza el Ministerio de Hacienda de Paraguay?
- [ML2] ¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos de la intervención?
- [ML3] ¿Los productos son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos?
- [ML4] ¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de la intervención del OEE mediante algún documento?
- [ML5] ¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios?
- [ML6] En general ¿Existe coherencia lógica entre los elementos del modelo?
- [ML7] ¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad?
- [ML8] ¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de la intervención?

En el caso del MINMUJER

En relación con cada uno de sus eslabones

Como ya se decía, los insumos y actividades de los que disponen estos OEE no son suficientes para lograr los productos que se plantean, al menos para lograrlos con un adecuado nivel de calidad [ML2]. Éste es uno de los factores que incide en que no se lleven a cabo todas las actividades que requeriría una atención a las personas víctimas de trata que sea auténticamente integral y que las que sí que pueden asumirse cuenten con múltiples limitaciones en términos de alcance y de intensidad. De manera adicional, los insumos, actividades, productos y resultados no han sido definidos con claridad por la institución, por lo que no puede afirmarse que sean consistentes con las definiciones utilizadas por el Ministerio de Hacienda, aunque tampoco puede afirmarse lo contrario [ML1].

Tal y como se han planteado, los productos sí son suficientes para la obtención del resultado inmediato vinculado con la atención, pero ello se debe a que la reconstrucción se ha ajustado plenamente a las actuaciones que en realidad se han estado llevando a cabo y a que se ha omitido el término “integral”, que debería ir asociado a la atención a personas víctimas de trata [ML3]. En este caso, la respuesta también debería ser negativa, a pesar de que existen atenuantes, ya que nada indica que las mujeres víctimas de trata reciban efectivamente una atención integral.

En el caso de la línea de financiación de actividades productivas, también el producto es suficiente pero, de nuevo, porque en su definición no se ha tenido en cuenta su probabilidad de éxito y de sostenibilidad futura. De hecho, no se ha podido constatar que se realice ningún tipo de análisis, más allá de la manifestación del “deseo” de la usuaria del tipo de actividad que desea poner en marcha.

Las características de unos y otros productos no han sido definidas como tales en ningún documento específico, como ya se ha mencionado con anterioridad en este informe [ML4].

El vínculo entre los resultados inmediatos e intermedios [ML5] es más difícil de establecer, ya que se considera improbable que la atención que realmente se presta y la concesión de un microcrédito sean suficientes para que las víctimas puedan reintegrarse socialmente y para que, además, se mantengan a salvo de manera estable (que podría ser considerado el resultado final, aunque no se haya incluido en la cadena). Según la información recopilada y las declaraciones recogidas, la acción del MINMUJER en este campo es claramente insuficiente y, al menos desde un punto de vista teórico, carece de muchas de las “piezas” necesarias para incrementar la probabilidad de que la reinserción social se realice con éxito.

Considerando la cadena en general

Si se tiene en cuenta la cadena en general, se detecta más un problema de insuficiencia que de incoherencia. Es decir, la atención que se presta actualmente puede ser calificada como baja, de manera que difícilmente la provisión de estos servicios puede contribuir de manera decisiva a conseguir los resultados

últimos que se pretenden, pero tampoco los resultados intermedios. Sin un medio de vida, y sin haber trabajado la reconstrucción personal, por ejemplo, es difícil conseguir el resultado de la reinserción, especialmente en una temática como la trata, que daña a las personas que son víctimas de ellas [ML6]. Es decir, aunque las actuaciones planteadas puedan ser consideradas, en general, como pertinentes, no cubren todos los elementos contenidos en estos documentos, por lo que se considera insuficiente de cara a abordar un fenómeno tan complejo como el de la trata de personas.

Se desconoce sobre qué información descansa la cadena de resultados que ha venido aplicándose *de facto*, ya que no ha sido definida de manera explícita, por lo que tampoco se cuenta con una argumentación sobre las relaciones entre los elementos del modelo [ML7]. Sí que existen estudios que ofrecen información para sustentar un modelo lógico completo y válido y el personal del MINMUJER es consciente de su existencia, pero no existe constancia de que se hayan utilizado como tal para la definición del modelo de intervención [ML8]. No obstante, con toda la información en la mano, se puede entender que el “modelo de intervención” actual se corresponde con una cierta “degradación evolutiva” del que se diseñara en una etapa anterior, que sí que se encuentra sustentado en análisis sólidos. La duda que persiste tras esta evaluación es si ese modelo que se diseñó en etapas anteriores alguna vez se aplicó en su totalidad o si quedó como un mero ejercicio teórico.

En el caso del MINNA

En relación con cada uno de sus eslabones

En la misma línea de lo ya dicho para el Ministerio de la Mujer, no es posible valorar si las definiciones de insumos, actividades, productos y resultados se ajustan a las utilizadas por el Ministerio de Hacienda, ya que no aparecen de manera explícita en ningún lugar (recuérdese que en el actual MINNA el fenómeno de la trata siempre ha aparecido integrado con otras problemáticas y líneas de acción)⁴⁶ [ML1].

Las actividades planteadas son necesarias y potencialmente suficientes para generar los productos de la intervención [ML2]. Otra cuestión es si son suficientes para desarrollar las actividades planteadas con el nivel de intensidad necesario para la obtención de los productos. En concreto, el equipo de acompañamiento está conformado por tres personas que han de ocuparse de la contención de los NNA rescatadas, así como de su atención inmediata y de las primeras derivaciones en el ámbito de la salud (física y psicológica). Además son las personas encargadas de contactar con la familia del menor, con el fin de determinar si es posible su remisión inmediata tras el rescate y las primeras atenciones. Son también las personas que han de ocuparse del contacto con las instituciones educativas donde se integran los menores retornados, con el fin de garantizar que siguen escolarizados, y de hacer el seguimiento al menor y a su familia. Para que tres personas, desde Asunción, puedan realizar estas actividades con la intensidad adecuada, es necesario que el número de NNA rescatadas sea muy bajo. En cuanto a los recursos del albergue transitorio, pueden ser suficientes para garantizar la atención mínima, si bien en el momento en el que alguno de ellos no está disponible, la atención lo acusa de manera inmediata.

Tal y como ha estado planteado durante el periodo evaluado, se entiende que hay un único producto, representado por la atención integral, en función de las necesidades de la niña, niño o adolescente concreto de que se trate. La diferencia fundamental es que puedan ser reintegrados de manera directa a la familia nuclear o extensa de la que provienen o que no puedan serlo, en cuyo caso es necesario que queden protegidos en el albergue transitorio. Este producto es necesario para lograr los resultados inmediatos, tal y como se encuentran definidos en la cadena de resultados que se incluye, pero eso no significa que no fuese necesario incluir otros productos, que realmente se esté llegando a toda la población que los necesita o que la atención pueda calificarse realmente de integral, aspectos que suponen algunas limitaciones en la atención [ML3].

Tampoco en este caso existen documentos que especifiquen adecuadamente las características de los productos, ya que el que contiene la definición del programa PAIVTES no se encuentra escrito desde esa

⁴⁶ Se puede hacer la salvedad de que tanto el MINNA como el MINMUJER se ajustan a estas definiciones en los documentos presupuestarios para 2020 que, sin embargo, quedan fuera del ámbito temporal de esta evaluación.

lógica, sino que refleja básicamente las actividades que se llevan a cabo, que es lo mismo que sucede con su PEI [ML4].

Para terminar, los resultados inmediatos que se han definido en la reconstrucción de la cadena conducen a los resultados intermedios que han sido definidos. No obstante, no se ha encontrado ningún lugar donde se establezca que estos son los resultados intermedios que se desean obtener [ML5]⁴⁷.

Considerando la cadena en general

A pesar de que las intervenciones que se evalúan no estén definidas siguiendo los lineamientos actuales del Ministerio de Hacienda⁴⁸, se puede afirmar que existe cierta coherencia interna entre los elementos de la cadena de resultados del MINNA [ML6], tal y como sucedía en el caso del MINMUJER. También del mismo modo no se trata tanto de una cuestión de coherencia como de una cierta insuficiencia en el abordaje, ya que se dejan sin atender parte de los aspectos que son enunciados por la LITP y por la POLNATRAP.

Desde otro punto de vista, la relación entre los diferentes elementos del modelo no ha sido explicitada en ningún documento, lo que significa que no se conoce la argumentación que sustenta la elección de estos elementos y no de otros [ML7], aunque al menos sí que se menciona la LITP como documento básico de referencia para la definición de las intervenciones. Finalmente, sí que existen estudios internacionales, pero también nacionales, que sustentan este modelo causal (lo mismo que sustenta la necesidad de aplicar una mirada más integral), pero se desconoce hasta qué punto han sido utilizados para la definición de la intervención [ML8].



En esta segunda parte de la sección valorativa se han reconstruido dos cadenas de resultados teóricas que incluyen el total de las actuaciones que uno y otro OEE podrían abordar en el ámbito de la trata, en el caso de que se decidiese que abordasen una actuación integral, acorde plenamente al mandato normativo.

Para ello se ha partido del texto del Plan Nacional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas 2014-2018 que cuenta con una desagregación detallada de cada uno de sus ejes estratégicos, mediante la elaboración de matrices en las que se definen sus objetivos específicos, metas, líneas de acción, actividades, indicadores, responsables y plazo de ejecución. A pesar de que nunca fue aprobado, se considera un punto de partida útil, tanto porque es coherente con la política de trata y con la Ley Integral, como porque está siendo considerado en la definición del Programa Nacional que el Ministerio de la Mujer se encuentra elaborando en la actualidad (en su primera fase).

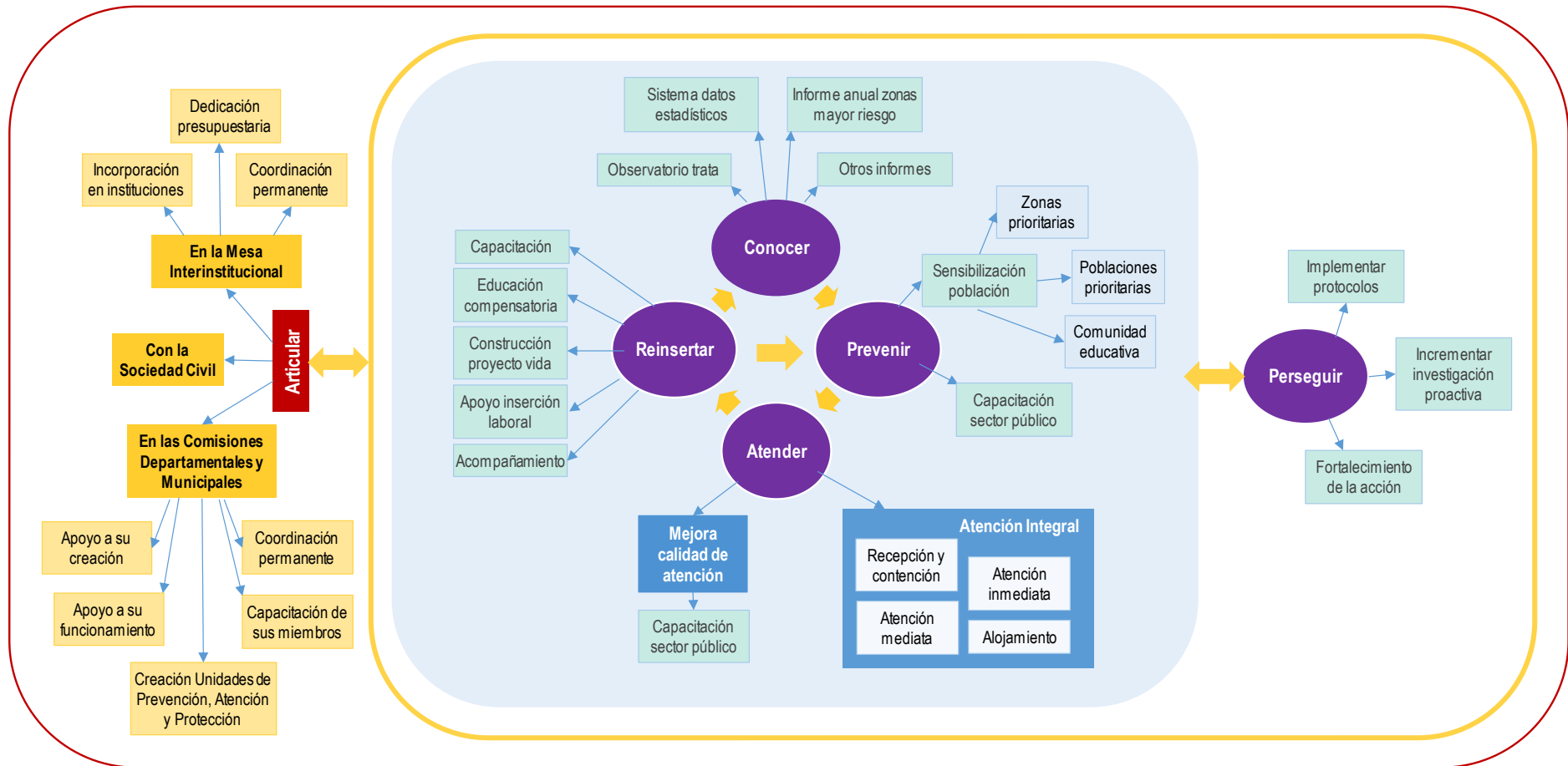
A partir del PNPT se ha elaborado el primero de los diagramas incluidos en esta sección, que es una simplificación de los aspectos allí mencionados y que constituye una especie de **mapa general de las actuaciones que el Estado paraguayo se plantea llevar a cabo** en el marco de la lucha contra la trata de personas, en cumplimiento de su Ley Integral y de los acuerdos internacionales suscritos. A partir de ahí, se realizará una adaptación, ya con un formato de cadena de resultados, al caso individual del MINMUJER y del MINNA.

Como puede verse en el diagrama, se ha optado por una mirada de ciclo completo de intervención, que tiene en cuenta la acción de todos los OEE que intervienen en el ámbito de la trata. La razón es que para tener posibilidades reales de éxito es imprescindible **que actúen de manera articulada**, tanto en la Mesa Interinstitucional, a nivel del gobierno central, como en los niveles subnacionales. La Mesa debería garantizar que todas las instituciones intervinientes incorporan la temática de trata entre sus acciones, como mínimo convirtiéndola en una prioridad en la atención, pero deseablemente con una cierta asignación financiera, dirigida a garantizar esa acción.

⁴⁷ Ni siquiera en el caso de los documentos presupuestarios del ejercicio presupuestario 2020, donde se define como resultado intermedio “disminución de la victimización de NNA ante abuso sexual infantil y trata de personas, que parece remitir más a la prevención que a la atención”.

⁴⁸ Lo que es lógico, ya que se han enunciado con posterioridad al momento en el que se definieron aquéllas.

Diagrama 5. Mapa de actuaciones principales definidas en el Plan Nacional contra la Trata de Personas 2014-2018



Fuente. Elaboración propia, a partir del documento del Plan aprobado en la Mesa Interinstitucional.

Tanto en el nivel central como en el subnacional, es necesario que se garantice una cooperación y coordinación permanente, y eso también incluye a las organizaciones de la sociedad civil. Al nivel de las Comisiones Departamentales y Municipales (es decir, en el nivel subnacional) se debería promover además la puesta en marcha de Unidades dirigidas a la Prevención, Atención y Protección, así como apoyar la creación y el funcionamiento de las propias Comisiones, fundamentalmente a través de asistencia técnica. Una de las vías para su fortalecimiento será la capacitación de sus miembros, de manera que se encuentren en condiciones de actuar en la trata de personas y de hacerlo con un adecuado nivel de calidad.

Dentro del ámbito del abordaje conceptual de la temática, se pueden distinguir, a su vez, dos miradas: la que busca **perseguir** el delito, que debe fortalecer su acción para poder dedicar más tiempo y recursos a la investigación proactiva. En esta línea, también sería útil la implementación en todo el territorio de la nación de los protocolos con los que ya se cuenta. La otra mirada es la que busca la **prevención, atención integral y reinserción social** de las personas que son víctimas de trata. Para ello existe un requisito importante, que se refiere al **conocimiento** del fenómeno. En este sentido, conviene contar con sistemas de datos estadísticos, con un observatorio de la trata, que ya se encuentra en los planes institucionales⁴⁹, y con otros informes de carácter periódico o no, entre los que habría que citar un informe anual sobre las zonas de mayor riesgo.

Ya en el ámbito de la **prevención**, se identifican dos líneas de acción: la primera busca sensibilizar a la población en general sobre los riesgos de la trata, para lo que se debería realizar un mayor esfuerzo en las zonas con mayor incidencia del fenómeno, con las poblaciones en mayor riesgo y, en particular, con la comunidad educativa, especialmente con el alumnado y con el profesorado de todos los niveles. La segunda línea es la que busca la mejora de las competencias del funcionariado a través de la capacitación, con el fin de mejorar las posibilidades de identificación de situaciones en las que se está produciendo la trata de personas y de generar una respuesta acorde al fenómeno en su ámbito competencial concreto.

Al hablar de la **atención**, hay que distinguir dos líneas: de un lado, prestar una atención integral a las personas víctimas, tanto de carácter **inmediato**, en el momento de su rescate, como en el **mediano plazo**, con el fin de incrementar las probabilidades de que estas personas se recuperen totalmente. Para ello, habrá que articular o prestar de manera directa los necesarios servicios en el ámbito sanitario, psicológico, jurídico, social y de cobertura de las primeras necesidades. En ocasiones, además, puede ser necesario su alojamiento en albergues transitorios, para lo que debería contarse con al menos uno en cada uno de los departamentos que concentran un mayor número de casos.

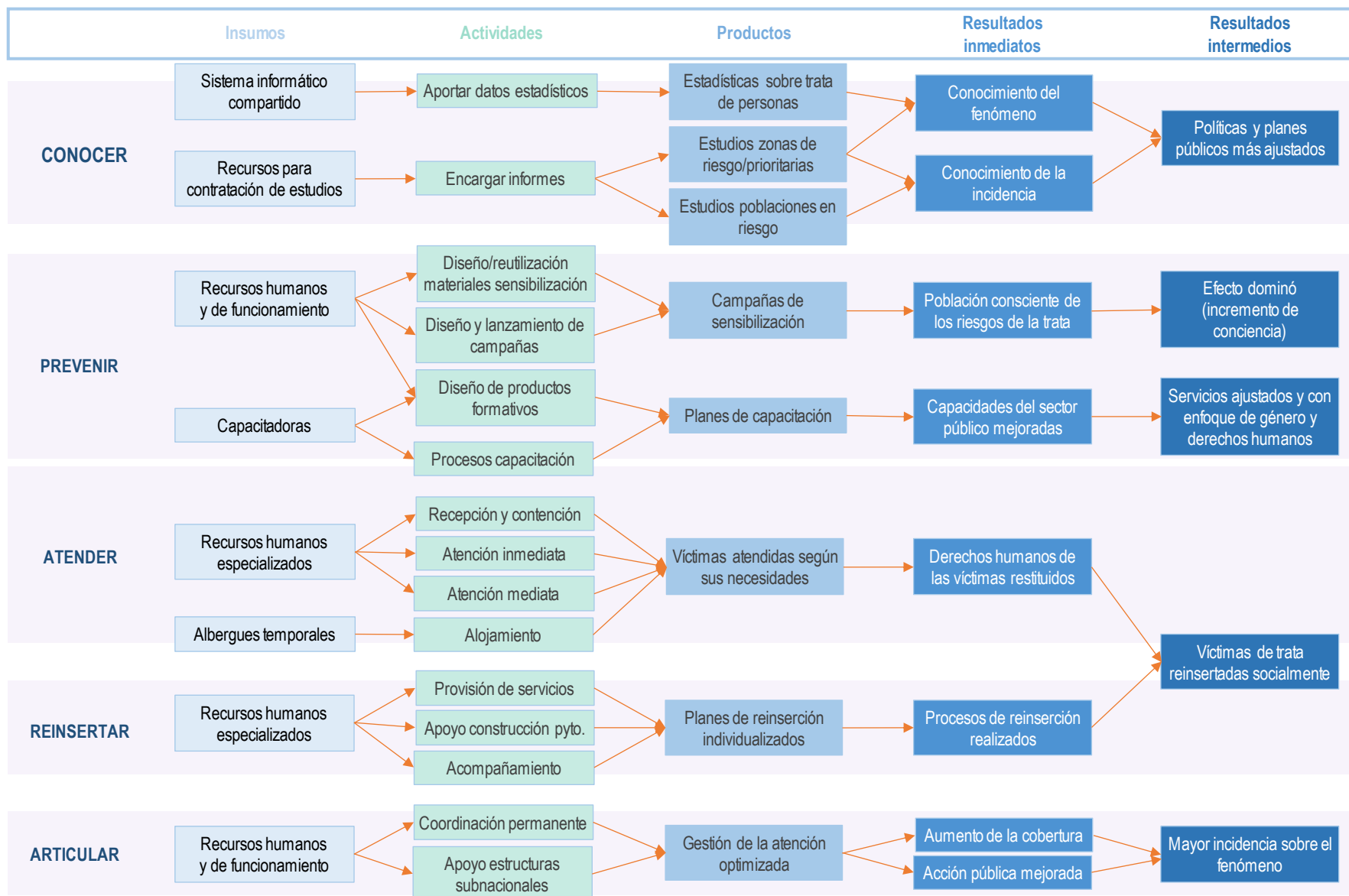
La otra línea que hay que tener en consideración en relación con la atención, es el incremento de su incidencia, entendida como el aumento de su cobertura en términos poblacionales (ver capítulo 7) y de su **calidad**, tanto desde la perspectiva de la intensidad de la acción, como desde la de su accesibilidad y continuidad. Además, desde este punto de vista hay que volver a mencionar la necesidad de mejorar las competencias del sector público, en el sentido de contar con mayores capacidades para abordar la atención de las personas víctimas de trata en cualquiera de los servicios públicos a los que puedan acceder (aplicación de protocolos, ausencia de revictimización...).

Finalmente, desde la perspectiva de la **reinserción social**, proceso que puede contar con gran dificultad, habrá que seguir atendiendo los aspectos de apoyo psicológico, que habitualmente es necesario mantener durante periodos prolongados y, además, empezar a establecer condiciones que permitan a las personas que han sido víctimas de trata comenzar a definir y construir un proyecto de vida, tanto en términos de educación y capacitación, como en relación con el acceso al empleo, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena. Para incrementar las probabilidades de éxito, será necesario un acompañamiento que facilite el proceso y que, además, contribuya a prevenir que vuelvan a producirse situaciones problemáticas en el futuro, ya sean de trata de personas o de otro tipo.

Aunque no se ha incluido en el diagrama, porque no cuenta con un carácter específico, en paralelo será necesario realizar un esfuerzo gubernamental en términos de **mejorar las condiciones de partida de la población**, de modo que disminuya la incidencia de los factores de vulnerabilidad, que se encuentran en el origen de la trata de personas.

⁴⁹ Sin embargo, se prevé que tanto en el MINMUJER como en el MINNA los observatorios tengan un carácter más general, de toda la temática que atiende la institución por lo que, de nuevo, puede que la temática de trata no quedase reflejada.

Diagrama 6. Reconstrucción de cadena de resultados. MINMUJER



Fuente. Elaboración propia.

Una vez establecido este modelo de intervención general, en páginas siguientes se plasma una cadena de resultados tentativa para el MINMUJER y para el MINNA, que incluye las actividades y los servicios que cada uno de los OEE debería incluir en su acción en el ámbito de la trata de personas, y que se describen brevemente a continuación.

Ministerio de la Mujer

El Ministerio de la Mujer debería contar con actividades específicas en todos los ámbitos del ciclo de abordaje de la trata de personas y participaría, además, en las actuaciones de articulación con otros actores⁵⁰. En concreto:

En la línea dirigida a **conocer el fenómeno de la trata**, se parte de la hipótesis de que existiese un **sistema informático compartido** en el que se contuviesen, como mínimo, todos los datos de atención a personas víctimas de trata, así como las derivaciones interinstitucionales que se produjesen⁵¹. Bajo esa hipótesis, el MINMUJER debería aportar puntualmente la información generada por él a ese sistema informático, de manera que fuese posible contar con datos estadísticos al menos de la acción pública sobre la trata de personas en el país. Siguiendo en el ámbito dirigido a obtener conocimiento, parte de los recursos del presupuesto del MINMUJER podrían ir dedicados a la contratación de estudios específicos de las zonas con mayor riesgo de trata, que deberían convertirse en las zonas prioritarias de intervención, así como de estudios de los grupos poblacionales que muestran una mayor vulnerabilidad. Con todo ello se obtendría un mayor y mejor conocimiento del fenómeno, de sus características y de su incidencia precisa, lo que podría dar lugar a políticas públicas mejor focalizadas y, por tanto, más ajustadas a las necesidades existentes.

Las actividades dirigidas a **prevenir la trata** de personas pasarían por la eventual reutilización de materiales de sensibilización que se hayan utilizado en campañas anteriores. En el caso de que no sea posible su aprovechamiento, podrían diseñarse nuevos materiales con el fin de mantener una línea periódica de sensibilización dirigida a la población en general, pero priorizando la de la población más vulnerable.

Algo similar podría realizarse en relación con las actividades de capacitación. El Ministerio de la Mujer ha desarrollado actividades de formación en el pasado, para diferentes perfiles de personas que desempeñan sus funciones en el sector público, especialmente en el nivel departamental y municipal y con una especial atención a las zonas de frontera, con el fin de que mejoren su desempeño en relación con la trata de personas.

Gracias a la sensibilización y a la capacitación se contaría con una población más consciente de la existencia y riesgos del fenómeno de la trata, que podría en el medio plazo y gracias al efecto dominó que suele producirse cuando estas campañas van, por ejemplo, a la población escolar y universitaria, extenderse progresivamente en otros grupos sociales. Además, las capacidades del sector público de lidiar con la materia también quedarían mejoradas, lo que permitiría una mayor calidad de los servicios y la incorporación de un auténtico enfoque de derechos humanos y de género, que resulta clave en el abordaje de esta problemática.

En el ámbito de la **atención de las personas víctimas de trata**, el Ministerio de la Mujer debería tanto prestar servicios de manera directa como apoyar a otros para que los presten (e incluso conveniarlos con entidades de la sociedad civil). El ciclo de atención incluye la recepción inicial y la atención inmediata (médica, psicológica, jurídica, social) y mediata, con los mismos elementos, pero ya sin un carácter de emergencia. Además, para los casos en que fuese necesario, debería contar con albergues temporales no solo en Asunción, sino también en los departamentos que concentran un mayor número de casos.

Los albergues temporales tendrían que ser repensados, de manera que se conviertan en espacios protegidos y amigables pero que, además, ofrezcan actividades que contribuyan a la reconstrucción de las mujeres

⁵⁰ En realidad, las actuaciones en el ámbito de la articulación le corresponden a todas las instituciones públicas y de la sociedad civil que cuentan con algún papel, directo o indirecto, en la trata de personas.

⁵¹ Según la información recogida, ese sistema informático ya existió en el pasado, residente en el Ministerio Público. Su desarrollo fue financiado por la Embajada de Estados Unidos. Lamentablemente, el sistema nunca llegó a alimentarse, lo que significa en la práctica que nunca llegó a ponerse en marcha.

víctimas tanto a nivel físico como, especialmente, psicológico. Además, estos centros deberían ofrecer servicios y recursos que facilitasen que las mujeres allí albergadas comiencen a construir la base de reinserción posterior: de manera directa, por ejemplo con acceso a educación compensatoria o a capacitación profesional; pero también indirectamente, con el apoyo de experiencias de expresión artística u otras, que se ha demostrado que tienen un alto potencial de “sanación”.

El conjunto de actividades que se ha descrito aquí supondría que las mujeres víctimas realmente podrían ser atendidas según sus necesidades y que lo harían no solo en la zona de Asunción, sino también en otros lugares del país con alta incidencia de esta problemática. Así, podría considerarse que sus derechos humanos han sido restituidos (o, al menos, que se ha comenzado el proceso de restitución).

Ya se ha avanzado algunas de las cuestiones dirigidas a la **reinserción social** de estas mujeres, que ha de pasar por la construcción de un proyecto individual de vida, dirigido a lograr la independencia económica por vía del empleo. Para complementar el proceso, sería necesario mantener algunos de los apoyos de los que se habría disfrutado en el proceso anterior, como el apoyo psicológico y social y, sobre todo, un acompañamiento individualizado al menos durante los primeros 6 meses. Si los derechos humanos de estas mujeres comienzan a restituirse y si se emprende un proceso de reinserción, en el mediano plazo puede esperarse que los casos de reinserción plena se incrementen de manera relevante.

Finalmente el Ministerio de la Mujer, como todos los demás OEE implicados, debe contribuir decididamente a los procesos de **articulación institucional**, de manera que los servicios que presta cada una de las instituciones no se interrumpan y que el conjunto se haga más eficiente. La articulación ha de producirse de manera interinstitucional, en el nivel central del Estado, pero también con las instituciones de niveles territoriales inferiores que, en general, cuentan con una mayor debilidad y un menor acceso a los recursos. La optimización de la gestión así alcanzada permitiría una mayor cobertura y una acción pública mejorada y, en definitiva, una mayor capacidad de incidir sobre el fenómeno.

Desde el punto de vista de la articulación, habría que prestar atención tanto a las instituciones que prestan servicios similares a una población diferente, como ocurre con el Ministerio de la Niñez y, hasta cierto punto, también con el Ministerio Público, pero también a las que prestan servicios especializados a la misma población que se atendería desde el Ministerio de la Mujer, como sucedería, por ejemplo, con el Ministerio de Salud. Estos aspectos volverán a ser abordados en el capítulo referido a la complementariedad de las actuaciones.

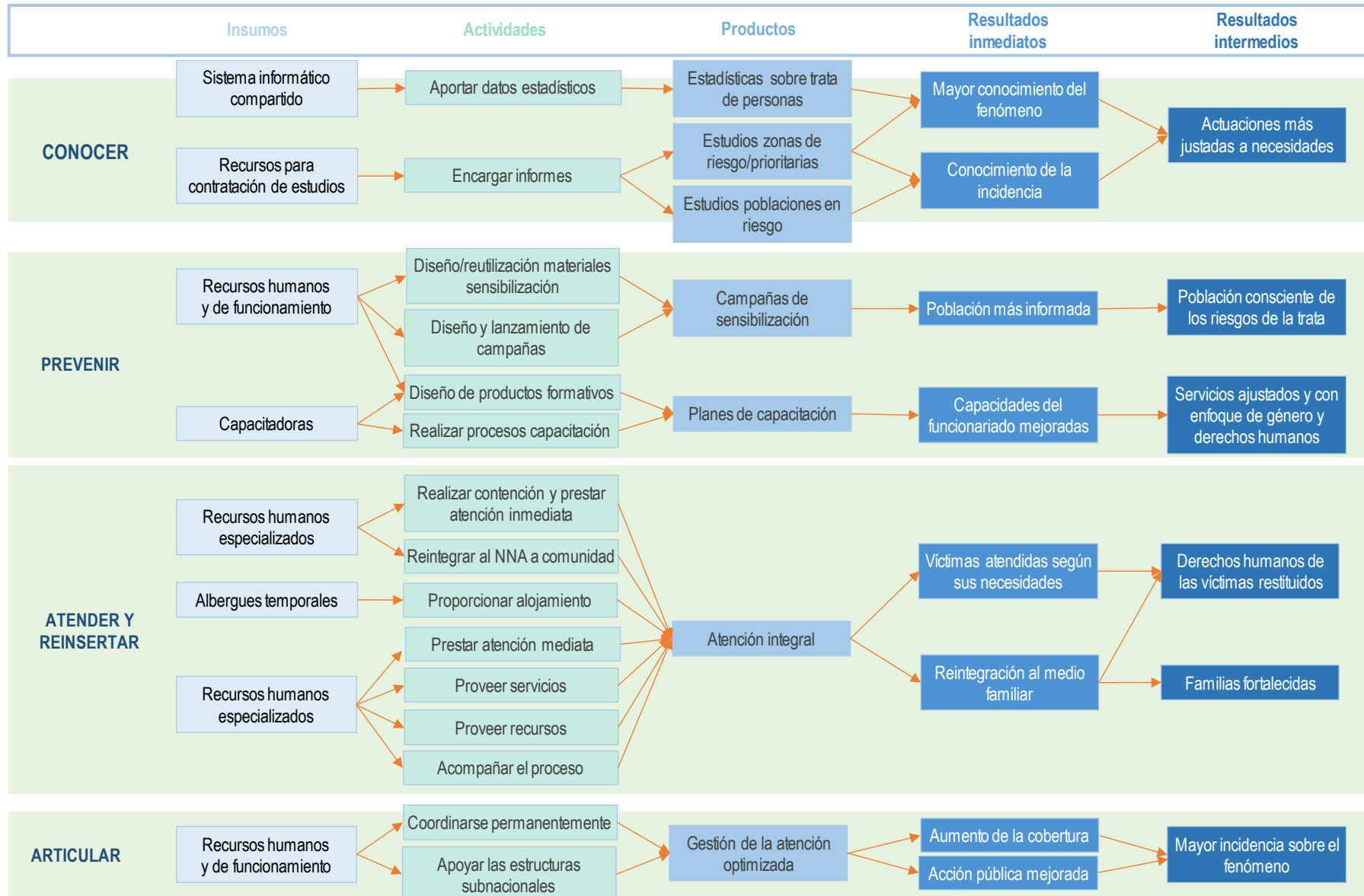
Ministerio de la Niñez

El esquema de funcionamiento es el mismo que se acaba de describir para el Ministerio de la Mujer. Las diferencias se refieren a que en este caso la población a la que se dirigen las intervenciones es diferente (niñez y adolescencia) y, en consecuencia, que existen efectos diferenciados en relación con la atención y la reinserción de la población que ha pasado por un proceso de trata. Por ejemplo, los albergues temporales deben ser utilizados siempre como último recurso, ya que es preferible que, siempre que sea posible, el niño, la niña o la adolescente pueda volver al entorno familiar o, si eso no es posible, al menos a la comunidad de la que procede. Eso supone que el seguimiento posterior se realiza en la mayor parte de las ocasiones en el entorno familiar y que con frecuencia es necesario recurrir a algún tipo de transferencia condicionada que disminuya alguno de los factores de vulnerabilidad⁵². En consecuencia, las familias pueden finalizar fortalecidas si se dan las condiciones necesarias para que esto se produzca.

Es decir, la atención a la infancia cuenta con elementos particulares que hay que tener en cuenta, pero que se encuentran en un nivel micro, que apenas queda reflejado en la cadena de resultados que se incluye, que cuenta con una mirada más global.

⁵² Sin embargo, estos apoyos posteriores no tienen por qué ser prestados directamente por el MINNA, aunque sí serían responsables de garantizar la articulación con la dependencia pública que corresponda.

Diagrama 7. Reconstrucción de cadena de resultados. MINNA



Fuente. Elaboración propia.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|--|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿Los insumos, actividades, productos y resultados son consistentes con las definiciones que constan en el Anexo 1 del pliego técnico? Analice cada uno de los elementos. | 0 | 1 |
| 2 | ¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos de la intervención? Analice cada uno de los elementos. | 1 | 2 |
| 3 | ¿Los productos son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos? | 1 | 2 |
| 4 | ¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de la intervención del OEE mediante algún documento? | 0 | 1 |
| 5 | ¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios? | 1 | 1 |
| 6 | En general ¿Existe coherencia lógica entre los elementos del modelo? | 2 | 2 |
| 7 | ¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad? | 0 | 0 |
| 8 | ¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de la intervención? | 2 | 2 |

Recomendaciones

Los dos modelos lógicos analizados muestran debilidades de cara a conseguir resultados relevantes y ajustados a las necesidades de las personas víctimas de trata. En consecuencia, sería necesario redefinir y completar estas intervenciones y habría que hacerlo basándose en los estudios existentes y en los documentos normativos y políticos que establecen el mandato que deben atender las instituciones con competencias en la materia.

La reconstrucción del mapa de actuaciones que se ha definido en este informe a partir del PNTP y de las cadenas de resultados del MINMUJER y del MINNA pueden ser utilizadas como punto de partida, pero en esta ocasión debe concretarse mucho más las actuaciones que se llevarán a cabo y el modo en el que conducirán a unos productos y a unos resultados inmediatos e intermedios que realmente puedan evaluarse con posterioridad.

Se debe aprovechar la coyuntura de redefinición programática en la que se encuentran tanto el MINMUJER como el MINNA, de manera que el Programa Nacional que se está definiendo ya incorpore todos estos elementos. Así, sería posible definir el modo en el que cada uno de los OEE podrá contribuir a los resultados que se desean, lo que podrá plasmarse en planes concretos para cada una de las instituciones, que no sólo definan lo que se desea hacer, sino que también cuantifiquen la acción y los resultados pretendidos.

Desde otra perspectiva, es necesario reforzar la acción en el nivel subnacional, donde se concentra una parte muy importante de las víctimas de trata. Así, se debería promover la puesta en marcha de Unidades dirigidas a la Prevención, Atención y Protección de estas personas y apoyar la creación y el funcionamiento de las propias Comisiones Departamentales o Municipales, fundamentalmente a través de asistencia técnica. Una de las vías para su fortalecimiento será la capacitación de sus miembros, de manera que se encuentren en condiciones de actuar en la trata de personas y de hacerlo con un adecuado nivel de calidad.

6. PARTES INTERESADAS

Sección Descriptiva

Por partes interesadas entendemos “las entidades, organizaciones, grupos o individuos que tienen un interés directo o indirecto en el programa”. Así, en este capítulo se ofrece una revisión del **marco institucional** existente en el tema de la trata en Paraguay. Las estructuras creadas con el fin de coordinar las intervenciones y, en concreto, la Mesa Interinstitucional, ha sido incluida en el capítulo correspondiente al análisis de complementariedad.

6.1. ¿Cuáles son las partes interesadas en la intervención gestionada por el OEE?

6.2. ¿Qué papel desempeñan en la intervención cada una de las partes interesadas?

Dada la naturaleza del fenómeno de la trata de personas, su marco institucional no se limita al poder ejecutivo, sino que incluye al poder judicial y a algunos órganos de vigilancia. A continuación se realiza una breve revisión de cada uno de ellos.

Poder ejecutivo

Como ya se ha mencionado en otros lugares de este documento, los dos OEE al frente de las intervenciones que se analizan y, por tanto, principales partes interesadas, son el Ministerio de la Mujer (MINMUJER) y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA).

Ministerio de la Mujer

Es el ente rector, normativo y estratégico de las políticas de género en Paraguay y cuenta dentro de su estructura con una **Dirección General de Trata**, que busca asegurar el cumplimiento y ejercicio del derecho de mujeres en esta situación, a través de:

- ☐ El servicio de acompañamiento social, atención psicológica y atención jurídica.
- ☐ Un Centro de Referencia de Víctimas de Trata, que desarrolla acciones preventivas, de asistencia y de atención.
- ☐ La revisión y ajuste de las políticas de lucha contra la trata de mujeres y niñas a nivel normativo e institucional.
- ☐ El apoyo técnico para mejorar las intervenciones de las instituciones en las situaciones de casos de trata de mujeres.
- ☐ La Coordinación y articulación de acciones y servicios de referencia y contrarreferencia con la Dirección General de Servicios y los albergues.
- ☐ De manera especialmente relevante, es la responsable del **Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas**, que es parte del objeto de esta evaluación.
- ☐ Según la información recopilada, es responsable también del **Programa de Reinserción Social (PRS)**, que consiste en la provisión de asistencia programada para personas víctimas de trata. Es un programa de carácter voluntario que ofrece asistencia médica, psicológica y asesoramiento legal y que apoya la educación formal, la capacitación laboral y el microemprendimiento).

El MINMUJER no se centra solo en la protección e integración de las mujeres víctimas de trata, sino que también desempeña un importante rol de sensibilización y fortalecimiento institucional, con acciones tales como la coordinación de reuniones regionales contra la trata a nivel departamental o como la organización de

mesas redondas a nivel municipal. Por ejemplo, en los informes de la Embajada de Estados Unidos elaborados en 2017 y 2018 se menciona que el Ministerio de la mujer:

- ☐ Coordinó 8 reuniones regionales sobre el combate a la trata de personas en cinco departamentos y llegó a 677 miembros de la comunidad y a representantes de departamentos locales de las dependencias que participaban en la Mesa Interinstitucional (Informe 2018).
- ☐ Realizó seis capacitaciones en materia de prevención y protección de la trata para 328 funcionarios del sector público (Informe 2017) y facilitó cinco capacitaciones por medio de la mesa redonda contra la trata para 261 funcionarios de gobierno, incluidos proveedores de servicios sociales, empleados de nivel municipal y departamental y abogados.

Para finalizar este apartado, mencionar que, según una de las informantes, el MINMUJER ha actuado en ocasiones como coordinador oficioso de la Mesa Interinstitucional para la Trata de Personas.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (antigua Secretaría Nacional)

De reciente creación (2018) con nivel ministerial, es el órgano rector de las políticas públicas dirigidas a este sector de la población y, por tanto, es la institución del Estado competente para garantizar la protección de niñas, niños y adolescentes (NNA).

- ☐ Desde 2004 cuenta con una **Unidad de Atención a Víctimas de Trata y Explotación Sexual** que desarrolla lineamientos de prevención y atención directa, así como acciones concretas de protección de niñas, niños y adolescentes. En 2009 se reconoce la necesidad de que la Unidad de Trata aborde la problemática de explotación sexual, trabajando los ejes de prevención y atención. A través de la Resolución 660/2015 se aprueba la denominación **Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES)**, se modifica parcialmente la estructura orgánica y se crea el Departamento del Centro de Atención Transitorio.
- ☐ El MINNA gestiona **un refugio** en Asunción, dedicado a ayudar a las personas víctimas de la trata. Este refugio es gestionado de forma conjunta con una ONG y, además de techo y comida, brindan apoyo psicológico, asistencia social y letrada y programas de reinserción.
- ☐ Es la institución responsable de que el **Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI)** cuente con los mecanismos actualizados para hacer frente a todas las situaciones que vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes, incluida la trata de personas, tanto si son víctimas directas como si son familiares de víctimas. Esto implica el apoyo para el desarrollo de programas y planes en los **consejos departamentales y municipales de niñez y adolescencia** y el desarrollo de capacidades de respuesta en las **Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Coden)**, que serán mencionados con posterioridad.

Otros Órganos con vinculación a la temática de la trata

La tabla que aparece a continuación identifica otros órganos del poder ejecutivo responsables de la gestión vinculada a temáticas, sectores y grupos poblacionales sensibles a la trata de personas.

| Órgano/ /Dependencia | Competencias y estructura vinculada |
|--|---|
| Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) | Es oficialmente la entidad a la que se encomienda la coordinación de la Mesa Interinstitucional que se define más adelante, en concreto a través de la Dirección General de Asuntos Consulares (DGAS) . Cuenta con la Dirección de Atención a Comunidades Paraguayas en el Extranjero para realizar acciones de sensibilización a través de consulados y embajadas y articular acciones de atención primaria a personas víctimas de la trata internacional |
| Ministerio del Interior (MI) | Responsable de la seguridad pública y la gobernabilidad democrática en el país: Dispone de la Dirección General de Migraciones (DGM) , para acciones de prevención y detección de situaciones irregulares en el trámite de ingreso y salida del país. Para |

| Órgano/ /Dependencia | Competencias y estructura vinculada |
|---|---|
| | <p>ello, por ejemplo, en 2016 aprobó el “Manual de Procedimientos para los casos de Radicación de Extranjeros Víctimas de la Trata de Personas”.</p> <p>Es responsable de la Policía Nacional (PN), donde se cuenta con:</p> <ul style="list-style-type: none"> Una División de Trata y Paraguayos Desaparecidos. La Interpol, que apoyan la investigación penal y colaboran con la seguridad de las personas víctimas. La División Especializada en Atención a Víctimas de Violencia contra la Mujer y las Niñas y Adolescentes, que en el abordaje comunitario puede detectar situaciones de trata de personas. El Departamento de Identificaciones debe garantizar la documentación adecuada de las personas. |
| Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales | <p>Entidad responsable de la atención a las personas que retornan al país. Cuenta con un programa que subsidia los costos del traslado cuando se encuentran en situaciones de dificultad. Cuando son víctimas de trata, el procedimiento para el acceso a esta ayuda queda muy simplificado.</p> <p>Se está en fase de diseño de otro programa dirigido a apoyar la generación de condiciones para la reinserción de personas retornadas cuando existen condiciones de vulnerabilidad y escasos recursos. Consistirá en una ayuda económica de mantenimiento por 4 meses, a cambio de que se inscriba en una capacitación del MTESS. A su finalización se apoyará su proceso de búsqueda de empleo y contará con apoyos de servicios sociales adicionales para ellos y sus familias. Este programa se pondrá a disposición de la Mesa Interinstitucional.</p> |
| Secretaría Nacional de Turismo (Senatur) | <p>Organismo responsable de ejecutar la política nacional en materia de turismo, promoviendo, difundiendo y desarrollando el turismo interno y receptivo como instrumento de crecimiento económico, generación de empleo y mejora de la calidad de vida de la población.</p> <p>Su rol frente a la trata de personas se articula en acciones de prevención como la difusión y la información, la reducción de la demanda de servicios y bienes asociados a este delito, entre otros. Durante los últimos 3 años ha venido colaborando con una de las ONG especializadas en la materia en un proyecto de prevención del abuso sexual y trata con fines de explotación sexual en el contexto de viajes de turismo.</p> |
| Secretaría Técnica de Planificación (STP) | <p>Es la institución pública rectora de la planificación para el desarrollo sostenible del país. Cuenta con la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), responsable de la producción de información estadística básica para la toma de decisiones. En el ejercicio de este rol contribuye con la recolección de datos y la producción de información para la definición de las líneas políticas de prevención y combate a la trata de personas.</p> |
| Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) | <p>Es responsable de la gestión del sistema educativo del país, por lo que a través de sus diferentes dependencias contribuye con acciones de difusión, prevención y alerta temprana frente a la trata de personas.</p> |
| Ministerio de Justicia (MJ) | <p>Responsable de coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con el sistema de administración de justicia y de promover la efectiva vigencia de los derechos humanos, por lo que cumple funciones de prevención, detección y alerta temprana de la trata de personas.</p> <p>En el Vice Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con la Dirección General del Registro Civil de las Personas y la Dirección General de Derechos Humanos.</p> |
| Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) | <p>Responsable, entre otras funciones, de velar por el estricto cumplimiento del régimen laboral y los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y las trabajadoras. Por ello, también puede cumplir con funciones tanto de prevención, detección y alerta temprana de la trata de personas y de apoyo en la reinserción de las personas víctimas. Para el primero de los roles, cuenta con la Dirección General del Trabajo, la Inspección</p> |

| Órgano/ /Dependencia | Competencias y estructura vinculada |
|---|--|
| | Laboral o la Dirección de la Mujer Trabajadora, todo ello en el Vice Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el segundo, cuenta con el conjunto de Sistema de Formación y Promoción Profesional. |
| Ministerio de Industria y Comercio (MIC) | Dispone de una Dirección de Derechos Humanos que puede contribuir a acciones de prevención y reinserción social de las personas víctimas. |
| Ministerio de Desarrollo Social (MDS)⁵³ | Órgano responsable de coordinar, monitorear y evaluar el diseño y la implementación de las políticas sociales del Estado paraguayo, por lo que sus programas pueden plantearse como parte del marco general de prevención de la trata, así como de la reinserción de las personas víctimas. La acción del MDS, además, se ejecuta interinstitucionalmente, en concierto con otros OEE del Estado paraguayo. Entre sus alcances se menciona la Protección y promoción social de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, la superación de la pobreza en todas sus dimensiones y el acortar brechas de desigualdad, promoviendo el ejercicio de derechos o el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades en forma sostenible, en los niveles nacionales, departamentales y municipales. |
| Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) | Responsable de la gestión de los servicios y establecimientos de salud en las comunidades. Debe realizar acciones de promoción y atención primaria en salud (incluida la salud sexual y reproductiva y la mental), prevención y apoyo psicosocial, acciones que se constituyen en puntos clave en la prevención y el combate a la trata de personas. |

Otros poderes vinculados a la trata de personas

Ministerio Público

Es un órgano extra poder que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto y las garantías constitucionales, por lo que promueve la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, del medio ambiente y otros intereses difusos y de los derechos de los pueblos indígenas. Además, ejerce la acción penal pública.

Desde 2008 cuenta con la denominada **Unidad Fiscal Especializada en lucha contra la Trata de Personas y la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes** (creada por Resolución N° 3473) (UFETESI), que es la dependencia competente para la investigación y persecución de la Trata de Personas en el Paraguay y con otros Estados a través de la cooperación internacional. Además de este rol, cuenta con los siguientes objetivos específicos, entre otros:

- ❑ Proponer al Fiscal General del Estado las políticas institucionales relacionadas con la lucha contra la trata de personas y explotación sexual a niños, niñas y adolescentes.
- ❑ Coordinar las tareas que se realicen en el marco de la asistencia jurídica internacional sobre cuestiones relacionadas con la trata de personas y explotación sexual a niños, niñas y adolescentes.
- ❑ Fomentar las relaciones con instituciones a nivel nacional e internacional, cuyo objetivo sea el combate a esta problemática.
- ❑ Coordinar el buen funcionamiento jurídico administrativo en el combate a la trata de Personas y a la explotación sexual infantil, unificando criterios de gestión y emitiendo instrucciones generales o particulares del área a su cargo.

El Manual de Procedimientos de la UFETESI (aprobado por Resolución F.G.E. N° 5308/2015) define los siguientes protocolos de actuación:

⁵³ Anteriormente, Secretaría de Acción Social (SAS).

- ☐ Para la certificación de la victimización por trata de personas.
- ☐ Para la asistencia a personas victimizadas por la trata y la gestión de derivaciones.
- ☐ Para el registro de casos de trata con fines estadísticos
- ☐ De evaluación de registros de personas victimizadas por la trata.

Además, en el informe de la Embajada de Estados Unidos en Paraguay para 2017 se menciona que esta unidad impartió capacitaciones contra la trata a 400 funcionarios de gobierno, entre ellos jueces, fiscales y policías. En el informe de 2018 se menciona que organizó cuatro sesiones de capacitación en temas de trata con fines de explotación laboral que se impartió a 400 funcionarios públicos, entre ellos jueces, fiscales, investigadores, inspectores laborales y funcionarios de inmigraciones.

Según la información recopilada, en los comienzos del trabajo con la temática de trata en el país (2005 o 2006), la embajada americana proporcionó un gran apoyo al Ministerio Público, que se concretó, por ejemplo, en la donación por parte del Departamento de Estado de un software que se encontraba instalado en el Ministerio Público, pero que podía ser alimentado por todas las instituciones, ya que cada una de ellas disponía de un acceso. Este software tenía el objetivo de contar con un sistema de información actualizado sobre la trata de personas. Lamentablemente, ese sistema nunca se llegó a utilizar y, según las declaraciones recopiladas, no se encuentra disponible en la actualidad.

La UFETESI representa al Ministerio Público en la Mesa Interinstitucional contra la Trata de Personas. Está conformada por una Coordinación, tres Unidades Penales y una Dirección Técnica de Apoyo, cuya función es garantizar el especial abordaje que requieren las personas victimizadas por la trata. Para ello cuenta con tres departamentos para apoyar a las víctimas mediante asistencia psicológica, social y jurídica.

En Paraguay no se dispone de un albergue transitorio para los hombres víctimas de trata. Es por ello que en ocasiones la UFETESI les brinda ayuda *ad hoc* antes de tramitar su regreso a las comunidades de origen. Las representantes del Ministerio Público reconocen que la atención a las víctimas no se encuentra entre sus competencias, pero que en ocasiones se ven en la necesidad de asumir al menos una parte de ella, al menos de manera inmediata, porque la respuesta institucional es deficiente.

Nivel subnacional

En el nivel subnacional se cuenta, por una parte, con alguna presencia de instituciones del Estado nacional responsables de asegurar el cumplimiento de derechos: las escuelas y las supervisiones pedagógicas, los centros de salud y los hospitales distritales, las comisarías, los juzgados de paz, los juzgados y fiscalías, las oficinas del registro civil, las delegaciones de la Defensoría del Pueblo, etc., que pueden jugar un papel en la trata de personas o en la atención a sus víctimas. Algunas de ellas, sin embargo, tienen un vínculo de mayor intensidad con esta problemática y con las actuaciones que se dirigen a las personas que sufren esta situación. Las más destacadas son las siguientes:

- ☐ Las **Mesas o Comisiones departamentales de prevención y combate a la trata de personas**⁵⁴ fueron estructuradas como un espacio de articulación, abierto a conversaciones, aprendizajes e interacciones en estas escalas. Según la información recopilada, el MINMUJER promovió la creación de estas Mesas en 11 de los 17 departamentos, aunque se reconoce que, en la práctica no funcionan salvo cuando son visitadas por representantes de la institución, y que no ha existido una apropiación efectiva de estos espacios.
- ☐ Las **Consejerías municipales por los derechos de la niñez y la adolescencia (Codeni)**, fueron creadas por el CNA e instaladas en más de la mitad de las municipalidades del país, por lo que son uno de los más importantes y expandidos servicios municipales de atención integral a las personas.

Finalmente, dadas sus especiales características, puede mencionarse que la **Municipalidad de Asunción** ha realizado labores proactivas para la detección de la trata en la terminal de autobuses de la capital, la cual era

⁵⁴ Estas Comisiones existen (o pueden existir) también en algunas municipalidades.

el centro principal de transporte terrestre nacional e internacional. Del mismo modo, aunque promovido y patrocinado por el gobierno, se capacitó a 23 taxistas de la ciudad de Asunción. Esta capacitación incluía un componente de sensibilización sobre la explotación sexual infantil.

Otros agentes

Es posible identificar otros agentes que intervienen en el ámbito de la trata de personas en Paraguay. En concreto, se trata de las organizaciones de la sociedad civil organizada y de algunas organizaciones internacionales que actúan directa o indirectamente en el país.

Otros países

Con la información disponible hasta el momento, se han identificado dos tipos de relaciones con organizaciones multilaterales o con otros países:

- ❑ La primera tiene que ver con las relaciones que establece el Ministerio Fiscal, a través de la UFETESI, con otros países para la investigación del delito de trata. En concreto, se menciona la cooperación con Alemania, Argentina, Chile, Francia, la Europol y la Interpol en aproximadamente 50 investigaciones internacionales. En 2018, también con Bolivia y España. Los casos en los que colaboraron implicaron a 20 víctimas de la trata paraguayas y a 3 extranjeras.
- ❑ El otro bloque de relaciones es el que se establece en el marco de la Mesa Interinstitucional, en la que en algunas ocasiones han participado representantes de instituciones multilaterales con presencia en Paraguay o que estaban cofinanciando parte de las actuaciones desarrolladas en el país.

Cabe mencionar aquí también la relación con organismos internacionales, a través de la financiación de iniciativas concretas, bien directamente, bien a través de alguna de las organizaciones de la sociedad civil. En este marco, puede destacarse especialmente a la **Organización Integral para las Migraciones**, que en diferentes ocasiones ha financiado la realización de estudios y protocolos de atención para personas víctimas de trata⁵⁵. Otras organizaciones con las que se ha colaborado, pero en menor medida han sido el BID, la CAF o la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, que han aportado bien recursos financieros, bien apoyo técnico.

ONG y sociedad civil

Si bien la Ley Integral contra la Trata de Personas no estipula explícitamente la participación obligatoria de actores de la Sociedad civil en los espacios interinstitucionales y de articulación, es cierto que la necesidad de colaborar con estas organizaciones se encuentra en el espíritu de la ley y que es claramente destacado por el Protocolo de Palermo como un elemento que refuerza las posibilidades de brindar una atención integral e integrada.

En el periodo analizado, durante 2017 el gobierno identificó una ONG como enlace entre la Mesa Interinstitucional y la sociedad civil, pero este nombramiento parece coincidir con parte de la etapa de menor actividad de la Mesa, por lo que, según la información recopilada, no ha surtido efectos claros. De hecho, lo que se destaca durante los años incluidos en esta evaluación, es que la cooperación con la sociedad ha sido extremadamente limitada, al menos en lo que se refiere a su participación en los espacios de articulación. De hecho, algunas ONG afirman que no se les notificó cuándo se llevaban a cabo las reuniones de algunas mesas redondas y que, cuando pudieron asistir, no se tomaron en cuenta sus aportaciones.

Mencionar que en los años anteriores al ámbito temporal de esta evaluación, algunas ONG han mostrado un papel más activo y mucho más visible en el ámbito de la trata de personas, especialmente en la realización de estudios e investigaciones pero también, en algunos casos, en el campo de la atención a personas víctimas. Entre ellas, cabe mencionar al Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud (CENIJU), a Global Infancia, al Grupo Luna Nueva y a la CDIA, la Coordinadora por los Derechos de la

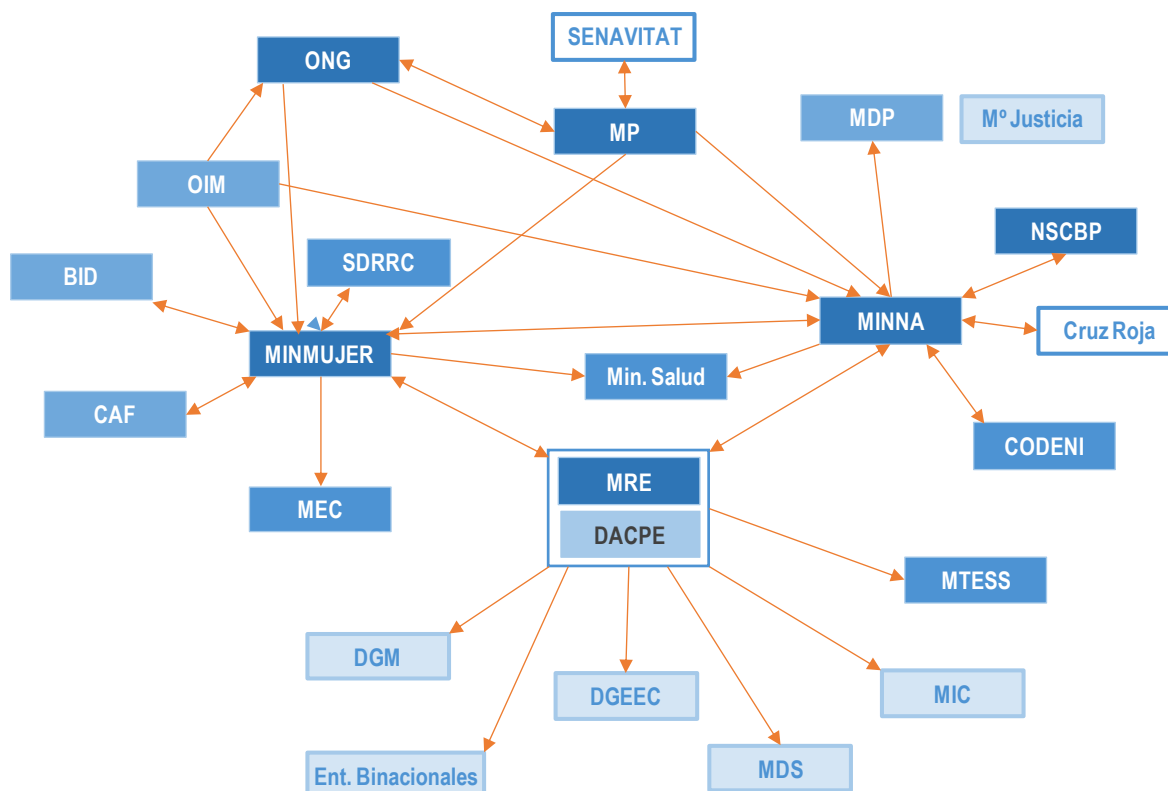
⁵⁵ Tanto apoyando al sector público (especialmente al Ministerio Público), como a algunas ONG.

Infancia y la Adolescencia. Otras, que también tuvieron un papel activo en los años anteriores a los incluidos aquí, han dejado de existir en la actualidad.



Se incluye a continuación un diagrama que contiene las principales relaciones que se han ido mencionando a lo largo de las entrevistas celebradas durante la evaluación. Algunas de las instituciones mencionadas sólo han sido mencionadas por uno de los OEE y, por tanto, han sido representadas en colores más claros. Este diagrama solo busca mostrar una imagen general de las relaciones establecidas y muestra claramente como el MINMUJER y el MINNA concentra la mayor parte de las relaciones con otros OEE.

Diagrama 8. Relaciones en el ámbito de la trata entre las instituciones paraguayas



Fuente. Elaboración propia a partir de declaraciones de informantes y del Reglamento de la Mesa

6.3. ¿Qué opinión tienen las partes interesadas acerca de la intervención?

Los intereses de los agentes que influyen o pueden influir en las intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata pueden ser coincidentes, antagónicos o complementarios entre sí y ello puede dar lugar a conductas y actitudes de apoyo, resistencia o indiferencia respecto de las intervenciones evaluadas. A lo largo de la recogida de información se han encontrado las tres posiciones entre las entidades que han sido entrevistadas. A continuación se describe mínimamente estas tres posiciones:

- **Actitud de apoyo.** Presente fundamentalmente entre las instituciones que tienen entre sus competencias la temática de la trata (el MINMUJER, el MINNA y el Ministerio Público). Son conscientes de la gravedad del problema y desean dotarle de relevancia en la agenda política. También reconocen que durante los últimos años el fenómeno de la trata se ha encontrado ausente de esa agenda.

En este grupo se encuentran igualmente las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la materia y que cuentan con una clara conciencia de su importancia para los derechos humanos en

general y para el Paraguay en particular. Reconocen, sin embargo, que el aislamiento existente en los últimos años y la escasez de financiación que ha estado a su alcance, ha tenido como consecuencia que el trabajo en este campo ha sido algo menos activo, también por su parte.

- ☐ **Actitud de resistencia.** Si bien no es una resistencia totalmente explícita, sí se detecta que la temática no es prioritaria para la acción de alguna de las entidades públicas paraguayas. Ello, en la práctica, puede suponer una actitud de resistencia, si no se dedican los recursos o el esfuerzo debido a los roles que cada una de las entidades deben cumplir.

Conviene también mencionar aquí que algunas de las entidades muestran una cierta resistencia a uno de los OEE responsables de una parte muy importante del mandato normativo de la trata de personas. El equipo evaluador desconoce si esta resistencia responde a razones sustentadas por hechos reales o si se debe a otras razones, pero puede ser un factor que esté incidiendo, de manera indirecta, sobre la atención pública y la financiación a la temática de la trata.

- ☐ **Indiferencia.** Para la mayor parte de las instituciones, incluso para muchas de las que participan en la Mesa Interinstitucional, la trata de personas es uno más de los temas que deben atender. De hecho, en algunos casos puede que ni siquiera lo conciben de este modo ya que, desde su perspectiva, únicamente intervienen en una pequeña parte del proceso. Ello se traduce en una actitud que no favorece ni dificulta su intervención, ya que la entienden englobada en el conjunto de su actuación.

En resumen, la trata de personas es una temática que concita todo tipo de opiniones y posiciones y que lo ha venido haciendo en el periodo que se ha analizado en esta evaluación.

Sección Valorativa

6.4. A la hora del diseño de la intervención, ¿hasta qué punto se ha tenido en cuenta a las partes interesadas?

Ministerio de la Mujer

Si la pregunta se planteara en términos de si el MINMUJER ha tenido en cuenta en su acción al resto de agentes interesados en la temática de trata de personas, habría que responder claramente de manera afirmativa, ya que en los procesos que sustentaron las actuaciones que llevan a cabo en la actualidad se contó con un amplio volumen de participación⁵⁶. Algo similar ocurre con el documento que sustentará el Programa Nacional. En el momento actual se encuentra en su primera etapa, pero se prevé una amplia participación por parte de otras instituciones y de la sociedad civil.

Sin embargo, desde la perspectiva de los indicadores que se definieron para responder a esta pregunta, seguramente la respuesta haya de ser algo diferente. La razón es que, hasta donde ha podido averiguar este equipo evaluador, el MINMUJER no ha elaborado un documento detallado en el que se analizasen las partes interesadas, el papel que desempeñan cada una de ellas y sus posiciones sobre la intervención [PI1]. Tampoco se cuenta con evidencias de que en el pasado se realizase un análisis concreto de partes interesadas, aunque no se sustentase en un documento. Lo que sí se hizo, volviendo a la idea del párrafo anterior, fue la definición del marco institucional de la temática de trata de personas, de lo que queda constancia tanto en el documento de política como en el PNTP que no llegó a aprobarse.

Finalmente, aunque fuera del ámbito temporal de esta evaluación, el sistema actual para el diseño de programas presupuestarios del Ministerio de Hacienda requiere la realización de un análisis de involucrados, que se considera equivalente a lo que sería un análisis de partes interesadas. Lamentablemente, no se ha tenido acceso al formulario elaborado por el Ministerio de la Mujer en esta temática.

⁵⁶ Ver capítulo 2, en lo que se refiere a la elaboración de la POLNATRAP.

Ministerio de Niñez

En este caso sí que se cuenta con un documento que define el programa PAIVTES, aunque es poco detallado y no cuenta con las características propias de un documento de programa como tal. Por otra parte, el nacimiento de PAIVTES se produce como evolución natural de la anterior Unidad de Trata que, ante un incremento de la demanda, pasa a denominarse Coordinación y, posteriormente, en el 2015 se convirtió en el Programa, creado por resolución institucional N° 660/2015. No se cuenta con mayor información del proceso específico utilizado para decidir las actuaciones que se incluirían en el programa, así que no es posible valorar si se tuvo en cuenta a otras instituciones o no.

Sin embargo, en este caso sí que se cuenta con los formularios que el MINNA remitió al Ministerio de Hacienda, de cara a la preparación del presupuesto 2020, que incluye una ficha de análisis de involucrados. En este documento, que considera a un total de 14 instituciones, no se menciona de manera específica la temática de trata, ni siquiera agrupada con otras líneas de actuación⁵⁷. Por otra parte llama la atención que la posición de todas las instituciones consideradas ha sido calificada como positiva, ya que es infrecuente que no existan tensiones con ninguna de las instituciones con las que se relaciona un OEE. En consecuencia, en este caso tampoco se puede decir que la intervención cuente con un documento específico en el que se analicen detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre la intervención [PI1].

6.5. ¿La intervención ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia? [PI2]

Por las razones ya expuestas en la pregunta precedente, debe afirmarse que en ninguno de los dos casos se ha elaborado una estrategia de abordaje de las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia. De las declaraciones recogidas en las entrevistas mantenidas, se deduce que esta cuestión no ha contado con una atención específica en las actuaciones de ninguna de las dos instituciones, al menos no de manera formal, y que no existe ningún documento al respecto.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|--|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿La intervención ha elaborado un documento en el que se analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre la intervención? | 0 | 0 |
| 2 | ¿La intervención ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia? | 0 | 0 |

Recomendaciones

Dos son las recomendaciones en este ámbito. La primera de ellas no es sencilla de implementar, pero se considera imprescindible si se desea que en el mediano plazo existan posibilidades para abordar la problemática de la trata con un mayor nivel de relevancia. Se trata de la confección de un plan para el fortalecimiento de las estructuras a nivel subnacional en las que se concentre la prevención de la trata de

⁵⁷ Recuérdese que en la nueva estructura presupuestaria, el PAIVTES será una de las acciones misionales dentro del Programa Central de la Institución, por lo que no se requería su desglose.

personas y la atención a las personas víctimas. En una primera etapa, el plan de fortalecimiento podría centrarse en las estructuras de los OEE con las principales competencias en la materia, pudiendo abordarse una segunda etapa en el mediano plazo, más dirigida a los gobiernos departamentales y/o municipales, en la medida que realmente pongan en marcha actuaciones en el ámbito de la trata de personas.

Mientras el interior del país, donde las declaraciones recogidas sitúan la mayor parte de casos de trata de personas, no cuente con interés y con capacidades reales de identificarlos y atenderlos, los esfuerzos que se realicen solo podrán ser de carácter muy parcial y alcanzarán a una proporción muy pequeña de personas que se encuentran en esta situación.

Esta es una recomendación que **solo se puede atender desde la Mesa Interinstitucional**, porque supera las competencias de cualquiera de los OEE por separado. Seguramente en ella deberían participar además otras instancias institucionales, y debería existir un compromiso político que pudiese sustentar una iniciativa de estas características. No obstante, y a pesar de que, como se dice, se trata de un esfuerzo de largo plazo, se considera imprescindible empezar a trabajar en esta dirección, especialmente en el caso de los departamentos con concentración de casos de trata o, simplemente, de pobreza.

La otra recomendación es más sencilla y se refiere a la confección de una estrategia de superación de las posiciones de oposición que muestran algunos de los OEE hacia la temática de la trata de personas y, sobre todo, hacia el MINMUJER. Esta resistencia podría deberse a cuestiones “ideológicas”⁵⁸, pero también podría sustentarse en datos objetivos, vinculados con una acción casi irrelevante en este ámbito y con un estilo que privilegia el discurso sobre la información y los datos. El MINMUJER debería comenzar por tratar de determinar cuál de las dos razones se encuentra detrás de esta resistencia, aunque probablemente descubra que es una mezcla de ambas.

El resultado del análisis debe constituir el primer paso para la definición de una estrategia de abordaje de este problema, que resulta imprescindible si desean que su accionar público sea todo lo relevante que debería.

⁵⁸ Las resistencias hacia los mecanismos de igualdad son frecuentes en multitud de países.

7. POBLACIÓN POTENCIAL

Sección Descriptiva

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, quien elabora un informe bienal sobre el fenómeno de la trata de personas en el mundo, uno de los retos existentes a nivel global tiene que ver con la recogida de información precisa con el fin de trazar una imagen real del fenómeno. No hay que olvidar que la trata de personas es, en sí misma un delito y, como tal, se procura que se encuentre oculta. Por tanto, todos los análisis sobre población afectada por la trata se sustentan en estimaciones a partir de datos diferentes, muy frecuentemente a partir del número de casos identificados y reportados en cada lugar.

Diversas fuentes afirman que es muy probable que este método cuente con algunos sesgos de base. Uno de ellos es la mayor visibilidad, incluso conceptual, de la trata con fines de explotación sexual. De hecho, un 79% del total de los casos identificados en el mundo se refieren a esta forma de trata, frente a un 18% de casos de explotación laboral⁵⁹. El otro es que, siguiendo el Protocolo de Palermo, se ha prestado una especial atención a la trata dirigida a mujeres e infancia y adolescencia. Es precisamente en la explotación laboral donde, con carácter general, se encuentra un mayor número de varones adultos, por lo que este tipo de explotación puede haberse visto infrarrepresentada.

En este marco Paraguay no es una excepción. Los únicos datos que cuentan con desagregación anual son los de personas atendidas, e incluso estos no siempre se refieren en exclusiva a personas víctimas de trata, sino que en ocasiones los datos agregan la atención a diferentes problemáticas⁶⁰. Existe un problema adicional y es que los programas existentes en Paraguay establecen limitaciones respecto de las personas atendidas, de manera que los hombres adultos víctimas de trata no reciben apoyo y el que obtienen los niños y adolescentes varones es solo parcial.

Por todo ello, la respuesta a las preguntas de este apartado se ha basado, por un lado, en los datos ofrecidos por la UNODC en su informe de 2018 referidos a los países de Sudamérica⁶¹ y en los datos de atención ofrecidos por los tres OEE que prestan servicios más directamente relacionados con las personas víctimas: el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de la Niñez y el Ministerio Público. En cada apartado se establecen cautelas adicionales, en los casos en los que se ha considerado necesario.

7.1. ¿Cuáles son los métodos, las fuentes y los instrumentos que usa la intervención para identificar a la población potencial y objetivo?

Los documentos de los que se dispone no siempre identifican la fuente utilizada para los cálculos poblacionales.

- ☑ En el caso de los programas dirigidos a mujeres los datos sobre población potencial provienen de fuentes estadísticas paraguayas, aunque no se menciona la fuente concreta ni el año al que se refiere. No ha sido posible establecer los criterios utilizados para el cálculo de la población objetivo.
- ☑ Por el contrario, los datos referidos a niñez y adolescencia sí identifican la fuente concreta (estadísticas del DGEEC) y el año del que se toman los datos. Al descender al cálculo de la población objetivo, se recurre a publicaciones *ad hoc*, que como regla general no cuentan con un carácter periódico.

En el nuevo proceso de programación presupuestaria que se estaba desarrollando en paralelo a esta evaluación, tanto las actuaciones incluidas en el MINMUJER como las del MINNA habían sido definidas

⁵⁹ Según informa la UNODC en su página web, a junio de 2019.

⁶⁰ En el caso de mujeres, con las de víctimas de violencia de género en general. En infancia y adolescencia, con las sometidas a otras formas de explotación sexual, aunque no cumplan los requisitos para ser consideradas trata de personas.

⁶¹ Es decir, son datos no específicos para Paraguay.

como actividades misionales en el marco de su programa central, lo que en la práctica significa que no se define la población potencial. Este aspecto será tenido en cuenta en apartados posteriores.

7.2. Describa y cuantifique la población potencial⁶² de la intervención discriminando según sexo

Actuaciones dirigidas a mujeres

El MINMUJER define la población potencial de estas actuaciones de manera agregada con las dirigidas a la violencia de género en general. Según este criterio, en el momento de definición, se indicaba que la población potencial se corresponde directa o indirectamente a toda la población de mujeres del país, que ascendía aproximadamente a 3.380.696 mujeres de un total de 6.709.730 habitantes del Paraguay, en función de la protección de las mujeres a toda violencia basada en género, con un especial énfasis en la violencia doméstica.

En términos de trata de personas, sería necesario acotar esta población un poco más, si bien es cierto que se ha mencionado en capítulos anteriores que la violencia es uno de los factores que correlacionarían más con el fenómeno de la trata de mujeres. No obstante, por ofrecer una cifra distinta, a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2017 y del módulo dedicado a pobreza, se puede estimar que, desde esta perspectiva, habría 828.259 mujeres potencialmente víctimas de trata. Para calcular esta cifra, se ha aplicado el porcentaje de pobreza (calculada por nivel de ingresos) en zonas rurales y urbanas al volumen de población existente en ese momento, según la misma estadística.

En cualquier caso, lo que puede afirmarse es que el fenómeno de la trata se encuentra muy feminizado, los datos ofrecidos por la UNODC para América del Sur en el informe global de 2018 afirman que un 82% de las víctimas detectadas en la región son de sexo femenino, ya sean mujeres adultas (un 51%) o niñas (un 31%). Los datos son abrumadores en la trata con fines de explotación sexual, con un 96% de mujeres y niñas, con una clara mayoría de las primeras respecto de las segundas⁶³. Este dato es relevante porque, aún hoy, la trata con fines de explotación sexual da cuenta del 58% de las víctimas detectadas en Sudamérica.

Es cierto que la participación de mujeres es diferente en el caso de la explotación laboral, ya que las víctimas mujeres adultas suponen en este caso el 26% del total, por detrás de los hombres adultos (que son un 33%), según la fuente de UNODC ya citada.

Actuaciones dirigidas a niñez y adolescencia

Según la evaluación de diseño realizada en 2016, la SNNA como ente rector en materia de Niñez y Adolescencia, describía a esta población como el total de niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad que habitan el territorio nacional. En ese sentido, según la DGEEC para el año 2013 el número de personas en ese rango de edad asciende a 2.605.803 niñas, niños y adolescentes, representando el 38,4% del total de la población (6.783.374 personas). Esta definición, sin embargo, excluye la posibilidad de contemplar a las NNA de nacionalidad paraguaya que se encuentren fuera del territorio nacional, así como a NNA que se encuentren en Paraguay, independientemente de su condición migratoria y su nacionalidad.

Según la misma evaluación, eso significa que se parte del supuesto de que “cualquier niña, niño o adolescente, independientemente de su condición, entorno, y/o nacionalidad, podría en alguna ocasión, encontrarse vulnerado en sus derechos, siendo la obligación de la Entidad velar por el cumplimiento de aquellos, sin excepciones”. Esto parece seguir un criterio similar al utilizado en caso de las mujeres.

⁶² La **población potencial** está conformada por todas las personas/entidades/organizaciones/entorno que presentan la necesidad y/o problema que justifica el programa y, por tanto, que podrían ser elegibles para recibir sus bienes o servicios. Debe caracterizarse de acuerdo a los siguientes criterios: grupos de edad, nivel educativo, sexo, nivel socio-económico, lugar de residencia (rural o urbana), localización (departamento, municipio, ciudad, región), actividad económica, u otros atributos que sean pertinentes.

⁶³ El informe de UNODC no desagrega en este caso los datos de mujeres y niñas, solo incluye el dato que se muestra.

7.3. Describa y cuantifique la población objetivo⁶⁴ de la intervención, según sexo

Actuaciones dirigidas a mujeres

La población afectada directamente por el problema (población objetivo), es identificada como las mujeres discriminadas por motivos de género y trata, especialmente aquellas situadas en el área que se considera de mayor vulnerabilidad, que se corresponde con el área metropolitana y los departamentos de Alto Paraná, Amambay, Canindeyú y Boquerón, especialmente los de zona de frontera. Eso supondría aproximadamente un 0,2% de la población potencial (3.380.696 mujeres), tomando como periodo los años 2011-2013. Ello se corresponde con una cifra de 6.761 mujeres.

En las entrevistas mantenidas en el Ministerio de la Mujer se ha recogido información en el sentido de que se han ampliado los departamentos con casos de trata. De hecho, los que se mencionan en esta ocasión han sido los de Alto Paraná, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Itapúa y San Pedro, manteniendo el área metropolitana. Como puede verse, la definición de departamentos no es exactamente coincidente con la anterior, sin que se cuente con datos cuantitativos que permitan conocer realmente cuál es la incidencia de la trata en cada uno de ellos.

En cualquier caso, puesto que todas las víctimas que sean atendidas por el programa han de haber sido certificadas como tales por el Ministerio Público, es posible tomar como **población objetivo** a las mujeres que alcanzan esta certificación. Como se verá, eso ha supuesto en el periodo 2015-2018 un total de 271 mujeres adultas, muy lejos de las cifras definidas como población objetivo⁶⁵ por parte del Ministerio de la Mujer.

Actuaciones dirigidas a niñez y adolescencia

Se recurre de nuevo a la evaluación del programa de Promoción y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de 2016, que establece que es necesario focalizar la atención en estos programas y que la población de NNA más propensa a situaciones de vulnerabilidad guarda una fuerte relación con la pobreza, contexto en el que se priorizaban las actuaciones de la SNNA.

Según los datos ofrecidos en esa evaluación, 1.100.000 NNA de entre 0 y 17 años que habitaban en el país se encontraban en situación de pobreza⁶⁶, con una mayor proporción en zonas rurales, urbano-marginales y pueblos originarios. Además, se menciona que según la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA) realizada en el año 2011, existían 395.954 NNA entre 5 y 17 años de edad en situación de trabajo infantil, mientras que en el Balance Anual de Gestión Pública de la SNNA correspondiente al año 2015, la Entidad informa sobre la estimación de 416.425 niños, niñas y adolescentes en situación de trabajo infantil y trabajo infantil peligroso, lo que constituye uno de los principales focos de la problemática abordada.

Con datos algo más actualizados, el informe de la DGECC, Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados (MICS), correspondiente a 2016 afirma que en Paraguay hay casi 1.400 niños, niñas y adolescentes que trabajan⁶⁷ un número de horas semanales superior al máximo permitido para su tramo de edad⁶⁸ y la mayor parte de ellos (unos 1.360) lo hacen en condiciones que pueden ser consideradas como peligrosas.

Desde otro punto de vista según el informe de UNODC antes citado, del total de víctimas de explotación laboral detectadas, un 41% son menores de edad (el 24% de niñas y adolescentes mujeres y el 17% de

⁶⁴ La **población objetivo** refiere a personas/entidades/organizaciones/entorno relacionados con la problemática, y que la institución planifica atender.

⁶⁵ No obstante, según el informe de la Women's Link Worldwide citado anteriormente, en el periodo 2010-2013 el Ministerio Público reportó 145 casos de trata de personas, mientras que UNODC proporcionaba una cifra de casi el doble. Eso hace pensar que pueden estar produciéndose "fugas" en algún punto del sistema.

⁶⁶ Referida sobre todo a pobreza estructural, basada en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), (Boltvinik, 1990).

⁶⁷ No se cuenta con información que permita explicar la amplísima diferencia existente entre las estimaciones de la SNNA en 2015 y los datos de la encuesta de la DGECC un año después.

⁶⁸ El máximo permitido para que no sea considerado trabajo infantil.

varones) dato que, aunque se corresponde con todos los países de América del Sur, puede ser tomado como referencia. Lamentablemente, en este caso no ha sido posible encontrar información actualizada sobre población que permitiera diferenciar con claridad entre los segmentos de niñez y adolescencia. Sí se sabe, como se decía con anterioridad, que la pobreza parece ser el mejor predictor en el caso de infancia, pero no se cuenta con datos de pobreza desagregada por edad.

Desde otro punto de vista, en el momento de realizar la misma encuesta (MICS) había 1.386 mujeres casadas o en pareja de 19 años o menos, lo que es considerado como matrimonio prematuro y casi 350 de ellas se habían casado con 15 años o menos.

Para finalizar, en términos de departamentos en los que se concentra la trata de niños, niñas y adolescentes, el MINNA identifica que Caazapá es el foco principal, pero que existen muchos casos también en Guairá y, en general, en los departamentos donde se concentran mayores niveles de pobreza.

7.4. ¿Cuál es la cobertura de la intervención?

Dado que no se cuenta con datos claros sobre población potencial, se limita el análisis a la comparación entre los casos reportados por el Ministerio Público y los datos de atención proporcionados por el MINMUJER y el MINNA durante estos años. En primer lugar se ofrecen los datos de atención del Ministerio Público.

Tabla 9. Víctimas de trata atendidas en los diferentes servicios públicos. Ministerio Público

| Año | Total general | Hombres | Mujeres | Niños y adolescentes varones | Niñas y adolescentes mujeres |
|------|---------------|-----------|------------|------------------------------|------------------------------|
| 2015 | 232 | 23 | 124 | 16 | 69 |
| 2016 | 143 | 36 | 53 | 9 | 45 |
| 2017 | 188 | 24 | 60 | 13 | 91 |
| 2018 | 139 | 11 | 34 | 9 | 85 |
| | 702 | 94 | 271 | 47 | 290 |

Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Ministerio Público.

Comenzando por los datos del Ministerio Público se observa, por una parte, un impulso decreciente en los resultados de rescate, ya que en 2018 se rescatan 90 personas menos que en 2015, lo que supone aproximadamente un 40% menos. Uno de los factores que puede explicarlo es el menor número de personas rescatadas por causa investigada, que es una tendencia no homogénea, pero por la que se pasa de 3,4 personas rescatadas por causa en 2015 a 1,3 en 2018.

Por otra parte se muestra un altísimo volumen de niñez y adolescencia presente en las causas de la Fiscalía Especializada, ya que considerando el periodo en su totalidad suponen el 48% de las personas rescatadas, mostrando una tendencia creciente (de un 36,6% en 2015 a un 67,6% en 2018).

Es una tendencia opuesta a la mostrada por las mujeres y hombres rescatados. En el caso de las primeras, en 2018, último de los años considerados, se rescata a 90 mujeres menos que en 2015 (o, lo que es lo mismo, se atiende a solo un 27% de las que se atendieron en el primer año analizado). Desde otro punto de vista, en 2015 las mujeres adultas suponían un 53,4% del total de personas atendidas, mientras que en 2018 habían caído a 24,5%, por debajo de la mitad. Estos datos resultan relevantes especialmente si se tiene en cuenta la feminización del fenómeno de la trata en el mundo, tal y como ha quedado establecida a través de los datos ofrecidos por UNODC.

En el caso de los hombres, como se puede ver mucho menos numeroso, en el último de los años se rescataron 12 hombres menos que al inicio del periodo, lo que supone un 48% de los atendidos en 2015.

Los datos de cobertura de la población atendida por el MINMUJER y el MINNA respecto de las que realmente pueden atender, que es la que se encuentra certificada por el Ministerio Público, son los que se muestran a continuación.

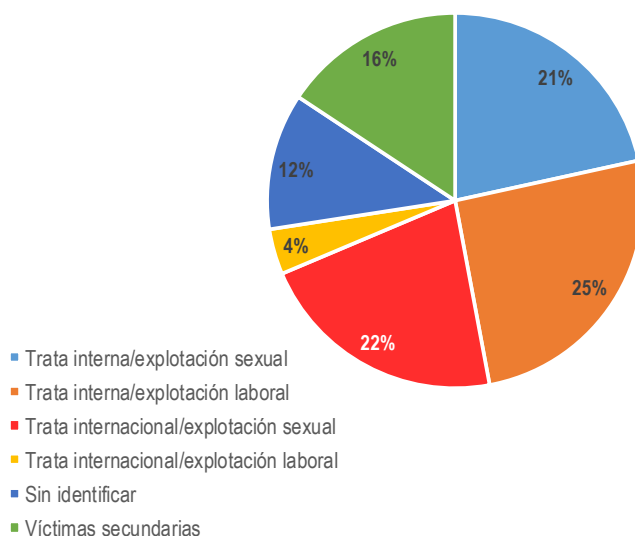
Tabla 10. Atención provista por el Ministerio de la Mujer

| Año | Mujeres atendidas por el Ministerio Público | Atención MINMUJER | | | Cobertura (%) |
|------|---|---------------------|-------------|------------------------|---------------|
| | | Mujeres primera vez | Seguimiento | Albergue ⁶⁹ | |
| 2015 | 124 | 22 | 22 | 35 | 17,7 |
| 2016 | 53 | 11 | 11 | 9 | 20,8 |
| 2017 | 60 | 5 | 7 | 7 | 8,3 |
| 2018 | 34 | 11 | 6 | S.D. | S.D. |
| | 271 | 49 | 46 | 51 | 20,7 |

Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por el MP y MINMUJER.

Se ha tomado como referencia el número de mujeres que es atendida por primera vez, ya que es el único que puede ser puesto en referencia con las mujeres certificadas cada año por el Ministerio Público. Cabe destacar la baja cobertura alcanzada con carácter general, y aún más en el año 2017, mientras que en 2018 ni siquiera se han facilitado datos. Esta escasez de respuesta puede ser otra de las causas detrás del descenso de personas rescatadas por el Ministerio Público, puesto que, si las instituciones públicas no tienen capacidad para atender a las mujeres rescatadas, puede ser preferible centrarse en las poblaciones que sí que contarán con un apoyo posterior, lo que puede mejorar sus posibilidades de reinserción.

En cuanto al **MINNA**, en el periodo 2015 a 2017 (solo primer semestre⁷⁰) se atendió a un total de 51 niñas, niños y adolescentes por causa de trata de personas. Como se muestra en el gráfico que aparece a continuación, los mayores pesos le corresponden a la trata interna, que supone casi un 46% del total de los casos y la trata con fines de explotación sexual con un 43%⁷¹. Además, existen un total de 14 casos no



clasificados según estos criterios, de los cuales 8 corresponden a víctimas secundarias: es decir, hermanos o hijos de las NNA víctimas y que son igualmente atendidos.

Gráfico 1. Distribución de NNA atendidos por tipo de trata (2015-2017)

⁶⁹ En estos casos se han incluido los de 3 hijos que acompañaban a sus madres, en la medida en que eran víctimas secundarias.

⁷⁰ No se han facilitado los datos del segundo semestre ni de 2018.

⁷¹ Un 65% y un 59,5% respectivamente, si se toman en cuenta únicamente los casos de los que se conoce el tipo de trata al que se refiere.

La información del MINNA que se encuentra desagregada por sexo y tramo de edad no lo está por tipo de trata. De hecho, ni siquiera se refiere únicamente a datos de trata, sino que ofrece agrupadamente los datos de explotación sexual, mucho más numerosos⁷².

Tabla 11. Niñas, niños y adolescentes en situación de trata y explotación atendidos

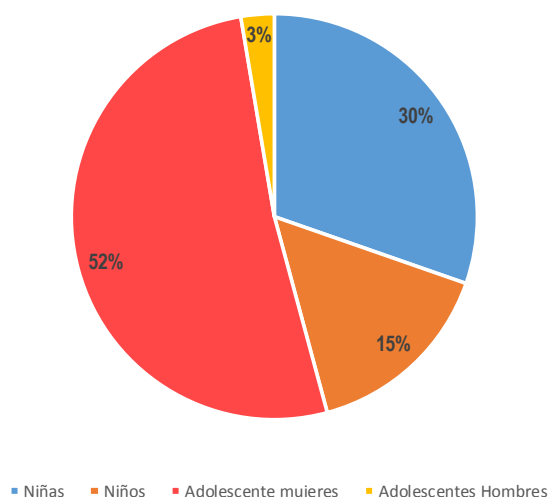
| AÑO | Niñas | Niños | Adolescentes mujeres | Adolescentes Hombres | Sin datos | TOTAL |
|--------------|------------|------------|----------------------|----------------------|-----------|--------------|
| 2015 | 38 | 36 | 107 | 4 | | 185 |
| 2016 | 65 | 37 | 178 | 13 | | 293 |
| 2017 | 114 | 72 | 173 | 3 | 2 | 364 |
| 2018 | 195 | 65 | 242 | 16 | 1 | 519 |
| TOTAL | 412 | 210 | 700 | 36 | 3 | 1.361 |

Fuente. Planilla de ejecución de productos trata y explotación sexual – MINNA

Como puede verse, durante el periodo considerado, los servicios del PAIVTES han atendido prioritariamente a niñas (un 30%) y a adolescentes mujeres (un 52%), lo que confirma el hecho de que la trata (y la explotación sexual en general) se encuentra fuertemente feminizada, al menos en lo que se refiere a niñez y adolescencia.

Gráfico 2. Distribución de NNA atendidas por el programa PAIVTES (2015-2018)

⁷² Los datos recibidos por parte del MINNA no son totalmente homogéneos, ya que las cifras totales según la información ofrecida no siempre coinciden. Se ha optado en cada caso por la disposición que parecía más adecuada para el análisis que se iba a realizar.



Fuente. Planilla de ejecución de productos trata y explotación sexual – MINNA

Para el análisis de cobertura se incluye una tabla que muestra específicamente el total de datos de trata, sin desagregar por sexo ni por estrato de edad. Los datos muestran una pauta muy similar a la ofrecida por los del Ministerio de la Mujer. Aunque siempre se han mantenido en valores muy bajos, existe un incremento de cobertura entre los años 2015 y 2016, que se desploma en 2017 (aunque en este último caso los datos se refieren únicamente al primer semestre del año). De manera similar en ambos casos también, no existen datos de atención correspondientes a 2018.

Las razones de esta baja cobertura pueden ser, por un lado, una escasez de recursos en el área de atención, y, por otra, que el Ministerio Público no derive algunos de los casos al MINNA. Sin embargo, según la información recogida, el MP solicita la presencia del Ministerio de Niñez y Adolescencia en todos los rescates en los que se espera que existan niños o adolescentes, por lo que al menos en el caso de la contención inicial, los datos de cobertura deberían ser mucho más altos a los ofrecidos.

Tabla 12. Atención provista por la SNNA / el MINNA

| | NNA atendidos por el MP | Atención general ⁷³ | Albergue (nuevos ingresos) | Cobertura (%) |
|------|-------------------------|--------------------------------|----------------------------|---------------|
| 2015 | 85 | 24 | 12 | 28,2 |
| 2016 | 54 | 18 | 35 | 33,3 |
| 2017 | 104 | 10 | 29 | 9,6 |
| 2018 | 94 | S.D. | 39 | S.D. |
| | 337 | 52 | 115 | 21,0% |

Fuente. Elaboración propia a partir de la información facilitada por el MP y MINNA.

⁷³ Este es el dato utilizado para el cálculo de cobertura, puesto que los nuevos ingresos en el albergue son en teoría un subconjunto de estos. Los datos de 2017 corresponden solo al primer semestre.

7.5. ¿Qué criterios e instrumentos ha usado la intervención para focalizar⁷⁴ sus acciones?

De manera sintética, y antes de mencionar específicamente el caso de las dos instituciones que cuentan con actuaciones dirigidas a la trata de personas, decir que en general no existen mecanismos de focalización ni en el caso del MINMUJER ni en el del MINNA. Sin embargo, los datos parecen indicar que, en la práctica, la acción del Ministerio Público sí ha estado progresivamente más dirigida hacia las víctimas que se encuentran en la niñez y adolescencia que hacia las víctimas adultas. No obstante, no se ha indagado específicamente este hecho, ya que las actuaciones del Ministerio Público no se encontraban incluidas en el alcance de esta evaluación. Por otra parte, los datos de atención del Ministerio Público se han recibido cuando el análisis se encontraba considerablemente avanzado, por lo que no resultó posible repreguntarles sobre esta cuestión.

Actuaciones dirigidas a mujeres

No se han identificado instrumentos mediante los cuales se focaliza a la población atendida, por lo que más bien, se asiste a las mujeres de acuerdo a la demanda de los servicios y, como se verá posteriormente, las metas se fijan en relación al histórico de los casos atendidos. Eso no significa que el MINMUJER no tenga conocimiento de los lugares donde se concentra un mayor número de casos, pero al menos en la vertiente de atención, eso no parece significar una focalización real de las actuaciones.

Actuaciones dirigidas a niñez y adolescencia

Como se mencionaba en el apartado anterior, se menciona una cierta focalización sobre la población de infancia y adolescencia que se encuentra en situación de pobreza, pero no se cuenta con información fehaciente que evidencie que en la práctica esto se convierta en un factor de focalización utilizado realmente,

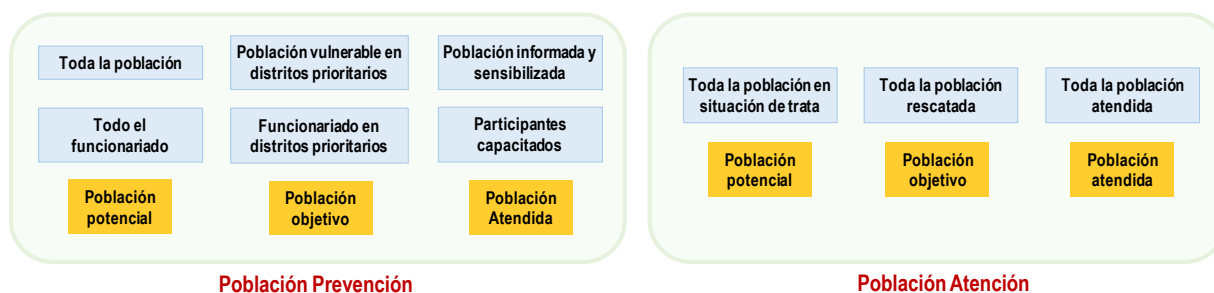
Sección Valorativa

7.6. ¿La intervención ha definido la población potencial y objetivo de manera adecuada?

Hay que comenzar por mencionar que tanto el MINMUJER como el MINNA han definido, hasta cierto punto, su población potencial en relación con sus actividades dirigidas a la atención de personas víctimas de trata, pero que no lo han hecho para el otro gran ámbito de actividades que también cuenta con una población potencial: la prevención. Este informe también se centra en el análisis de la población que recibiría los servicios de atención, ya que son las únicas que pueden ser consideradas víctimas de trata. Sin embargo, antes de comenzar, se incluye el diagrama que aparece a continuación, que muestra las diferencias que planteábamos.

⁷⁴ **Focalizar** consiste en concentrar la provisión de bienes y/o servicios en una parte de la población potencial con criterios y para propósitos claramente definidos. Supone seleccionar determinados grupos de la población para recibir determinados beneficios o recursos. La necesidad de focalizar surge cuando la población no es homogénea en cuanto al grado o magnitud con que experimenta el problema que el programa pretende resolver.

Diagrama 9. Diferenciación de poblaciones según la línea de acción. MINMUJER y MINNA



Con este planteamiento, en el **ámbito de la prevención**, la población potencial de las actuaciones de sensibilización sería coincidente con la sociedad paraguaya en su conjunto, mientras que la de las actuaciones de capacitación estaría constituida por todo el funcionariado con incidencia directa o indirecta en el ámbito de la trata. La población objetivo, es decir, aquella a la que se dirigirían las actuaciones sería, respectivamente, la población vulnerable y el funcionariado localizado en distritos prioritarios, mientras que la población atendida sería la que realmente participase en un proceso de sensibilización o de capacitación.

En cambio, en el **ámbito de la atención**, la población potencial estaría constituida por todas aquellas personas que realmente se encuentran en situación de trata. Puesto que no se cuenta con un dato estadístico fehaciente, se puede partir de la estimación de UNODC, que afirma que por cada persona víctima de trata que se identifica existen otras 20 personas que se encuentran ocultas⁷⁵. Si se parte de las personas rescatadas por el MP en el periodo analizado (que es una cifra que previsiblemente es menor al de las identificadas), ello supondría la existencia de unas 14.000 personas víctimas de trata en el Paraguay en el periodo considerado. Desde la perspectiva del MINMUJER y del MINNA, la población objetivo puede definirse como todas las personas víctimas de trata que son rescatadas por el Ministerio Público, mientras que la población atendida serían las que efectivamente pasan por los servicios de estos OEE.

Si se consideran en conjunto ambos grupos, como si fuesen una cadena, la población objetivo de las actuaciones de sensibilización serían el eslabón anterior a la población potencial de las actividades de atención. Desde otro punto de vista, si la prevención actuase adecuadamente, las necesidades de atención disminuirían, ya que habría menos población que fuese víctima de la trata de personas. Esta última afirmación es un tanto simplista, ya que la información y la conciencia del riesgo son solo parte de los factores que contribuyen a ser objeto de trata de personas, mientras que los principales tienen que ver con las carencias materiales de la población, así como de la vulneración de sus derechos. A pesar de ello, puede ser útil entender cómo se relacionan las acciones de prevención con las de atención, en términos de población.

Siguiendo la secuencia de indicadores definida en la matriz de evaluación, tanto el Ministerio de la Mujer como el de la Niñez definen su población potencial de manera muy amplia y poco específica, ya que recordemos que en ambos casos la definición se hace conjunta con la de violencia de género y la explotación sexual, respectivamente, conceptos que son mucho más amplios que la trata de personas y que pueden actuar sobre poblaciones menos definidas en términos de vulnerabilidad (especialmente en el caso de la violencia de género) [PP1].

Por ello mismo, esta definición ha de considerarse solo relativamente consistente con la justificación establecida en las intervenciones, si definimos como tal lo establecido en la LITP y en la POLNATRAP, que es la referencia inmediata en el caso del MINMUJER. Existe algo más de consistencia en relación con el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del MINNA, que es el correlato inmediato del PAIVTES [PP2].

Es difícil valorar en qué medida se utiliza un método coherente para cuantificar la población potencial y objetivo, puesto que en realidad no se define la población potencial específica, ya que se desconoce el

⁷⁵ Estimación realizada a nivel global.

alcance real de esta problemática, pero tampoco se estima a partir de un método que, además, se haga explícito [PP3].

Hasta cierto punto, la población objetivo es aquella que es certificada por el Ministerio Público como víctima de trata de personas. El MINNA, por ejemplo, lo manifiesta en estos términos, quizá porque en su caso es especialmente claro. En el caso del MINMUJER no es exactamente así ya que, según las declaraciones recogidas en las entrevistas, hay un pequeño número de mujeres que llega al Centro de Referencia por otras vías. Aun así, si estos casos van a ser objeto de atención, necesariamente han de ser certificados por el Ministerio Público en algún momento, por lo que la definición que se propone seguiría siendo válida [PP4].

7.7. ¿La intervención focaliza adecuadamente su acción?

¿La focalización es apropiada a la justificación de la intervención (problemas y objetivos)? [P6]

En realidad, ninguno de los dos OEE focaliza sus actuaciones en el ámbito de la trata de personas. Como ya se ha dicho, ambas instituciones conocen los lugares donde se produce una mayor concentración de casos, pero en la práctica este conocimiento no se traduce en estrategias focalizadas de acción. Es decir, en este caso la información existe, pero no se utiliza con este fin. Hasta cierto punto, es como si se “delegase” en el Ministerio Público la iniciativa de la acción, sin que al menos aparentemente, se acuerden estrategias comunes que permitan optimizarla.

Por las mismas razones, las intervenciones tampoco centran su acción en los grupos poblacionales potencialmente más afectados (personas bajo el umbral de la pobreza o de pueblos originarios, por ejemplo), aunque no los excluyen. Sí que quedan excluidos del ámbito de atención de uno y otro OEE los hombres adultos, pero ello no sucede por un problema de focalización, sino de ámbito competencial de las instituciones. No obstante, los hombres adultos, según la información a día de hoy, constituyen una minoría en el total de las personas víctimas de trata.

Puesto que no existe, de hecho, ninguna focalización, no tiene sentido abordar la cuestión de si es coherente con su modelo lógico.

¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? [P7]

Si se utilizasen los criterios de concentración territorial (departamentos/distritos) con mayor número de casos de trata de mujeres o de niñas, niños y adolescentes, respectivamente, sí serían adecuados para la focalización. En el caso de la niñez (y probablemente también en el del MINMUJER), otro criterio podría ser el de la población que se encuentra por debajo del nivel de la pobreza. Finalmente, poblaciones como las madres prematuras o las personas de pueblos originarios podrían estar igualmente incluidas en la acción⁷⁶.

Se considera que estos criterios son sólidos y permitirían resultados consistentes, que su utilización haría posible explicar a un tercero el proceso de focalización y podrían ser útiles también para ajustar la población objetivo.

7.8. ¿La cobertura de la intervención es relevante para abordar los problemas que justifican la intervención? [P5]

Como ya se ha dicho en capítulos anteriores, las intervenciones son relevantes en términos conceptuales, pero su acción no lo es. Y esto en lo que se refiere a la población objetivo, ya que la potencial se desconoce. Tampoco se puede desagregar el análisis según grupos poblacionales, puesto que esa información no es proporcionada por ninguna de las dos instituciones.

⁷⁶ No se propone la inclusión como criterio de la vulnerabilidad la violencia de género, porque este cuenta con un carácter más universal, en el caso de las mujeres adultas (y se podrían incluir igualmente las adolescentes).

Considerando como población objetivo las personas certificadas por el Ministerio Público como víctimas de trata, la cobertura de la población atendida por cualquiera de los dos OEE es claramente insuficiente en ambos casos, incluso en el año en el que se alcanzó un valor más alto, que fue el ejercicio 2016 (con un 33,3% para el MINNA y un 20,8% para el MINMUJER). Con esa definición de población objetivo, la tasa de cobertura debería ser del 100% o acercársele mucho, al menos en lo que se refiere a la atención inmediata⁷⁷.

Por otra parte, resulta sorprendente que en 2018 ninguna de las dos instituciones reporte casos atendidos y que la cobertura de 2017 sea la más baja del periodo⁷⁸ (un 8,3% en el caso del MINMUJER y un 9,6% en el MINNA que, eso sí, solo reportó datos en el primer semestre de ese año).

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|---|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿La intervención gestionada por el OEE ha definido detalladamente la población potencial y objetivo? | 1 | |
| 2 | ¿La definición de la población potencial y objetivo es consistente con la justificación de la intervención? | 1 | |
| 3 | ¿El método que usa la intervención para cuantificar la población potencial y objetivo es coherente? | 1 | |
| 4 | ¿Los datos que usa la intervención para cuantificar la población potencial y objetivo son válidos? | 0 | |
| 5 | ¿La cobertura de la intervención es relevante para abordar los problemas que justifican la intervención? | 1 | |
| 6 | ¿La focalización es apropiada a la justificación de la intervención (problemas y objetivos) y a la estrategia formulada en el modelo lógico? (si aplica). | N.A. | |
| 7 | ¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? (si aplica). | N.A. | |

Recomendaciones

La primera recomendación ha de ser que tanto el MINMUJER como el MINNA realicen nuevos cálculos de población potencial, por mucho que deban hacerlo basándose en estimaciones. Una correcta y fundamentada estimación puede ser un método perfectamente válido para el cálculo de una población potencial, especialmente en un caso como el de la trata de personas, que se mantiene oculto. En el caso de la población objetivo y atendida, la estimación debería desagregarse por distrito. Para la asignación del distrito, se estima que el criterio de mayor utilidad puede ser el del lugar donde se produce la captación y, en caso de no conocerse, el del origen de la persona víctima.

En el abordaje de la prevención, por su parte, ambas instituciones están en disposición de definir una población potencial y objetivo real, basándose en el total de personas que puedan ser destinatarias de las acciones de sensibilización y de formación.

⁷⁷ Otra cuestión que convendría analizar es si el Ministerio Público realmente deriva todos los casos en el que se encuentran víctimas mujeres al MINMUJER y todos los que se refieren a infancia y adolescencia al MINNA o si realiza parte de la atención de manera directa, sin que los OEE sectoriales tengan acceso a esta población. Sin embargo, esta cuestión ha quedado fuera de la indagación, al no ser la acción del Ministerio Público objeto de esta evaluación, más que en términos de complementariedad.

⁷⁸ Se recuerda que, a pesar de la reiteración de la solicitud, no fue posible conseguir información correspondiente al año 2019.

Otra recomendación debe referirse a incrementar la tasa de cobertura, ya que en el momento actual ambas instituciones se encuentran muy próximas a la irrelevancia, especialmente en el caso del MINMUJER. La tasa de cobertura debería mantenerse en el tramo 90-100% de los casos tratados por el Ministerio Público. Para ello, además de poner realmente a punto el dispositivo de atención, sería conveniente descubrir si el Ministerio Público está realmente derivando a las instituciones todos los casos que pasan por sus manos⁷⁹.

⁷⁹ Se ha deseado realizar un análisis de los protocolos del Ministerio Público, con el fin de poder valorar si realmente existe alguna razón objetiva que explique el bajo número de derivaciones. Sin embargo, no se ha conseguido que nos fuesen remitidos, a pesar de las reiteradas solicitudes.

8. INDICADORES, METAS Y MECANISMOS DE EVALUACIÓN

Sección Descriptiva

8.1. ¿En qué consiste el sistema de seguimiento? (Contenido, periodicidad, agentes intervinientes, productos, uso)

Esta pregunta fue añadida por el equipo evaluador, pero la recogida de información indica que el único seguimiento que llevan a cabo los OEE que cuentan con actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata es de carácter operativo o alimenta los sistemas de información del Estado, que no son específicos de su acción. Se ofrece más información en el apartado 7.5.

8.2. ¿Qué indicadores de desempeño utiliza la intervención para hacer seguimiento de su gestión?

8.3. ¿Cuáles son las metas que ha fijado la intervención durante el período que se evalúa?

Las fichas que se incluyen en las páginas siguientes muestran, en primer lugar, los indicadores de desempeño, según figuran en los Informes de **Indicadores por Estructura Presupuestaria** que nos fueron facilitados por el Ministerio de Hacienda del Paraguay. Para la identificación de los productos se ha recurrido al mismo documento, pero también al de **Fundamentación de los Programas**.

Como puede verse, en términos presupuestarios los indicadores hasta 2019 inclusive, se definen al nivel del programa o subprograma lo que significa:

- a. Que en el caso de las intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata existe una gran distancia entre la información ofrecida por ellos y la que mostraría el desempeño efectivo de las intervenciones que se analizan.
- b. Que será necesaria la realización de un ejercicio de propuesta de nuevos indicadores, a partir de los resultados de esta evaluación, para que reflejen en mayor medida la acción real.

La información correspondiente a las metas, por su parte, se ha obtenido de los **Informes de Control y Evaluación Resumidos (PRIEVA 012)** del SIAF del Ministerio de Hacienda, aunque también se han tenido en cuenta los informes de indicadores por estructura presupuestaria mencionados anteriormente. La situación que se muestra es hasta cierto punto similar a la descrita para el caso de los indicadores, con cambios en las metas perseguidas. En las intervenciones dirigidas a niñas, niños y adolescentes, existe mayor estabilidad, si bien ninguna de las metas se identifica de manera directa con las personas víctimas de trata⁸⁰. Como elementos a destacar en relación con estas cuestiones, se pueden mencionar los siguientes, que han sido igualmente recogidos en las fichas que aparecen a continuación:

- ☐ En el caso del MINMUJER, a partir de 2018 se desagrega el programa nacional, para el que se define el Programa Nacional, para el que se mantuvieron los mismos productos existentes con anterioridad, pero no se definió ningún resultado. Sin embargo, sí que aparecen dos nuevas metas, vinculadas específicamente a la trata de personas, una de ellas dirigida a políticas públicas que aborden esta temática y la otra a la prevención y atención de personas víctimas.

⁸⁰ Puesto que el MINNA no fue creado hasta 2018, solo se ha dispuesto del documento de Informe de Indicadores correspondiente a estructura presupuestaria correspondiente a este mismo año, por lo que no ha sido posible comprobar el modo en el que han ido evolucionando a lo largo del tiempo, ya que mientras que fue una secretaria de la Presidencia, la información proporcionada fue menos específica aún.

Tabla 13. Fichas de indicadores

| Matriz de indicadores de la Intervención | | | | |
|--|---|--|------------------------|---------------------|
| Organismo o entidad que ejecuta la intervención | Ministerio de la Mujer | | | |
| Nombre de la intervención | Desarrollo Social Equitativo | | | |
| Objetivo general de la intervención | Contribuir a la implementación de la perspectiva de género en entidades públicas para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, el empoderamiento y una vida digna de las mujeres. | | | |
| <i>Resultados</i> | <i>Dimensión del desempeño⁸¹</i> | <i>Indicador</i> | <i>Fuente de datos</i> | <i>Periodicidad</i> |
| <i>Resultado intermedio</i> | --- | --- | --- | --- |
| <i>Resultado</i> | Eficacia | Porcentaje de OEE con planes y programas que incorporan principios de igualdad entre hombres y mujeres | IIEP | Anual |
| | | Porcentaje de mujeres hacia una vida libre de violencia | IIEP | Anual |
| <i>Promoción y control de políticas públicas con perspectiva de género</i> | Eficacia | Porcentaje de OEE con planes y programas que incorporan principios de igualdad entre hombres y mujeres. | IIEP | Anual |
| | Eficacia | Porcentaje de instituciones públicas que recibieron asistencia técnica en el año t | IIEP | Anual |
| <i>Servicios de atención integral a mujeres</i> | Eficacia | Porcentaje de mujeres en situación de violencia basada en género atendidas integralmente por el programa en el año t | IIEP | Anual |
| | | Porcentaje de mujeres beneficiadas con acciones de empoderamiento en el año t | IIEP | Anual |
| <i>Proceso</i> | Economía | Porcentaje de recursos financieros ejecutados en el año t | IIEP | Anual |
| Observaciones: | | | | |
| <p>Toda la información que se incluye proviene del formulario “Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria” (IIEP) del Ministerio de Hacienda de Paraguay (SIAF), aunque se entiende que la fuente última es cada una de las instituciones responsables de las intervenciones. La identificación de los productos, sin embargo, se ha realizado con el formulario de Fundamentación de los Programas.</p> <p>Existe una discrepancia entre los indicadores así definidos y los contenidos en el PEI 2014-2018 del MINMUJER. Como se puede ver en el Capítulo 4 de este mismo informe, allá los indicadores quedan definidos como “porcentaje de instituciones de nivel central, departamental o municipal que implementan acciones para la prevención de la VBG y la trata en el año T”, “porcentaje de mujeres atendidas en el centro de referencia en el año T” y “porcentaje de mujeres albergadas en las Casas para mujeres en situación de VBG y trata</p> | | | | |

⁸¹ Las dimensiones del desempeño son cuatro: 1) **Eficacia**, es el grado de cumplimiento de los objetivos; 2) **Eficiencia** es la relación entre los insumos y los productos; 3) **Economía** es la capacidad para generar y administrar los recursos en miras a cumplir los objetivos del programa; 4) **Calidad** son ciertos atributos predefinidos que deben tener los bienes y servicios para que puedan lograr el resultado inmediato.

en el año T”.

Como resultado esperado, a partir de 2016 se define “Promover el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres mediante acciones de rectoría en género en instituciones públicas y el empoderamiento económico y social de las mujeres. En 2018 se desagrega el Programa Nacional, para el que se mantuvieron los productos, pero no se definió el resultado.

| Matriz de indicadores de la Intervención | | | | |
|---|--|--|-----------------|--------------|
| Organismo o entidad que ejecuta la intervención | Presidencia de la República (SNNA) | | | |
| Nombre de la intervención | Programa. Desarrollo Social Equitativo. Subprograma. Promoción y protección integral a la niñez y adolescencia. | | | |
| Objetivo general de la intervención | Niños, niñas, adolescentes en situación de vulnerabilidad que cuentan con garantía de su derecho a vivir y desarrollarse en una familia que conoce sus derechos. Niños, niñas y adolescentes albergados en alguna modalidad de cuidado alternativo. | | | |
| Resultados | Dimensión del desempeño ⁸² | Indicador | Fuente de datos | Periodicidad |
| Resultado intermedio | --- | --- | --- | --- |
| Resultado inmediato | --- | --- | --- | --- |
| 1. Protección integral de niñas/os y adolescentes en trabajo peligroso | Eficacia | Porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años mejoran su calidad de vida (ICV) hasta el año t, respecto al total de niñas, niños y adolescentes atendidos y protegidos en forma integral por el Programa Abrazo hasta el año t. | IIEP | Anual |
| | Eficacia | Porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años en situación de trabajo infantil peligroso, protegidos integralmente hasta el año t, respecto al total de niños y niñas en trabajo infantil peligroso registradas en Paraguay. | IIEP | Anual |
| 2. Intervención para la restitución de derechos de niños/as y adolescentes | --- | --- | --- | --- |
| 3. Atención integral a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad | --- | --- | --- | --- |
| Observaciones: | | | | |

⁸² Las dimensiones del desempeño son cuatro: 1) **Eficacia**, es el grado de cumplimiento de los objetivos; 2) **Eficiencia** es la relación entre los insumos y los productos; 3) **Economía** es la capacidad para generar y administrar los recursos en miras a cumplir los objetivos del programa; 4) **Calidad** son ciertos atributos predefinidos que deben tener los bienes y servicios para que puedan lograr el resultado inmediato.

Toda la información que se incluye proviene del formulario “Informe de Indicadores por Estructura Presupuestaria” (IIEP) del Ministerio de Hacienda de Paraguay (SIAF), aunque se entiende que la fuente última es cada una de las instituciones responsables de las intervenciones.

En el año 2016, el producto 3 desaparece, pero vuelve a aparecer en 2017, manteniéndose en 2018 con una formulación ligeramente diferente: “Asistencia integrada a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad”.

Tabla 14. Fichas de metas

| Matriz de Metas | | | |
|---|---|-----------|--------|
| Organismo o entidad que ejecuta la intervención | Ministerio de la Mujer | | |
| Nombre de la intervención | Desarrollo Social Equitativo | | |
| Objetivo general de la intervención | Contribuir a la implementación de la perspectiva de género en entidades públicas para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, el empoderamiento y una vida digna de las mujeres. | | |
| Resultado | <p>2015. “Posición y condición de las mujeres mejorada a través de la transversalización de la perspectiva de género en instituciones públicas y servicios entregados a mujer, que incluye atención integral para la prevención, sanción y erradicación de la violencia basada en género y acciones de empoderamiento para la igualdad real entre mujeres y hombres⁸³.</p> <p>Acciones de rectoría (promoción y control de políticas públicas de género) en 626 instituciones, que incluyen entidades como Ministerios y Secretarías de Estado, Sindicatos, Gobernaciones, Municipios y otras instituciones privadas, logradas.</p> <p>Con los servicios de atención integral, que incluye acciones para su empoderamiento económico, se prevé atender a cerca de 30.000 mujeres, tanto en las oficinas centrales de Asunción como en los Centros Regionales de las Mujeres, ubicados en los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Boquerón y Amambay. Igualmente, se contemplan los servicios brindados a través de las llamadas al telefónicas a la línea SOS 137.</p> <p>2016-2017. Promover el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres mediante acciones de rectoría en género en instituciones públicas y el empoderamiento económico y social de las mujeres.</p> <p>2018. Rectoría en género ejercida en instituciones públicas para la promoción del ejercicio pleno de los derechos humanos, el empoderamiento de las mujeres y una vida libre de violencia.</p> <p>2019. Intervención del Estado en el tema de la trata de personas fortalecidas, por medio de políticas públicas articuladas interinstitucionalmente a nivel nacional, departamental y municipal.</p> | | |
| Objetivos | Dimensión del | Indicador | Metas* |

⁸³ Este es el resultado que se ofrece en el documento PRIEVA012 correspondiente al Subprograma Desarrollo Social Equitativo. No obstante, a continuación aparece un Proyecto de inversión (tipo de presupuesto 3) con lo que parece ser una Fuente de financiación externa (ITAIPÚ 4500015285), con un resultado directamente relacionado con la trata y con la violencia contra las mujeres. En concreto, el siguiente: “Servicios públicos disponibles de albergue y centro de atención para víctimas de violencia doméstica; mujeres víctimas de la trata de personas con servicios de albergues disponibles; fortalecimiento de las capacidades técnicas de los/as integrantes de las Mesas Departamentales; atención a mujeres víctimas de VBG y Trata desde las Oficinas Regionales en Alro Paraná y Canindeyú; disponibilidad de albergues transitorios para atención de casos de VBG y Trata de personas en Alto Paraná y Canindeyú; desarrollo de emprendimientos productivos de mujeres víctimas de violencia, organizados en comités de productoras o microempresas y campañas de comunicación para diferentes manifestaciones de VGM y Trata.

| | desempeño ⁸⁴ | | LB | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--|-------------------------|---|-----|--------|--------|--------|-------|--------|
| Resultado intermedio | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Resultado (no se define) | Eficacia | Porcentaje de planes y programas que incorporan principios de igualdad entre hombres y mujeres | | | | | | |
| Promoción y control de políticas públicas con perspectiva de género | Eficacia | Porcentaje de instituciones públicas que recibieron asistencia técnica en el año t. | --- | 383 | 63 | 101 | 84 | 84 |
| Resultado (no se define) | Eficacia | Porcentaje de mujeres hacia una vida libre de violencia | --- | --- | --- | 1.015 | 979 | 1.544 |
| Servicios de atención integral a mujeres | Eficacia | Porcentaje de mujeres en situación de violencia basada en género atendidas integralmente por el programa en el año t. | --- | 21.090 | 14.010 | 14.175 | 4.895 | 21.760 |
| | Eficacia | Porcentaje de mujeres beneficiadas con acciones de empoderamiento en el año t. | --- | 4.265 | 5.450 | 1.420 | 730 | 900 |
| Promoción y control de Políticas públicas para el abordaje de la trata de personas (instituciones) | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 17 | 20 |
| Prevención y atención a víctimas de la trata de personas (personas) | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 400 | 400 |
| Observaciones | | | | | | | | |
| En la anualidad 2018 aparece el Subprograma Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas . Como resultado, se incorporan dos nuevas metas, mientras que las tradicionales pasan al Subprograma 2, Rectoría de Políticas Públicas para Equidad de Género . | | | | | | | | |

| Matriz de Metas | |
|---|--|
| Organismo o entidad que ejecuta la intervención | Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia |
| Nombre de la intervención | Programa. Desarrollo Social Equitativo. Subprograma. Promoción y protección integral a la niñez y adolescencia. |
| Objetivo general de la intervención | Niños, niñas, adolescentes en situación de vulnerabilidad que cuentan con garantía de su derecho a vivir y desarrollarse en una familia que conoce sus derechos. |
| Resultado | 2015. "13.905 niños, niñas y adolescentes en situación de alta vulnerabilidad que cuentan con garantía de su derecho a vivir y desarrollarse |

⁸⁴ Las dimensiones del desempeño son cuatro: 1) **Eficacia**, es el grado de cumplimiento de los objetivos; 2) **Eficiencia** es la relación entre los insumos y los productos; 3) **Economía** es la capacidad para generar y administrar los recursos en miras a cumplir los objetivos del programa; 4) **Calidad** son ciertos atributos predefinidos que deben tener los bienes y servicios que produce el programa

Matriz de Metas

en una familia que conoce sus derechos.

| Objetivos | Dimensión del desempeño ⁸⁵ | Indicador | Metas* | | | | | |
|--|---------------------------------------|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | LB | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Resultado intermedio | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Resultado inmediato (no se define) | Eficacia | Porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años mejoran su calidad de vida (ICV) hasta el año t, respecto al total de niñas, niños y adolescentes atendidos y protegidos en forma integral por el Programa Abrazo hasta el año t. | --- | --- | 12.000 | 12.000 | 13.650 | 13.650 |
| 1. Protección integral de NNA en trabajo peligroso (niños/as) | Eficacia | Porcentaje de niños y niñas de 0 a 17 años en situación de trabajo infantil peligroso, protegidos integralmente hasta el año t, respecto al total de niños y niñas en trabajo infantil peligroso registradas en Paraguay. | --- | 11.000 | 12.000 | 12.000 | 13.650 | 13.650 |
| 2. Intervención para la restitución de niños/as y adolescentes | --- | Medido en intervenciones | --- | 5.048 | 6.048 | 16.812 | 19.500 | 24.000 |
| 3. Asistencia integrada a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. | --- | Medido por número de personas. | --- | 711 | 728 | 1.360 | 3.140 | 2.470 |
| Observaciones | | | | | | | | |
| Se ha encontrado la definición de estos productos que se asemejan un poco más a los esperables en un programa dirigido a niñez y adolescencia víctima de trata, pero no se ha encontrado ningún indicador asociado, aunque sí metas. También se puede entender que se ha encontrado la definición de dos indicadores, sin producto asociado. | | | | | | | | |

⁸⁵ Las dimensiones del desempeño son cuatro: 1) **Eficacia**, es el grado de cumplimiento de los objetivos; 2) **Eficiencia** es la relación entre los insumos y los productos; 3) **Economía** es la capacidad para generar y administrar los recursos en miras a cumplir los objetivos del programa; 4) **Calidad** son ciertos atributos predefinidos que deben tener los bienes y servicios que produce el programa

- ☐ En el caso del MINNA, llama la atención que solo se definen indicadores en el marco del Programa Abrazo, sin que se incluya ninguno relacionado con el PAIVTES y ni siquiera con el PAINAC. En cuanto a las metas, se ha encontrado la definición a nivel de producto, con metas asociadas, pero sin que se identifique ningún indicador.

Como se decía al comienzo, en ambos casos se considera que la información guarda una distancia considerable con la que sería de esperar en las intervenciones dirigidas a víctimas de traba de personas.

8.4. ¿Qué mecanismos de evaluación de los productos y resultados inmediatos e intermedios usa la intervención?

Los OEE de la Administración Pública paraguaya responden de manera periódica de sus avances productivos, con elementos valorativos sobre el nivel de logro alcanzado y el pendiente, mencionado en algunos casos las razones del avance o de la falta de él. Entre estas líneas de información y rendición periódica de cuentas pueden mencionarse el Informe de Gestión Financiera y el Balance Anual de Gestión Pública presentados al Ministerio de Hacienda, la alimentación del tablero de control de actividades y productos de la STP o el Informe a la Presidencia de la República.

Sin embargo, según la información recopilada, no se dispone de información de la existencia de ningún mecanismo sistemático de evaluación de los resultados inmediatos e intermedios de estas intervenciones. Lo que sí ha sido posible es identificar y analizar dos Evaluaciones de Diseño y Gestión realizadas en el seno de la evaluación de programas públicos promovida por el Ministerio de Hacienda en 2014 en el caso del MINMUJER y en 2016 en la SNNA. A pesar de que las dos evaluaciones cuentan con objetivos en teoría similares sus características difieren, al menos en el grado de detalle ofrecido y la profundidad de los análisis. En concreto:

- ☐ La evaluación del programa “**Promoción y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia**” de la SNNA que, al menos en parte, sigue una estructura similar a la propuesta para la evaluación que se está realizando en la actualidad. Es verdad que la información que ofrece es, en general, antigua y en todo caso anterior al ámbito temporal de la evaluación promovida por FILAPP, pero constituye un buen punto de partida para conocer los antecedentes de las intervenciones.
- ☐ La evaluación del programa “**Protección de los Derechos de las Mujeres**” sufre del hecho de encontrarse más alejada en el tiempo, ya que su estructura y contenido, por otra parte más somero, se aleja bastante del propósito de la evaluación que se encuentra llevando a cabo el equipo de Red2Red. A pesar de que ha sido revisada, la conclusión es que esta evaluación difícilmente ofrece información valiosa para la evaluación que se está desarrollando en la actualidad.

Durante el trabajo en terreno se identificaron tres informes que, o son evaluaciones propiamente dichas, o, aunque no lo sean, permiten una mirada valorativa. Son los siguientes:

- ☐ El primero de los identificados en un informe de 2012, que sustenta la evaluación final del programa de “Fortalecimiento de las Políticas Públicas de la Niñez y la Adolescencia”. Es un documento que afecta al ámbito de la trata de manera bastante indirecta, pero cuenta con un capítulo que busca validar el modelo de restitución de derechos de la niñez y adolescencia indígena, otro sobre trabajo peligroso y cuenta con una segunda parte de experiencias municipales, algunas de las cuales pueden tener interés, a pesar del tiempo transcurrido.
- ☐ El segundo, finalizado en diciembre de 2018, se corresponde con una sistematización de las actuaciones del MINNA, con el fin de apoyar el proceso de instalación del nuevo ministerio durante la transición gubernamental. Este informe cuenta con un diagnóstico institucional, con una sistematización de los programas y proyectos ejecutados por el MINNA y una tercera parte sobre cuestiones financieras. El programa PAIVTES es mencionado en el informe, pero recibe una atención limitada.

- ☐ También en diciembre de 2018 se presentó el Informe de Evaluación PEI, al objeto de contar con un punto de partida que sustentara la elaboración del nuevo Plan Estratégico Institucional que debe elaborar la institución.

Como se puede comprobar, ninguno de ellos se dirige específicamente a las actuaciones de trata de personas, pero pueden contener elementos de interés desde un punto de vista valorativo.

No fue posible identificar ningún estudio de estas características en el caso del MINMUJER.

8.5. Describa las bases de datos que tiene la intervención para el seguimiento y la evaluación

Ni el Ministerio de la Mujer ni el de la Niñez cuentan con bases de datos propiamente dichas, que les permitan realizar un seguimiento de sus actuaciones y que sean de fácil acceso para diferentes agentes. Por esa razón y de cara a poder realizar un seguimiento operativo de su acción, registrar los productos y los avances de sus metas, han confeccionado planillas de sistematización de información en formato Excel y de carga manual, que cuentan con las siguientes particularidades:

- ☐ **En el caso del MINNA**, las planillas correspondientes al PAIVTES desagregan las actividades de promoción y de protección y, desde otro punto de vista, se desagregan por sexo y tramo de edad. Estas mismas planillas desagregan la información por tipo de trata (según sus fines y ámbito territorial), pero no es posible cruzarlos con las variables poblacionales de sexo y edad. Según las declaraciones de la misma institución, la información contenida en estos archivos incluye a las personas que han sufrido trata y que son de alguno de los pueblos originarios, pero no proporcionan esta información de manera desagregada.
- ☐ **En el caso del MINMUJER** este registro también se centra en los productos y, de nuevo según las declaraciones recogidas, los datos se desagregan por sexo, distrito, departamento y franja etaria (según los tramos que solicita el sistema de la STP).

Analizando la información contenida en los POA de 2015 y los POI de 2016 a 2019, puede verse que la información provista ha sido bastante desigual, si bien el último de ellos, correspondiente a 2019 y sobre todo el POA correspondiente a 2015 proporcionan información valiosa sobre las actuaciones del Ministerio de la Mujer en ese periodo.

Lamentablemente, durante el periodo en evaluación ambas entidades agregaban la información correspondiente a las personas víctimas de trata con otros productos de la institución, ya fuese con abuso sexual o con violencia de género, respectivamente. Por lo que no ha sido siempre posible aislar los datos particulares correspondientes a las personas que realmente fueron víctimas de trata.

Con el fin de paliar la carencia de datos estadísticos en relación con su labor, ambas instituciones se encuentran en procesos de diseño y construcción de observatorios: en el caso del MINMUJER, en cooperación con el Ministerio del Interior y con financiamiento del BID, en el marco de un proyecto de seguridad ciudadana. El MINNA también se encuentra en etapa de diseño de un observatorio de niñez y adolescencia, que pretende contar con datos de todas las instancias, incluida la trata de personas.

Desde otro punto de vista, a nivel institucional ambas instituciones, como el resto de OEE de Paraguay, han de reportar datos al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Hacienda y al Sistema de Planificación por Resultados (SPR) de la Secretaría Técnica de Planificación. Los reportes del primero de ellos se corresponden con la ejecución mensual por producto, mientras que el SPR, como línea de acción vinculada al producto, se reporta de manera desagregada, por sexo, edad, lugar de residencia y Departamento de los datos⁸⁶.

⁸⁶ Se recogió la información de que también se proporcionaba por distrito, pero no ha sido posible constatar este extremo.

Cada institución hace el seguimiento de su Programa Operativo Institucional (POI) y carga los avances en el SPR. El SIAF, por su parte, cuenta con un capítulo o apartado que corresponde a planificación por resultados, donde el área financiera institucional reporta los avances correspondientes a las metas productivas.

Sección Valorativa

8.6. ¿La intervención cuenta con un Sistema de indicadores que le permite obtener información útil para el seguimiento?

Para facilitar la lectura, se indican a continuación las preguntas a las que se responderá brevemente en la primera parte de este apartado, en el orden en el que aparecen en la matriz de calificación.

[IMM1] ¿Los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de la intervención? Analice cada una de ellas.

[IMM2] ¿Los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución?

[IMM3] ¿Los indicadores de resultado que ha definido la intervención gestionada por el OEE contiene la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida?

[IMM4] ¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas para cada uno de los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE?

La respuesta a esta pregunta es claramente negativa, tanto en el caso del MINMUJER como en el del MINNA. Los indicadores, desde el punto de vista de las intervenciones dirigidas a la trata de personas no dan cuenta de la eficacia de la intervención, ni de su eficiencia y tampoco de su calidad [IMM1].

En realidad, el principal problema que muestran es que se dejan fuera parte de la acción que las instituciones afirman llevar a cabo y que no son lo suficientemente precisos para poder informar de manera específica de las intervenciones, mostrando así, sobre todo, un problema de relevancia y de atribución. En el primero de los casos, porque los indicadores no miden lo que deben medir y, en el segundo, porque, precisamente por su falta de relevancia, los eventuales cambios que puedan observarse en sus valores no garantizan que se refieran a cambios en el programa y/o en la atención prestada. [IMM2]

Algo similar ocurre con los indicadores de resultados [IMM3]. El MINNA ni siquiera define indicadores de resultados en relación con el PAIVTES y los que define el MINMUJER son genéricos, ya que se refieren a las entidades del estado que cuentan con planes y programas que incorporan principios de igualdad entre hombres y mujeres y a las mujeres que comienzan una vida libre de violencia. Por mucho que, desde una cierta perspectiva, la trata de personas pueda ser entendida como una forma de violencia, es indudable que la formulación de este indicador incluye muchas más cosas que puramente el problema de la trata por lo que, de nuevo, se considera inadecuado desde este punto de vista.

Finalmente, sí que existen fichas de los indicadores que se han utilizado durante estos últimos años, ya que era una exigencia del proceso de elaboración del presupuesto anual establecido por el Ministerio de Hacienda. De hecho, en el nuevo sistema presupuestario se siguen utilizando fichas similares, aunque más completas, con inclusión además de metas plurianuales [IMM4].

8.7. ¿Se definen metas anuales en la intervención que son de calidad y que permiten medir el desempeño institucional desde un punto de vista cuantitativo?

¿La intervención ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas? [IMM5]

Tanto el Ministerio de la Mujer como el Ministerio de la Niñez declaran que el cálculo de las metas se realiza desde una perspectiva histórica atendiendo al nivel de ejecución que se consiguió en los años anteriores. En el caso del MINMUJER parece ser cierto, porque las metas que se habían definido tradicionalmente experimentan un fuerte descenso en los años 2018 y 2019 que, como se ha visto en capítulos anteriores, coinciden con un descenso de los datos de atención de la institución.

Por seguir con el caso del MINMUJER, en 2018, coincidiendo con el nacimiento del Programa Nacional, se definen dos nuevos productos que por primera vez se refieren de manera exclusiva a la trata de personas: “promoción y control de políticas públicas para el abordaje de la trata de personas” y “prevención y atención a víctimas de la trata de personas”. En ambos casos se definen metas para las anualidades de 2018 y 2019, pero solo a nivel de productos. En el ejercicio 2019 se define un resultado específico en relación con la trata –“Intervención del Estado en el tema de la trata de personas fortalecida, por medio de políticas públicas articuladas interinstitucionalmente a nivel nacional, departamental y municipal”--, pero no se definen ni indicadores ni metas a este nivel.

En el caso del MINNA, además de las metas vinculadas al Programa Abrazo, que no son propias de trata, se ha encontrado la definición de dos productos que sí que definen metas asociadas. Aunque cuentan con un carácter general, sí que guardan relación con el objeto de esta evaluación. Estos productos son: “Intervención para la restitución de niños/as y adolescentes”, que se refiere a intervenciones y “Asistencia Integrada a NNA en situación de vulnerabilidad”. Este último, que es el que se encuentra más relacionado con la trata, marca una meta para 2019 que es inferior a la de 2018, lo que puede estar confirmando, como pasaba en el caso del MINMUJER, que la definición de metas se realiza según los datos de ejecución de años anteriores.

¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado la intervención son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al mismo tiempo presentan un desafío significativo? [IMM6]

En realidad esta pregunta ya ha quedado respondida en el apartado anterior. Las metas anuales se definen según el desempeño en años anteriores y no tanto de las necesidades y problemas. Piénsese que tanto en el caso del MINMUJER como en el del MINNA las intervenciones que se dirigen a las personas que han sufrido de trata y han sido rescatadas se producen a demanda, en función del número de casos que puedan ser atendidos por el Ministerio Público. Desde este planteamiento, este método de cálculo parece adecuado, al menos desde un punto de vista práctico para las actuaciones de atención, ya que en la prevención existen otros elementos.

Por otra parte las metas son tan bajas, especialmente en el caso del MINMUJER, que parece difícil que no se alcancen, aunque según los datos analizados eso es precisamente lo que ha ocurrido en los últimos años. Es más difícil realizar este análisis en el caso del MINNA, pero la amplia diferencia existente entre los datos de infancia y adolescencia rescatada por el Ministerio Público y los datos de atención del Ministerio hacen pensar sea un caso similar.

8.8. ¿La intervención cuenta con mecanismos que le permite conocer sus resultados valorativamente?

¿La intervención ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar los logros y/o resultados de la intervención? [IMM7]

No existe tal documento, y ni siquiera se ha producido una práctica sistemática de recogida de información para la valoración de los resultados. Se mencionaba anteriormente que en el caso del MINNA se habían realizado varios estudios que aportaban información sobre la acción del Ministerio (o, anteriormente, de la SNNA), que podía ser valiosa. Pero en términos más específicos de evaluación, las únicas que se han llevado a cabo son las evaluaciones de diseño y procesos promovidas por el Ministerio de Hacienda.

¿Los mecanismos de evaluación de los productos que genera la intervención son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad? [IMM8]

¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de la intervención? [IMM9]

Se han unido estas dos subpreguntas porque, en buena medida pueden ser respondidas de manera conjunta. En relación con los productos, el contenido al que se ha tenido acceso en los distintos informes anuales que se mencionaban con anterioridad (al Ministerio de Hacienda, la STP o la Presidencia de la República) dan cuenta de los avances efectuados, si bien no siempre permiten la emisión de juicios en relación con su eficiencia, eficacia y calidad, ya que en general cuentan con un carácter fundamentalmente descriptivo.

En lo que se refiere a los resultados inmediatos e intermedios, no se han identificado mecanismos de evaluación, además de que, como ya se ha mencionado, aquellos no han sido definidos de manera completa ni específica.

Incluso existen limitaciones en la información de seguimiento que da cuenta del desempeño de las intervenciones o, en otros términos, la que da cuenta de hasta qué punto las actuaciones se están produciendo conforme a lo previsto y se están consiguiendo los productos que se han definido. Ello es así hacia dentro de los OEE, que realizan un registro muy general de los avances, más allá de los requerimientos de información que les son formulados por distintas instituciones. En consecuencia, como ya se ha mencionado en otros lugares de este documento, los datos no se encuentran desagregados, por lo que la respuesta a estas preguntas ha de ser negativa.

8.9. ¿Las bases de datos del OEE gestor de la intervención contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de la intervención? [IMM10]

Si consideramos como bases de datos las planillas que son cumplimentadas por las instituciones, puede afirmarse que la calidad de la información es poco homogénea, se refiere fundamentalmente a la actividad y en ocasiones también a los productos, pero no a los resultados, y la desagregación por variables relevantes es parcial, aunque es claramente mejor en el caso del MINNA que en el de MINMUJER.

Se desea mencionar, además, que el hecho de no contar con bases de datos informatizadas realmente supone que se dificulta la recogida de información de eventuales indicadores de resultado que pudieran definirse. Para ello, las bases de datos deberían recoger, como mínimo, los datos completos de atención a las personas.

De hecho, ya se ha mencionado en apartados anteriores que llegó a existir una base de datos compartida por todas las instituciones que trabajan en la temática de trata, por mucho que estuviese “residente” en el Ministerio Público. Por otra parte el POA del MINMUJER correspondiente a 2015 menciona en el apartado

denominado “Línea de base”, que se diseñó una plataforma denominada SisNaTra, vinculada a la temática de la trata de personas. Sin embargo, en ninguna de las entrevistas se ha mencionado el citado sistema, lo que hace pensar que probablemente nunca se llegó a la fase de desarrollo y mucho menos a su puesta en marcha.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|----|---|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿Los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de la intervención? Analice cada una de ellas. | 0 | 0 |
| 2 | ¿Los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución? | 0 | 0 |
| 3 | ¿Los indicadores de resultado que ha definido la intervención gestionada por el OEE contiene la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida? | 0 | 0 |
| 4 | ¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas para cada uno de los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE? | 2 | 2 |
| 5 | ¿La intervención ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas? | 2 | 2 |
| 6 | ¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado la intervención son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al mismo tiempo presentan un desafío significativo? | 1 | 1 |
| 7 | ¿La intervención ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar los logros y/o resultados de la intervención? | 0 | 0 |
| 8 | ¿Los mecanismos de evaluación de los productos que genera la intervención son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad? | 1 | 1 |
| 9 | ¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de la intervención? | 0 | 0 |
| 10 | ¿Las bases de datos del OEE gestor de la intervención contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de la intervención? | 1 | 2 |

Recomendaciones

Una vez que el MINMUJER y el MINNA acuerden su marco de actuación, actualizándolo a partir de un modelo lógico más completo, será el momento de revisar la definición de sus indicadores de seguimiento y de completar los que se utilizan en la actualidad. Sin embargo, es imprescindible que, ya desde el momento actual, se realice una revisión de los indicadores que dan cuenta de su actividad, de manera que sea posible conocer de manera inequívoca el alcance y las características de su acción.

En todo caso, la información de seguimiento debe ser específica de la trata de personas, diferenciando, como mínimo, el ámbito de la prevención y el de la atención, dado que su naturaleza y la unidad de medida que puedan utilizar serán diferentes. También deberán tener en cuenta que es necesario desagregar la información según variables poblacionales y geográficas, al menos a nivel de distrito, para conocer un poco mejor las características de la población víctima de trata que está siendo identificada y rescatada. Finalmente, también sería útil poder desagregar la información según los fines principales de la trata (como mínimo explotación sexual y laboral) y su alcance territorial (trata internacional o nacional). A continuación, a

título de ejemplo y, por tanto, sin ánimo de exhaustividad, se enumeran algunos indicadores que tendrían que tener en cuenta tanto el MINMUJER como el MINNA.

| Actividades | Variables de desagregación ⁸⁷ |
|--|--|
| Actividades de sensibilización | |
| Personas participantes en eventos de sensibilización | Hombres/mujeres Departamento Institución en la que desempeñan sus servicios |
| Actividades de atención | |
| Personas que reciben atención inmediata | Por sexo Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce |
| Personas que reciben atención mediata | Tipo de apoyo (psicológico, jurídico, social, educativo, de formación, laboral y/o de empleo, otro) ⁸⁸ . |
| Ingresos en albergue | Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce |

Un aspecto que debe ser tenido en cuenta por los OEE de cara a la definición de nuevos indicadores, es la dedicación que podrán prestar realmente a las actividades de seguimiento. Ambas instituciones ya cuentan con la obligación de informar sobre su acción (fundamentalmente al Ministerio de Hacienda y a la STP), por lo que el primer paso debería ser ofrecer a estas instituciones la mejor información posible para comprender su acción en el ámbito de la trata de personas. Si estos OEE consideran que se debe cubrir algún aspecto más, entonces será el momento de plantearse la definición de nuevos indicadores, pero siempre teniendo en cuenta que el sistema de seguimiento genere una carga acorde a la capacidad de la que realmente disponen.

Por otra parte, mientras no se disponga de un sistema informático en el que se puedan recoger los datos⁸⁹, puede resultar complicado definir buenos indicadores de resultado intermedio. En consecuencia, se recomienda que se promueva el diseño y desarrollo de un sistema de estas características que, como el que existió en el pasado, podría encontrarse residente en el Ministerio Público y permitir su alimentación desde todas las instituciones públicas relevantes. Para ello se podría partir de aquél, al menos en términos de arquitectura, aunque sin duda será necesario un nuevo desarrollo, dados los cambios tecnológicos producidos en los últimos años. El Ministerio Público, junto con el resto de los miembros de la Mesa Interinstitucional podría explorar las posibilidades de financiación externa, por la vía de algunas de las instituciones internacionales presentes en el país. No obstante, existen mínimos irrenunciables que deberían ser cubiertos en todo caso., tales como los ejemplos que se mencionan más arriba.

Para finalizar, de cara a la definición de indicadores adicionales a los que ya se incluyen en la información que se facilita a otras instituciones, es muy importante definir cuidadosamente lo que se quiere saber y para qué se va a utilizar la información que se genere, de manera que las “salidas” de su sistema de seguimiento realmente sean útiles y les aporten información valiosa para la toma de decisiones posterior.

⁸⁷ Estas variables tienen que poder ser cruzadas entre sí.

⁸⁸ Las variables que se mencionan para la atención inmediata deberán ser tomadas igualmente en cuenta.

⁸⁹ A ser posible compartido con el de otros OEE, para poder dar cuenta de las derivaciones interinstitucionales.

9. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA

Sección Descriptiva

9.1. Describa y explique la estructura programática de la intervención gestionada por los OEE

Se ha optado por incluir en esta primera parte descriptiva la estructura programática tal y como puede configurarse a partir de la información contenida en los pliegos técnicos que rigen esta evaluación y que es la que aparece en la tabla siguiente, que ha sido dividida según las intervenciones dirigidas a mujeres víctimas de trata y las que tienen como objetivo a la niñez y adolescencia en esta situación.

Tabla 15. Estructura programática institucional de las actuaciones dirigidas a la atención de las personas víctima de trata

| Organismos y Entidades del Estado (OEE) | |
|--|---|
| Ministerio de la Mujer | Ministerio de la Niñez y la Adolescencia |
| Programa Presupuestario (Institucional): Desarrollo Social Equitativo | |
| Intervenciones relacionadas a los distintos tipos de Violencia basada en Género, visualizados en forma conjunta hasta el Ejercicio Fiscal 2017. A partir del año 2018, se especifica a nivel presupuestario el enfoque sobre Trata de Personas a través de un Subprograma denominado: Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas , cuya creación responde a lo establecido en la Ley N° 4788 "Integral contra la Trata de Personas". | Intervenciones vinculadas al ámbito social y, en concreto, a la garantía de derechos de la Niñez y Adolescencia (que incluye aspectos de Trata) bajo un Subprograma denominado: Promoción y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia . A nivel interno institucional (no presupuestario), poseen el " Programa de Atención Integral a Víctimas de Trata y Explotación Sexual (PAIVTES) ", para la ejecución de actividades vinculadas específicamente a la problemática. |
| Dependencia Responsable dentro del Organigrama Institucional | |
| Dirección General de Prevención y Atención contra la Trata de Mujeres. | Dirección de Programas de Protección y Promoción de Derechos de NNA. |
| Objetivo general | |
| Contribuir a la implementación de la perspectiva de género en entidades públicas para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, el empoderamiento y una vida digna de las mujeres. | Niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad que cuentan con garantía de su derecho a vivir y desarrollarse en una familia que conoce sus derechos ⁹⁰ . |
| Producto presupuestario | |
| Hasta 2017 , las acciones de trata se encontraban consolidadas con otras en este programa. El producto se definía como "Servicios de Atención Integral a Mujeres". Desde 2018 se mantiene el producto para los casos generales de violencia. El Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas , de carácter específico, cuenta dos productos particulares: a) Promoción y Control de Políticas Públicas para el abordaje de la trata de personas b) Prevención y Atención a víctimas de la trata de | No se ha definido un producto específico para este ámbito, sino que se considera transversal respecto de otras intervenciones. Así, el abordaje integral que se propone se aplica a todos los beneficiarios. El único producto institucional definido es: "Asistencia Integrada a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad". |

⁹⁰ Resultado esperado a nivel del Subprograma, según Reporte Fundamentación de Programas (FG02-01) - Año 2018 del SIAF

| | |
|---|---|
| personas | |
| Población a la que se dirige | |
| El enfoque general no hace discriminaciones en términos de sexo ni edad, sino que se pueden beneficiar del programa toda persona víctima de trata, de nacionalidad paraguaya. Hay diferencias por instituciones. | |
| Con carácter general se centra en personas adultas (18 años y más) del sexo femenino, sin excluir taxativamente al masculino. Para los casos de ingresos temporales al albergue se limita a la atención a “mujeres”. | En general, niños, niñas y adolescentes (hasta 17 años) de forma indistinta. Para los casos de ingresos temporales al albergue se limita a la atención a población de sexo femenino. |

Sección Valorativa

9.2. ¿La estructura programática es coherente con las normas y con su propio modelo lógico?

Ministerio de la Mujer

La estructura programática del MINMUJER es solo parcialmente coherente con sus normas y con su modelo lógico, especialmente porque durante el periodo evaluado se pueden distinguir con toda claridad dos etapas. En el primero de ellos, de 2015 a 2017, la coherencia general es menor, dado que las actuaciones de trata estaban englobadas en las más generales de violencia de género.

A partir de 2018, sin embargo, el hecho de contar con el programa presupuestario denominado Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas, hace que su coherencia se incremente, especialmente al definir dos nuevos productos, más alineados con lo establecido normativamente y en la política pública. Desde un punto de vista de coherencia interna, sin embargo, aún podría mejorarse la alineación con el objetivo general que se define [EP2].

Sí existe ajuste entre la estructura programática y los bienes y servicios que produce [EP3], si bien podría mejorarse la claridad de su definición. Por ejemplo, ¿a qué se refieren cuando se habla de “control de políticas públicas”? ¿Cuál es la diferencia real entre las actividades de promoción y de prevención? Son términos todos ellos que, sin mayor definición, pueden tener un significado que no es completamente inequívoco.

El actual proceso de diseño y definición real del Programa Nacional (entendido en este caso como el programa institucional definido por la LITP), constituye, sin embargo, una excelente oportunidad para mejorar la claridad de cada uno de estos términos y para completar los elementos que aún se echan en falta, si se compara el modelo lógico actual y la estructura programática con las propuestas en este informe.

Se puede afirmar que, en términos generales, esta estructura programática se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda [EP1], siempre y cuando se mantenga como actividad misional en el marco de su programa central. Sin embargo, dadas sus características, podría pensarse en que, en el mediano plazo, sería más conveniente que fuese un programa sustantivo, claramente identificado desde un punto de vista presupuestario. Hoy por hoy, el programa del MINMUJER no cumple los requisitos básicos establecidos por la Guía Metodológica para el Diseño y Formulación de Programas Presupuestarios⁹¹ para constituirse como programa sustantivo (por ejemplo, a la hora de identificar una población potencial), de manera que la decisión adoptada conjuntamente entre el Ministerio de Hacienda y el MINMUJER es adecuada. Pero eso no significa que no pueda variarse en el mediano plazo.

⁹¹ Elaborada por la Dirección General de Presupuestos y publicada a finales de 2018.

Para terminar, es necesario mencionar que el hecho de que el programa presupuestario del MINMUJER en el que se incluyen las actividades relacionadas con la trata de personas tenga exactamente la misma denominación que el programa institucional que es definido en la LITP es una fuente de continuas confusiones. Se ha mencionado en otros lugares de este documento pero es importante resaltar que la Ley no define un programa presupuestario, sino que se refiere a un programa de acción que engloba las actuaciones que llevan a cabo todas las instituciones que cuentan con alguna relación con la trata de personas. Por tanto, es imposible que se trate de un programa presupuestario que, por definición, ha de estar vinculado a una única institución.

El programa presupuestario que se crea en 2018, sin embargo, se refiere únicamente a las actividades a cargo del Ministerio de la Mujer, sin que quepa la financiación de otros actores públicos con sus recursos.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia

En cuanto al MINNA, ya se mencionaba en el Capítulo 4 que el modelo lógico con el que se cuenta resulta excesivamente genérico, lo mismo que ocurre con lo definido en su estructura programática. De hecho, en la parte descriptiva de este capítulo se constataba que ni siquiera se ha definido un producto específico (el existente se denomina “asistencia integrada a niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad”), así que resulta difícil hacer una valoración de si su estructura programática concuerda con su marco lógico o con sus fichas de productos [EP2]. Por la misma razón, con este nivel de definición de producto, no puede afirmarse que se reflejen los servicios que producen las actuaciones del MINNA (englobadas en el marco del PAIVTES) [EP3].

Como en el caso anterior, las actuaciones dirigidas a víctimas de trata en los tramos de edad de niñez y adolescencia están englobadas en la actualidad en una acción misional en el marco del Programa Central del Ministerio de la Niñez, por razones similares a las mencionadas en el caso del MINMUJER. Contando con su mantenimiento como actividad misional, las actuaciones dirigidas a la prevención y atención de la niñez y adolescencia víctimas de trata de personas sí se ajusta, en general, a los requerimientos del Ministerio de Hacienda para las actividades misionales.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|--|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿La estructura programática de la intervención gestionada por el OEE se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda? | 2 | 2 |
| 2 | ¿La estructura programática de la intervención gestionada por el OEE concuerda con el modelo lógico y con las fichas de los productos? | 2 | 1 |
| 3 | ¿La estructura programática de la intervención gestionada por el OEE refleja los bienes y servicios que produce la intervención? | 2 | 1 |

Recomendaciones

Es difícil hacer recomendaciones concretas cuando la arquitectura de la intervención a partir de la cual se construye la estructura programática se encuentra aún tan alejada de lo que deberían ser las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata. En el caso del MINMUJER, en la medida en que hoy por hoy es el OEE responsable del Programa Nacional de Trata, se le puede recomendar que aproveche la oportunidad para hacer un buen diseño, que sea completo y dirigido a los resultados que se desea obtener, que se encuentre informado por las organizaciones de la sociedad civil que llevan muchos años trabajando en la temática y que sea consensuado al menos con el resto de los integrantes de la Mesa Interinstitucional. Ese

será el momento de hacer que el Programa concuerde con el modelo lógico y de definir unos productos y unos resultados inmediatos e intermedios ajustados a las necesidades reales.

Y ese será el momento también de valorar la eventual necesidad de proponer los ajustes que se consideren necesarios en términos de estructura programática que pueden pasar, por ejemplo, por la desagregación de la actividad misional actual en dos, de manera que en una puedan englobarse todas las actuaciones de sensibilización y prevención⁹² y en la otra todas las que tengan como destinatarias a las víctimas de trata.

Lo que sí podría hacerse de inmediato⁹³ es el cambio de denominación del programa presupuestario del Ministerio de la Mujer, de manera que dejen de producirse confusiones respecto del que queda definido en la norma. La recomendación de esta evaluación es que pase a denominarse “Programa de Prevención y Atención a Mujeres Víctimas de la Trata de Personas”, de modo que no suscite confusión. El hecho de que se mencione a las mujeres víctimas en la denominación, además, supone una aclaración adicional. Es cierto que el MINMUJER desarrolla acciones de sensibilización en las que participan tanto hombres como mujeres, pero en definitiva de lo que trata su acción es de la prevención del fenómeno de la trata en mujeres⁹⁴.

En cuanto al MINNA, la recomendación que se le puede hacer es que sustente en mayor medida las actuaciones del PAIVTES y que explicité las razones por las que el tema de la trata se encuentra mucho más oculto que el del resto de sus intervenciones focalizadas. Puede ser por una mera cuestión de volumen, lo que es legítimo, lo mismo que es legítimo que quede englobado en el marco más general de la explotación sexual, siempre que posteriormente sea posible conocer las particularidades de una y otra problemática. Una mejor definición del PAIVTES, que tenga en cuenta sus productos y resultados, podrá redundar en una mejor atención a las niñas, niños y adolescentes que son víctimas de las situaciones de trata.

De manera más concreta, lo que se plantea es que el MINNA incorpore indicadores específicos para que sea posible rastrear qué parte de todas las niñas, niños y adolescentes que han recibido asistencia integrada lo fueron por ser víctimas de trata. Dado que el MINNA concibe la trata de manera transversal al resto de líneas de acción dirigidas a niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, puede ser preferible que la desagregación se realice únicamente a nivel institucional y no presupuestario, pero, de un modo u otro, es necesario una mayor precisión, de manera que finalmente se cuente con información inequívoca sobre la trata de personas en la niñez y adolescencia.

⁹² Para las que habría que definir indicadores ad hoc, relacionados con los programas en los que se ha transversalizado un enfoque de género que tenga en cuenta la trata de personas, con el funcionariado público capacitado o con las personas que han participado en procesos de sensibilización.

⁹³ Al menos, de manera tan inmediata como sea posible, según la normativa presupuestaria paraguaya.

⁹⁴ Como se ha mencionado en otras ocasiones, estas actividades de sensibilización previsiblemente podrían afectar también a niñas y adolescentes

10. COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS PROGRAMAS

Sección Descriptiva

10.1. ¿La intervención coordina con otras intervenciones públicas la producción y/o entrega de sus bienes y servicios?

La coordinación y articulación de las acciones dirigidas a personas víctimas de trata se realiza a través de la **Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay**, creada en 2005, que es además el organismo consultivo del Gobierno Nacional en la materia. Posteriormente, la Ley Integral “refundada” la Mesa y le da soporte normativo, definiendo su funcionamiento y sus integrantes. En concreto, su Artículo 45 establece que serán los siguientes:

| | |
|--|--|
| a) Ministerio de Relaciones Exteriores. | i) Ministerio de la Mujer. |
| b) Ministerio Público. | j) SNNA. |
| c) Corte Suprema de Justicia. | k) Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales. |
| d) Ministerio del Interior. | l) Secretaría Nacional de Turismo. |
| e) Ministerio de Justicia y Trabajo. | m) Secretaría de Acción Social. |
| f) Ministerio de Educación y Cultura. | n) D.G. de Estadística, Encuestas y Censos. |
| g) Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. | ñ) Dirección General de Migraciones. |
| h) Ministerio de Industria y Comercio. | o) Entidades Binacionales. |

Como puede comprobarse, los cambios institucionales producidos desde la promulgación de la Ley requieren de la actualización de esta composición, que no se ajusta a su estructura actual. Según el PT, las instituciones integrantes de la Mesa Interinstitucional son las que se incluyen a continuación, donde en la mayoría de los casos también se describe brevemente sus roles en la materia.

Tabla 16. Miembros de la Mesa Interinstitucional

| Institución/ Organización | Actividades/Acciones contra la trata |
|--|--|
| Paraguay | |
| Corte Suprema de Justicia | Máximo tribunal de justicia de Paraguay que ejerce la superintendencia sobre el resto de tribunales del país y es el tribunal de última instancia. Además, consta de una Oficina de Atención Permanente que puede recibir solicitudes de carácter urgente, como son los casos de violencia. |
| Ministerio del Interior, incluyendo la Dirección General de Migraciones | Entre sus competencias está firmar acuerdos bilaterales de cooperación para la prevención, investigación y detección de casos de trata de personas, como los existentes con Argentina o Bolivia. La Dirección General de Migraciones (DGM) es la institución encargada de controlar el movimiento migratorio producido en las zonas fronterizas del país y verificar la existencia de residentes irregulares en el territorio. Por ello, ejerce un papel activo en la lucha contra la trata de personas mediante actividades de coordinación, concienciación o formación a sus funcionarios. |
| Ministerio de Justicia | Participa en las acciones que realiza la Mesa en materia de lucha contra la trata de personas. |
| Ministerio Público | Representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía. Lo ejercen el Fiscal General del Estado y los agentes fiscales. Lucha contra la trata mediante la recepción de denuncias (emite la Certificación de |

| Institución/ Organización | Actividades/Acciones contra la trata |
|--|--|
| | Víctima oficial), la cooperación internacional (Ej: Red Iberoamericana de Fiscales contra la Trata) o la formación constante mediante charlas y talleres de sensibilización. |
| Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Su participación prioritaria se centra en la lucha contra el trabajo forzoso. En este marco aprueba la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso . |
| Ministerio de Educación y Ciencias | Participa en las acciones que realiza la Mesa en materia de lucha contra la trata de personas. |
| Ministerio de Industria y Comercio | Participa en las acciones que realiza la Mesa en materia de lucha contra la trata de personas. |
| Secretaría Nacional de Turismo | Específicamente, desarrolla campañas destinadas a prevenir la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes vinculadas a los viajes y el turismo. |
| Secretaría de Acción Social (hoy Ministerio de Desarrollo Social) | Participa en las acciones que realiza la Mesa en materia de lucha contra la trata de personas. Las personas víctimas de trata no cuentan con carácter prioritario en su atención. |
| Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos | Se encargará de elaborar el Componente Estadístico dentro del Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas. La DGEEC estima que este componente se encontrará disponible a partir del ejercicio 2020. |
| Entidades binacionales | Articulan acciones internacionales contra la trata. Son, por ejemplo, la Entidad Binacional Yacyretá ó Itaipu Binacional. En ocasiones han financiado la acción de alguno de los agentes, tanto públicos como privados. |
| Sociedad civil (Pastoral Social, Luna Nueva, Global Infancia, Kuña Aty, Centro de Estudios en Derechos Humanos, Niñez y Juventud-CENIJU, etc.)⁹⁵ | Son numerosas organizaciones que realizan diversas acciones para la prevención o atención de la trata. Pueden ser invitadas a las sesiones de la Mesa Interinstitucional, si bien no forman parte de ella. Puede mencionarse de manera especial Luna Nueva , que trabaja desde 1995 para mejorar la calidad de vida de adolescentes y niñas víctimas de explotación sexual. Global Infancia es también muy activa en este campo. Finalmente, CENIJU , centro de estudios en materia de derechos especializado en temas de niñez y juventud, realizó en el pasado manuales para conocer en profundidad la problemática de la trata de personas entre los más jóvenes y contribuir a su erradicación. |
| Argentina | |
| Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio del Desarrollo Social | Una de las instituciones públicas que se encargan de la lucha contra la trata de personas y la atención a las víctimas, en especial niños, niñas y adolescentes. Realiza acciones en esta materia en coordinación con instituciones paraguayas: por ejemplo, ha realizado sesiones de capacitación a funcionarios del MINNA. |
| Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos | Cuenta con programas de lucha activa para prevenir y combatir la trata de personas, así como para asistir a las víctimas. En esta materia cuenta con la Oficina de Rescate y Acompañamiento a personas damnificadas por el delito de la trata de personas. Además, participa en reuniones internacionales para coordinar acciones y ser así más eficaces en el combate de la trata de personas. |
| España | |
| Asociación para la prevención, reinserción y atención de la mujer prostituida – APRAMP (España) | Asociación con sede central en Madrid, que presta una atención integral a personas prostituidas y/o víctimas de trata. De esta forma, acompaña a las víctimas desde su identificación hasta su recuperación completa accediendo al mercado laboral español o retornando de forma segura a su país de origen. En Paraguay, colabora con la Dirección General de Migraciones para la realización de actividades de concienciación (talleres y charlas) acerca de las consecuencias |

⁹⁵ Según la información recopilada, no todas mantienen su funcionamiento en la actualidad.

| Institución/ Organización | Actividades/Acciones contra la trata |
|--|---|
| | de la trata de personas, mediante el testimonio de ciudadanos paraguayos que han sido víctimas de explotación sexual en España. Ha colaborado también con el Ministerio Público. |
| Agencia Española de Cooperación Internacional y el Desarrollo - AECID | Agencia estatal encargada de gestionar las políticas de cooperación internacional para el desarrollo, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Ha financiado el Proyecto de Cooperación Bilateral España-Paraguay “Prevención, protección y defensa de los derechos de las víctimas de la trata de personas y explotación sexual”. En el marco de este proyecto se realizó el III Seminario Internacional “Inversión para el combate a la Trata de Personas. Realidades y desafíos”. AECID también realizó en 2018 un Seminario internacional sobre la actuación policial contra la trata de personas, destinado a funcionarios latinoamericanos encargados de la lucha contra la trata. |
| Organizaciones Internacionales: | |
| Mecanismos de la Mujer de los Países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) | Organización internacional de Sudamérica que busca mayor cooperación e integración entre sus miembros. Cuenta con programas, guías y distintos mecanismos de lucha contra la trata de personas, como el “Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional para Migrantes, Apátridas, Refugiados y Víctimas de Trata de Personas”. |
| Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) | Organización internacional de policía que busca combatir de forma eficaz la delincuencia internacional. Por tanto, realiza acciones de apoyo a los servicios policiales nacionales para dismantelar redes de trata y tráfico de personas. |
| Organización de Estados Americanos (OEA) Secretaría de Seguridad Multidimensional | Convoca Reuniones de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, en las que participan altos representantes de los países miembros con la finalidad de establecer mecanismos comunes de prevención y lucha contra este tipo de crimen transnacional. Promueve y coordina la cooperación entre los Estados miembros, fortaleciendo sus capacidades para garantizar la seguridad en ellos. Tiene un Departamento de Seguridad Pública que promueve la seguridad ciudadana y, entre otros objetivos, se encarga de la lucha contra el tráfico y la trata de personas. |
| Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) | Agencia de NNUU que lucha contra las drogas y el crimen organizado transnacional. Por este motivo, está dedicada también al combate de la trata de personas. Tiene bajo su jurisdicción la Convención de Palermo y sus protocolos, entre los que se encuentra el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. |
| Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) | Organización financiera internacional que financia proyectos de desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Tiene un papel activo en la lucha contra la trata de personas a través, por ejemplo, de campañas de sensibilización. También financia proyectos de cooperación técnica en los países latinoamericanos donde el problema es mayor. |
| CAF – Banco de Desarrollo de América Latina | Banco multilateral de desarrollo que impulsa el crecimiento y la integración regional en América Latina. En este contexto, financia proyectos para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en la región. |
| Organización Internacional para las Migraciones (OIM) | Lucha contra la trata de personas. Para ello, entre otros, elabora documentos con los países, como el elaborado con el Ministerio Público de Paraguay, “La Trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual en Paraguay”. También ha financiado en ocasiones actuaciones específicas en la materia. |

Por otra parte, existen importantes desafíos en la recopilación y la presentación de informes de datos estadísticos. En este sentido también, las instituciones y organizaciones integrantes de la Mesa deben rendir **informes anuales de gestión** en los que han de incluir un balance de las acciones realizadas en este

campo. Sin embargo, estos informes no siempre contienen información que permita identificar las actuaciones relacionadas con la trata de personas.

La Ley Integral, en su Artículo 46, establece las **atribuciones y funciones de la Mesa Interinstitucional**. Se identifican a continuación algunas de ellas, que se consideran más relevantes para el análisis que se realiza.

- a) Diseñar y aprobar las políticas públicas del Estado y directrices de las acciones preventivas, sanción y combate a la trata de personas, así como de atención a víctimas en especial de mujeres, NyN.
- b) Fiscalizar la ejecución de la Política Nacional de Prevención y Combate de la Trata de Personas como también de los planes existentes en esta materia a nivel Departamental y Municipal.
- c) **Coordinar a las entidades del Estado y de los organismos privados que participen en la ejecución de la Estrategia Nacional, en relación con las acciones interinstitucionales que deban emprender.**
- d) Reglamentar el Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de Personas y fiscalizar su ejecución.
- e) Participar de procesos de revisión de los acuerdos y convenios internacionales suscritos en materia de DDHH y los relacionados con la trata de personas para el seguimiento de cumplimiento y para recomendar la suscripción de acuerdos, convenios o tratados y otras gestiones que se requieran para fortalecer la cooperación internacional contra la trata de personas.
- f) Realizar seguimiento y estudiar los efectos de las normas, programas y actividades de lucha contra la trata en los DDHH, y recomendar medidas y acciones para su adecuación y mejoramiento.
- g) Servir de órgano asesor y recomendar la realización de acciones, así como la aprobación de normas y procedimientos, a las dependencias o entidades del Estado en la lucha contra la trata [...].
- h) Diseñar e implementar medidas, planes, campañas, programas e iniciativas de información y sensibilización eficaces, estratégicas, constantes y sistemáticas a nivel nacional y local, tomando en cuenta el género, la diversidad cultural y étnica, los factores de vulnerabilidad de cada departamento del país, la edad, el nivel de instrucción, el idioma de los destinatarios de la información y la comunidad en que ella se brinde⁹⁶.
- i) Impulsar el desarrollo de investigaciones tendientes a identificar los factores que facilitan y propician la trata de personas.
- j) Impulsar la capacitación, actualización y especialización de los funcionarios y personas que trabajan en la prevención, sanción de la trata de personas y la protección de las víctimas, testigos y peritos.
- k) Formular recomendaciones en materia de persecución criminal del delito de trata de personas y del fortalecimiento de la capacidad del Estado en este campo.
- l) Crear el **Sistema Nacional de Información sobre la Trata de Personas**, el cual contendrá información actualizada sobre el hecho punible de Trata de Personas.

Como puede verse, la Ley le otorga un papel central en las actuaciones dirigidas a prevenir y combatir la trata de personas y a proteger a las víctimas y contribuir a restituir sus delitos.

⁹⁶ Es en este marco en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores, que preside la Mesa Interinstitucional, encargó al MINMUJER la elaboración del PNTF.

10.2. ¿Existen otras intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios similares?

Las actuaciones llevadas a cabo por parte del MINMUJER y del MINNA son de naturaleza común, difiriendo entre sí en que cada una de ellas se dirige a un grupo poblacional diferente. En relación con otras intervenciones públicas que entreguen servicios similares hay que mencionar las realizadas por el Ministerio Público, cuya acción no se limita a la persecución penal del delito, sino que cuenta con algunas actuaciones de apoyo a las víctimas, que pueden entrar en conflicto con las desarrolladas con las instituciones que tienen encomendada la atención, y de manera más especial, con el MINMUJER. Esta última institución manifiesta, sin embargo, que aunque se lleven a cabo actuaciones sobre las mismas personas, e incluso aunque sean de apoyo, el abordaje de una y otra institución se encuentra claramente diferenciado.

Según la información recopilada, más allá de la entrevista inicial que se realiza a la mujer rescatada de una situación de trata, y que tiene como objetivo recabar información para la causa que puede derivarse de este hecho, la UFETESI trata de determinar cuáles son sus necesidades básicas inmediatas, que habitualmente son amplias (alimentación, alojamiento, dinero para un pasaje...), porque las víctimas suelen llegar sin nada. Tras una entrevista a cargo de la UFETESI (a cargo de la trabajadora social y la abogada) el proceso con las víctimas en relación con la causa finaliza. Sin embargo, el vínculo con ellas se mantiene y se intenta satisfacer sus necesidades inmediatas, incluida la entrega de un *kit* de primera atención que incluye elementos muy básicos (una cama, un colchón, artículos básicos de higiene, alimentos no perecederos), que se van recabando de otras instancias de la fiscalía, como medio de reparación social⁹⁷.

Si estas actuaciones se coordinan con lo realizado por el MINMUJER pueden ser consideradas como complementarias, pero no queda garantía de que esto sea así. Por otro lado, la atención directa prestada por el MINMUJER en el periodo más reciente puede ser calificada de mínima, por lo que en la realidad difícilmente existiría un solapamiento real.

En el resto de los casos, no se han encontrado ejemplos que permitan pensar en la existencia de solapamientos.

10.3. ¿Existen otras intervenciones públicas que producen y/o entregan bienes y servicios complementarios?

Existen varias intervenciones que pueden considerarse complementarias, tanto por parte de las instituciones que tienen un rol más directo en la trata de personas, como en otros casos. A continuación se mencionan los principales ejemplos:

- ☐ En el caso del MINMUJER, las actuaciones dirigidas a mujeres víctimas de violencia de género son muy similares a las que tienen por destinatarias a víctimas de trata. En ambos casos existen albergues y también se les puede prestar atención psicológica y jurídica. Existen importantes diferencias entre la violencia de género y la trata, pero ambas suponen la vulneración de derechos fundamentales y requieren de esquemas similares de atención, aunque con contenidos concretos que pueden ser diferentes. Esta es la razón de que se consideren servicios complementarios, ya que las mujeres víctimas son atendidas desde uno u otro, pero no desde ambos⁹⁸.
- ☐ En el caso del MINNA, su Programa Abrazo, dirigido a menores trabajadores, y sobre todo el PAINAC, que tiene como destinatarios a niñas, niños y adolescentes en situación de calle, pueden ser considerados complementarios con el PAIVTES, lo mismo que las actuaciones dirigidas a la

⁹⁷ Proceso por el que algunos delitos pueden sustituir parte de la pena por el depósito de una cantidad de dinero que se utiliza para sufragar las necesidades de determinadas personas que han sido víctimas de un delito. La trata de personas no permite este modo alternativo de condena, pero puede beneficiarse de lo recaudado en otros delitos.

⁹⁸ Podría existir una excepción, en el caso de que una mujer que es rescatada de una situación de trata sea posteriormente víctima de violencia basada en género. En este caso, la beneficiaria podría ser atendida desde ambos servicios, pero lo sería sucesivamente en el tiempo y, previsiblemente, con un periodo intermedio en el que no sería atendida por ninguno de ellos.

restitución de derechos Algunas otras actuaciones, como las de prevención de embarazos precoces, inciden también en algunas de las causas de vulnerabilidad definidas.

Se pueden mencionar también otras actuaciones por parte de entidades que se encuentran en un círculo más alejado en términos de atención a personas víctimas de trata. Aquí se podría mencionar al Ministerio de Salud, con su atención inicial a las personas víctimas rescatadas, o a la labor de policía laboral del MTESS⁹⁹. De manera específica, se desea mencionar dos casos que cuentan con elementos reales o potenciales claros de complementariedad con las actuaciones del MINNA y el MINMUJER:

- ☐ Ya se ha mencionado en anteriores apartados que los programas sociales del Paraguay pueden tener a personas víctimas de trata entre sus participantes. Sin embargo, también se dijo que hasta el momento la focalización de estos programas, cuando existe, no incluye a esta población de manera prioritaria.
- ☐ La acción de la Secretaría de Repatriados y Refugiados es complementaria tanto en su acción directa (apoyo a los costes de repatriación), como por medio del programa que se encuentra en proceso de diseño, destinado a apoyar la generación de condiciones para la reinserción de personas retornadas cuando existen condiciones de vulnerabilidad y escasos recursos. Dadas las competencias de la Secretaría, este apoyo se circunscribiría únicamente al ámbito de la trata internacional.

Finalmente, puede mencionarse la complementariedad existente **en términos de proceso**, entre la UFETESI y los dos OEE que tienen el mandato de atender a las víctimas de trata. Se desea destacar los siguientes aspectos:

- ☐ A la hora de **certificar a una víctima** como tal. El Ministerio Público es el encargado de calificar a las personas como víctimas de trata, de modo que puedan acceder a los servicios provistos por MINMUJER o por MINNA. De este modo, constituye la puerta de entrada al sistema, lo que cuenta con una naturaleza complementaria respecto de la acción de los Ministerios.
- ☐ En la atención a víctimas varones de trata, que no son atendidos por los albergues temporales de MINMUJER ni del MINNA. Si bien no dispone de un servicio estable, sí que puede prestar estos servicios *ad hoc*.
- ☐ En la persecución del delito, lo que constituye uno de los elementos clave, junto con la sensibilización y la capacitación de funcionarios y funcionarias en la prevención del delito a largo plazo.

Como puede verse, estos son elementos que claramente muestran complementariedad entre las acciones desarrolladas por los diferentes OEE y que resaltan la necesidad del trabajo articulado entre ellos.

Para finalizar este apartado, mencionar también la necesidad de articulación territorial, que no se encuentra plenamente garantizada, ya que la mayor parte de los servicios se encuentran únicamente en algunas cabeceras departamentales. En la misma línea se encuentran las mesas municipales o departamentales y los consejos municipales de niñez y adolescencia o de mujer. Lamentablemente, estas instancias de coordinación y de atención se encuentran debilitadas, ya que tiene bajo presupuesto (incluso inexistente) en los casos en los que se han creado, ya que en muchos lugares ni siquiera están conformadas.

⁹⁹ Otras instituciones que han sido mencionados en alguna de las entrevistas mantenidas con informantes calificados han sido: SENAVITAT (Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, actual Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat) y SENATUR.

10.4. ¿La intervención tiene en cuenta adecuadamente su complementariedad con otras intervenciones?

¿La intervención tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otras intervenciones? [CP1]

Todas las personas informantes de esta evaluación menos una, afirmaron que no existía un documento que contase con esas características, si bien se menciona que en la Mesa Interinstitucional se ha conversado muchas veces sobre la ruta de las intervenciones y qué le compete a quién. Solo una de estas personas afirmó que esa ruta estuvo sustentada en un documento que fue aprobado en la Mesa y que establecía qué es lo que tenía que hacer cada uno de sus integrantes, en razón de sus competencias. Es decir, que incluso admitiendo que este documento es real y se haya elaborado, prácticamente nadie guarda recuerdo de su existencia.

De hecho, parece que no está tan claro qué es lo que debe hacer cada una de las instituciones. Ni la Ley ni la POLNATRAP se pronuncian al respecto, y parece que se pueden estar produciendo conflictos de roles y cierta competencia por la ocupación del espacio, especialmente en los casos en los que se produce cierto abandono de ese mismo espacio por otras instituciones¹⁰⁰. También existen críticas abiertas sobre el modo en el que actúan algunas de las instituciones, hasta el punto de que ello está incidiendo en el proceso de derivación interinstitucional.

En la misma línea, se han reportado ejemplos de **desencuentros entre las instituciones**, que afectan a la aplicación efectiva de la atención a las personas víctimas, especialmente en el caso de mujeres adultas, así como a los procesos de articulación ya que, como expresaba una de las ONG participantes en el grupo celebrado: “Hay un conflicto. Entonces, si uno lidera, el otro no hace nada y eso le afecta a todos los demás.” También desde otras instituciones se han manifestado problemas de coordinación en general, y con el Ministerio de la Mujer en particular, lo que es reconocido incluso por esta misma institución. De hecho, en el momento de la evaluación, el MINMUJER se encontraba poniendo las bases para la solución de este problema.

¿Se busca maximizar la complementariedad de la intervención con otras actuaciones?

En relación con las intervenciones dirigidas a la trata de personas, la principal estrategia diseñada y puesta en marcha para evitar la duplicación y potenciar las sinergias entre las instituciones y su acción [CP2] ha sido la creación y puesta en funcionamiento de la Mesa Interinstitucional que ya ha sido mencionada en diferentes lugares de este informe.

Todas las personas informantes coinciden en que los comienzos de la mesa, que fue creada en 2005, fueron muy activos y que el cambio se produce una vez que la Ley Integral es aprobada y define que las organizaciones de la sociedad civil no serán ya miembros de pleno derecho, como sí ocurrió durante sus primeros años de funcionamiento. En realidad, estas organizaciones podían reincorporarse a la Mesa, siempre y cuando llevaran a cabo un proceso formal de solicitud, que queda definido en el Reglamento de organización de la Mesa, que fue aprobado el 28 de diciembre de 2016 por Resolución N° 1310 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Según las declaraciones de estas ONG se presentaron las solicitudes de reintegración, pero nunca tuvieron una respuesta, por lo que desde entonces no cuentan con participación.

Todas las organizaciones entrevistadas coinciden en que durante sus primeros años de funcionamiento el trabajo fue muy intenso y se consiguieron importantes progresos a la hora de visibilizar la problemática y de articular un trabajo coordinado. También hay coincidencia en que a partir de un determinado momento el

¹⁰⁰ En términos de complementariedad, esta cuestión no es deseable, pero si pensamos en garantizar algún tipo de atención a las personas víctimas de trata, entonces puede ser preferible cierto “desorden competencial” a que haya personas que no sean atendidas por ninguna de las intervenciones.

trabajo decayó, el impulso que había supuesto el Ministerio de Relaciones Exteriores, a quien todos los OEE le reconocen un importante poder de liderazgo durante esos años se diluyó y la Mesa empezó a transformarse más en una estructura burocrática que, por haber disminuido su actividad, prácticamente no se reunió.

No existe tanta claridad a la hora de definir el momento en el que se produjo el cambio ni sus causas, pero aproximadamente se habla de entre 3 y 5 años en los que prácticamente no han existido convocatorias¹⁰¹, aunque se reconoce también que en el momento actual se está produciendo una cierta voluntad de reactivación. Entre las causas mencionadas se habla del cambio de representación del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Mesa, ya que se pasó de la DACPE a la Dirección de Políticas Consulares, que engloba aquélla y que cuenta con competencias mucho más amplias, lo que tuvo como consecuencia que el tema de la trata se diluyese en el conjunto de su acción. Por otra parte, también existe bastante coincidencia respecto de la ausencia de la temática de lucha contra la trata personas en la agenda política del periodo de gobierno anterior al actual, que llegó a la negación en foros internacionales de su existencia en Paraguay.

Hay que recordar que entre las atribuciones de la Mesa se encuentra la vigilancia de que todas las instituciones que la constituyen integren el tema de la trata en su agenda institucional. Es por ello que un liderazgo de su funcionamiento que sea potente y reconocido por el resto de las instituciones es un factor clave para su funcionamiento, incluso por cuestiones operativas, tales como conseguir las nuevas designaciones de las personas representantes en la mesa tras un cambio de gobierno.

Un liderazgo fuerte y un seguimiento cercano, asertivo y al nivel institucional adecuado, son elementos clave para que exista un funcionamiento adecuado de la Mesa. Otro factor importante es que la representación ante la Mesa le corresponda a personas con autonomía y con capacidad de comprometer a su institución, que se encuentren presentes de manera estable, sin que existan cambios continuos que signifiquen mucha pérdida de eficacia y de eficiencia en las acciones y que desgasta a los integrantes de la Mesa que mantienen su participación de manera más estable.

Otro de los factores reconocidos por todas las partes es que es necesario que exista un mayor dinamismo: que se convoque más y que se actúe más. Y quien garantizó ese dinamismo durante los primeros años fueron las organizaciones de la sociedad civil que mantenían el esfuerzo de vigilancia e incidencia ante las instituciones. En este sentido, varias de las personas entrevistadas manifestaron que en etapas anteriores cuando la Mesa tardaba en reunirse, las ONG preguntaban por las razones e instaban a la celebración de reuniones que, en el nivel de las comisiones, fueron mensuales. Eso suponía que estas organizaciones de la sociedad civil tenían capacidad de incidencia de manera continuada, porque tenían la oportunidad y porque tenían las relaciones.

Existe un acuerdo amplio sobre que la salida de la sociedad civil de la Mesa Interinstitucional fue un error, no solo por este motivo, sino también porque claramente el espíritu de la Ley Integral promueve el trabajo conjunto entre Estado y sociedad civil.

El último de los factores que se menciona para el éxito de la Mesa Interinstitucional es la capacidad efectiva de actuación. Se reconoce que hay OEE, tales como el Ministerio de Salud, con una colaboración muy limitada por el colapso de recursos en el que se desenvuelve. Este es un problema casi generalizado entre las instituciones con las que se ha tenido contacto y que, obviamente, incide en el problema de la trata pero no es exclusivo de él, ya que cuenta con un carácter transversal.

En resumen, existe un importante mecanismo que podría garantizar la complementariedad y activar la acción y que ha funcionado en el pasado, pero durante los últimos años este mecanismo no ha cumplido realmente el papel para el que fue creado.

¹⁰¹ Según los datos recopilados, 2 reuniones en 2018 y, hasta el momento, solo una en 2019. Hay que tener en cuenta que, según el Reglamento citado, el plenario de la Mesa Interinstitucional ha de reunirse al menos 4 veces al año, pero que su Comisión Ejecutiva, donde están realmente las instituciones con mayor vinculación con el tema, deben reunirse cada 30 días. Por otra parte, las actas de las reuniones fueron solicitadas repetidamente a lo largo del proceso de evaluación, lamentablemente sin éxito.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|---|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿La intervención tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otras intervenciones? | 0 | 0 |
| 2 | Si existe coordinación, complementariedad o coincidencia con otras intervenciones ¿Se ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con los otros programas? | 1 | 1 |

Recomendaciones

Es necesario que la Mesa Interinstitucional vuelva a funcionar como una auténtica instancia de coordinación entre todos los agentes. Para ello, habrá que introducir algunos cambios, entre los que se menciona, por ejemplo, el liderazgo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, que debería ser reforzado. Una vía para lograrlo sería valorar si la representación en la mesa debe mantenerse en la Dirección de Asuntos Consulares, que cuenta con una amplia gama de obligaciones, entre las que la lucha contra la trata de personas no es una prioridad. La situación ideal sería que la nueva representación contase con rango suficiente para poder desempeñar un liderazgo efectivo de cara al resto de instituciones, y que al mismo tiempo la temática de trata fuese uno de los temas prioritarios de su accionar.

En esta misma línea es necesario actualizar las representaciones de todas las instituciones en la Mesa ya que, según la información recopilada, a partir del cambio de gobierno que tuvo lugar en 2018, algunas de las designaciones anteriores ya no tienen validez, pero tampoco han sido sustituidas por otras nuevas.

Sería necesario recuperar la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en la Mesa, de manera que sigan pudiendo desempeñar un papel de incidencia y de reclamo de actividad. El Reglamento de funcionamiento de la mesa define un procedimiento para ello, pero es necesario que realmente se materialice, tanto por parte de las ONG que deseen incorporarse, que previsiblemente deberán iniciar de nuevo el proceso de solicitud, aunque ya lo hayan realizado con anterioridad, como por parte del resto de integrantes de la Mesa y muy especialmente del MRE, que debe proporcionar una respuesta ágil y rápida a esta solicitud.

Es necesario volver a definir la ruta de atención en casos de trata de personas y aún sería mejor definirla para todos los ámbitos de intervención, siguiendo el mapa general de intervenciones que se ha definido en esta evaluación. El objetivo es que todas las instituciones sepan qué parte del proceso les corresponde, con quién se deben articular y qué pueden esperar del resto. De este modo se evitarían los eventuales solapamientos que puedan estar produciéndose en la atención o en cualquiera de las actuaciones que se lleven a cabo, y se estaría evitando en la práctica un factor de conflicto interinstitucional.

Pero si ello es importante para todas las instituciones que participan en la Mesa Interinstitucional, lo es especialmente en el caso del Ministerio Público con el MINMUJER y con el MINNA y también lo es en las relaciones entre estos dos últimos. Estas son las instituciones con una relación más directa con el fenómeno de la trata y con la atención a sus víctimas, así que reforzar la complementariedad entre su acción (y no solo la complementariedad, sino también una coordinación ágil y una comunicación fluida) resulta especialmente importante para mejorar la complementariedad del conjunto.

En esta misma línea, sería también necesario definir los estándares que deben respetarse en cada fase del proceso de intervención pública, al objeto de mejorar la calidad general de la atención. Para ello podrían utilizarse los materiales de los que ya dispone el Estado paraguayo, desde los protocolos elaborados por el

Ministerio Público, hasta los manuales con los que cuenta el MINMUJER. De este modo podrían establecerse algunos principios en relación con el modo de atender a las víctimas de trata, sobre los que todas las instituciones relevantes contasen con un cierto grado de acuerdo.

Para finalizar, esta reactivación debe pasar también por el seguimiento de las actuaciones que se llevan a cabo y del cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de cada una de las instituciones presentes en la Mesa, lo que debería correr a cargo de su coordinación. Es decir, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

11. ENFOQUE DE GÉNERO

Sección Descriptiva

11.1. ¿Los problemas y/o necesidades que justifican la existencia de la intervención afectan de manera diferenciada a los hombres y a las mujeres? ¿En qué consiste esta diferencia?

Efectivamente, los problemas a los que se dirigen las intervenciones y las necesidades de sus víctimas que buscan atender, afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres, en el sentido de la mayor vulnerabilidad de estas últimas. Además, existen factores que la incrementan y que se encuentran feminizados tanto de manera global, como en Paraguay en particular. Entre ellos pueden mencionarse la pobreza, las situaciones de violencia e, incluso, las migraciones. Por otro lado, una buena parte del destino de las personas víctimas de trata es la prostitución, fenómeno que también se encuentra ampliamente feminizado.

En el caso de la niñez y adolescencia la situación es similar, si se tiene en cuenta tanto los datos globales como la atención que se les presta por parte de las instituciones paraguayas. Es decir, las niñas y las adolescentes mujeres presentan más factores de vulnerabilidad hacia la trata que los mismos rangos etarios cuando se trata de varones.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que los menores en situación de trata cuentan con un destino más variado (criadazgo, trabajo forzado, pero también prostitución) y que uno de los factores de riesgo es la condición de calle, por ejemplo, puede pensarse que en este caso los problemas afectan de una manera algo más equilibrada en términos de género.

11.2. Si los problemas y/o necesidades que justifican la existencia afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres ¿qué estrategias ha diseñado la intervención para que sus procesos y productos consideren esas diferencias?

La estrategia básica ha sido encomendar la atención de cada uno de los grupos poblacionales a la institución paraguaya competente en la materia, lo que les dota también de conocimientos especializados. Las actuaciones dirigidas a mujeres se encuentran a cargo de MINMUJER y las de infancia y adolescencia a la antigua SNNA (actual MINNA).

Desde el punto de vista del modo en el que se prestan los servicios, ambas instituciones ofrecen atención médica (en articulación con otras instituciones), apoyo psicológico y de trabajo social y atención jurídica. Ambas también ofrecen la posibilidad de pasar un tiempo más o menos largo en albergues de refugio, con el fin de que puedan centrarse en su recuperación. En ambos casos, los albergues se reservan únicamente para víctimas del sexo femenino.

Lo que diferencia ambos abordajes es que en el caso de las mujeres adultas la posibilidad de acogerse al albergue temporal es voluntaria y que muchas, de hecho, renuncian a pasar por él, mientras que las niñas y adolescentes que son remitidas al albergue del MINNA no cuentan con la capacidad de decidir si desean o no pasar un tiempo allí. Dicho esto, la opción de la institucionalización de las víctimas niñas o adolescentes es siempre la última a la que se acude y sólo es escogida en los casos en los que la reintegración a la familia o a la comunidad resulta inviable.

11.3. ¿La intervención ha cuantificado la población potencial y objetivo desagregándola según sexo?

El MINMUJER no lo ha hecho, al menos en lo que se refiere a la atención, puesto que sus actuaciones se dirigen únicamente a mujeres. En el caso del MINNA la información no se ha desagregado por el momento, no solo por sexo, sino tampoco según si las personas a las que se dirigen las intervenciones se sitúan en la franja de niñez y en la de adolescencia, ya que una y otra pueden igualmente mostrar necesidades y alguna característica específica.

Hay que empezar por aclarar que ninguna de las dos instituciones define con claridad una población potencial y que, en la práctica, entienden que la población objetivo viene determinada por las derivaciones que les realiza la Fiscalía Especializada del Ministerio Público, una vez que las víctimas han sido certificadas, lo que significa que no existen elementos propositivos en relación con la población potencial, sino que únicamente se atiende la demanda existente.

11.4. ¿Las estadísticas que recopila la intervención se desagregan según sexo y se usa esa desagregación para dar cuenta de los efectos que la intervención pudo haber tenido en las brechas entre los hombres y las mujeres?

En lo que se refiere a población atendida, el MINMUJER no desagrega su población por sexo, al menos en lo que se refiere a los procesos de atención, ya que se dirige en exclusiva a mujeres adultas de sexo femenino. En cuanto al MINNA proporciona esa información desagregada por sexo y rango etario (niñez y adolescencia) cuando proporciona datos de atención del PAIVTES en su conjunto, que recuérdese que incluye otras formas de explotación sexual (abuso sexual o pornografía infantil, por ejemplo), fuera del marco de la trata de personas. Sin embargo, los datos proporcionados que hacen referencia únicamente a casos de trata de niñas, niños y adolescentes, no se encuentran diferenciados por esta variable (aunque sí que distingue por tipos de trata y por su carácter internacional o interno).

La única institución que proporciona datos de personas atendidas en este ámbito desagregando por sexo y edad (niñez/adulthood) es el Ministerio Público. Este extremo puede comprobarse en el capítulo 7 de este mismo informe.

Sección Valorativa

11.5. ¿La intervención aplica adecuadamente el enfoque de género en cada una de sus etapas de gestión?

En su diseño

Si se piensa en términos de si el análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de hombres y mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados [EG1] es difícil proporcionar una única respuesta. Desde un punto de vista, el análisis en el que se basa la LITP y la POLNATRAP sí que diferencia entre varones y mujeres, fundamentalmente porque pone el foco en estas últimas. De este modo, proporcionando datos de, por ejemplo, en qué proporción afecta esta problemática a mujeres, niñas y adolescentes de sexo femenino se está teniendo en cuenta que la población de sexo femenino es la que muestra una vulnerabilidad más alta frente a la trata de personas.

Sin embargo, no puede afirmarse que esta diferenciación se base en datos estadísticos como tal, por las razones que se han ido ofreciendo a lo largo de este informe. Aunque existen y han existido estudios de calidad, no siempre han cubierto de manera exhaustiva todos los tipos de trata en todo el país y durante todo el tiempo, pero sí que ofrecen una imagen suficientemente fiel como para basar con solidez el diseño de programas dirigidos a prevenir y combatir la trata de personas.

En su implementación

A la hora de pensar en los procesos y productos en relación a si consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres [EG2], la respuesta es más clara y ha de ser formulada en sentido negativo. En realidad, el modelo de intervención general es único para hombres y para mujeres, con la diferencia de que es más limitado en el primero de ellos, que no acceden, por ejemplo, a la posibilidad de ingresar en un albergue transitorio. Lo mismo ocurre en el caso de los niños y adolescentes varones que tampoco cuentan con este tipo de recursos a su disposición.

De todos modos, se desea recordar la escasez de medios que muestran tanto el MINMUJER como el MINNA y su limitadísima capacidad de respuesta (aún más limitada en el caso de las primeras). Por tanto, y dado que la trata es un problema mayoritariamente femenino, parece apropiado que en una situación en la que no se dispone de recursos suficientes para cubrir todas las necesidades, los existentes se hayan concentrado en la población de sexo femenino. No se puede afirmar que ésta sea una situación deseable, pero tiene que ver con la priorización en la utilización de los recursos y es acorde con la LITP y con los lineamientos internacionales que ponen la prioridad, precisamente, en mujeres, niñas y adolescentes.

En la obtención de información

La pregunta de si el manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo es riguroso y forma parte de las rutinas de la intervención [EG4], no tiene objeto en el caso del MINMUJER, al menos en lo que se refiere a la línea de atención, ya que se dirige en su totalidad a mujeres. Es verdad que las actuaciones de sensibilización y formación tienen por destinatarios tanto a hombres como a mujeres, pero esa población no ha sido analizada en esta evaluación.

La pregunta sí que tiene sentido, sin embargo, en el caso del MINNA y debe ser respondida en sentido negativo, con matices. El MINNA proporciona información desagregada por sexo y tramo etario (es decir, cuatro categorías en total) en los datos de ejecución del PAIVTES. Sin embargo, no desagrega esta información específicamente para la trata de niñas, niños y adolescentes. Hay que tener en cuenta que los casos de trata suponen únicamente un 4% del total de los atendidos en el programa en su conjunto, así que hasta cierto punto tiene sentido que los datos se ofrezcan agregados, por mucho que eso puede constituir una limitación para esta evaluación.

11.6. ¿Es necesario o no es necesario que la intervención diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres? [EG3]

En las diferentes líneas de atención

Las intervenciones deben diferenciar la atención entre hombres y mujeres en algunos de sus aspectos, pero no en otros. Por ejemplo, en todo lo que tiene que ver con la persecución del delito, no debería haber diferencias por sexo, ya que una situación de trata puede ser igualmente problemática para un hombre y para una mujer. Si se piensa en términos de la capacitación a funcionariado público que trabaja o puede trabajar con personas víctimas de trata o que pueden tener un papel en la identificación de casos, seguramente tampoco hay que establecer grandes diferencias, ya que tanto si son hombres como mujeres será necesario introducir la variable género en los contenidos que se impartan.

En el caso de la atención, sin embargo, existen aspectos diferenciales, sobre todo entre la trata de personas que tiene por objeto la explotación sexual frente a la que tiene fines laborales. Siendo ambas un problema que atenta contra los derechos más básicos de la persona, la trata con fines de explotación sexual cuenta con matices en términos de la definición del yo y de la identificación como persona que no son exactamente los mismos que los que se producen en el caso de la explotación laboral.

Las mujeres, adolescentes y también niñas son mayoritarias en el primero de los tipos de trata, pero los pesos se encuentran algo más equilibrados en el segundo caso. Por estas razones, entre otras, es por lo

que se afirma que sí que es necesario tener en cuenta que la variable género se encuentre presente a la hora de prestar servicios para personas víctimas de sexo femenino o masculino.

En cuanto a los albergues, ya se ha dicho que en la actualidad son servicios exclusivos para mujeres, por un lado, o para niñas y adolescentes de sexo femenino en el otro. En el caso de los menores, en general, es necesario garantizar que la institucionalización se limita a aquellos casos en los que no existe otra opción. Siendo así, sería necesario definir alguna solución estable en el caso de niños y adolescentes varones, que en la actualidad no tienen garantizada su acogida residencial transitoria, en el caso de ser necesaria. Alguno de los informantes ha mencionado la posibilidad de que esta atención fuese conveniada con alguna ONG, que pudiera hacerse cargo de su gestión, con la ayuda de financiación pública.

En el caso de los varones adultos, por su parte, dado el escaso número de personas que han mostrado esta necesidad hasta el momento¹⁰², puede ser preferible implementar soluciones *ad hoc* cuando surja un nuevo caso, tales como las que en alguna ocasión ha puesto en marcha el Ministerio Público (fundamentalmente, búsqueda de un alojamiento temporal, que puede ser incluso una habitación de hotel)¹⁰³.

En relación con la atención a los grupos poblacionales no atendidos

Existe un cierto acuerdo en que las personas de Pueblos Originarios cuentan con elementos específicos de riesgo y de vulnerabilidad frente a la trata de personas. Aunque no se ha identificado que la acción pública cuente con una atención particularizada en este tema¹⁰⁴, puede hipotetizarse que sí que se tienen en cuenta sus necesidades diferenciales, al menos hasta cierto punto, ya que los casos de trata que tienen como víctimas a personas de alguno de los pueblos originarios, son abordadas por unidades especializadas en este grupo poblacional. Sin embargo, no queda constancia del grado de articulación real con las personas especialistas en atender a víctimas de trata.

Por su parte, los hombres son objeto fundamentalmente de explotación laboral, no necesariamente vinculada a un delito de trata. Como afirmaba el Ministerio Público, el hecho de que no exista un tipo penal de explotación laboral independiente, dificulta en muchas ocasiones poder luchar contra esta problemática, lo que constituye otra razón para que los rescates que se realizan en este ámbito sean menores que los que se dirigen a trata con fines de explotación sexual¹⁰⁵ y, por tanto, que también lo sea el número de hombres rescatados.

Matriz de Calificación

| | Pregunta | Puntaje | |
|---|---|----------|-------|
| | | MINMUJER | MINNA |
| 1 | ¿El análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados? | 2 | 2 |
| 2 | ¿Los procesos y productos de la intervención consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres? | 1 | 1 |
| 3 | ¿Es necesario o no es necesario que la intervención diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres? | N.A. | 2 |
| 4 | ¿El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada | 1 | 1 |

¹⁰² No se cuentan con un número preciso, pero el Ministerio Público mencionaba que era muy minoritario

¹⁰³ A pesar de que puede parecer una solución costosa, mientras el número de víctimas adultas de sexo masculino siga siendo tan pequeño, este tipo de soluciones puede ser más sostenible que la generación de servicios con este fin.

¹⁰⁴ Por otra parte, como ya se decía en el apartado de limitaciones, los aspectos específicos relativos a personas de Pueblos Originarios no han sido una de las variables analizadas de manera específica en la mayor parte de los casos.

¹⁰⁵ Y, en realidad, también a explotación sexual en general, ya que la Unidad Fiscal Especializada del Ministerio Público, igual que hace el MINNA, incluye ambos delitos en su acción (lo que no significa que no proporcione información de seguimiento desagregada).

| | | |
|---|--|--|
| según sexo es riguroso y forma parte de las rutinas de la intervención? | | |
|---|--|--|

Recomendaciones

En términos de enfoque de género hay tres cuestiones que pueden dar lugar a recomendaciones específicas. La primera de ellas es recordar la importancia de que todos los datos sean desagregados por sexo (y en este caso también por rango etario y por otros factores de vulnerabilidad). Sólo de este modo se estará en condiciones de obtener información realmente relevante y que pueda ser utilizada para la programación de futuras actuaciones.

Debería existir una respuesta estructurada y estable para los niños y adolescentes varones que han de pasar transitoriamente por una situación de albergue. Hay que garantizar que tanto unos como otros pueden acceder a los servicios ofrecidos por el Estado en pie de igualdad, por lo que será necesario llevar a cabo los arreglos institucionales que sean necesarios para garantizar sus derechos. Desde el punto de vista de esta evaluación, se considera que la institución que cuenta con un mayor conocimiento para abordar esta problemática (y que, además, cuenta con las competencias), debería ser el MINNA, en la misma línea que lo que realiza actualmente con la casa de acogida Rosa Virginia. Si el número de casos no fuese suficiente para justificar un albergue específico, podrían ser atendidos por las estructuras de PAINAC, pero se les debería proporcionar una atención diferenciada, dada que las dos temáticas cuentan con características diferentes.

Dado el volumen de casos que tienen a hombres adultos como víctimas, en este caso se considera que se pueden mantener las soluciones *ad hoc*, siempre que realmente existan. Ya se ha mencionado que en el pasado estas soluciones han consistido en la búsqueda de una solución habitacional para los hombres víctimas de trata que fuesen rescatados y que han corrido a cargo del Ministerio Público. En tanto el volumen de hombres víctimas no se incrementa, no se considera viable la puesta en marcha de soluciones específicas de carácter estable.

La trata es un fenómeno que puede afectar a personas de cualquier género y prácticamente de cualquier edad, pero, hoy por hoy, tiene una cara mayoritariamente femenina. De hecho, parte de la falta de conciencia de la sociedad paraguaya en relación con la trata puede tener que ver precisamente con este hecho, ya que las sociedades mayoritariamente conservadoras suelen priorizar otros problemas por encima de los que afectan sobre todo a las mujeres. Por ello, ambos elementos deben estar presentes tanto en las campañas de sensibilización como en los procesos de capacitación que se pongan en marcha, aun sabiendo que a corto plazo previsiblemente solo se puede aspirar a la mitigación de esta cuestión.

12. CONCLUSIONES

12.1. Conclusiones generales sobre diseño. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos que más se destacan en el diseño de la intervención?

Teniendo en cuenta los objetivos de esta evaluación, así como las fortalezas y debilidades detectadas en cada uno de los ámbitos temáticos en los que se organiza, habría que empezar por decir que, aunque existen problemas relevantes de diseño, probablemente no son los principales problemas encontrados en las intervenciones dirigidas por el Estado paraguayo a las víctimas de trata.

El diseño de estas intervenciones, tanto en el caso de las que se dirigen a mujeres como las que lo hacen a niñas, niños y adolescentes, debería completarse, ordenarse y precisarse para encontrarse más ajustado al marco normativo y de política pública en el que se desenvuelve. Sin embargo, **donde se encuentran las principales falencias es en el ámbito de la implementación**, que es incompleta y poco articulada.

Desde otro punto de vista, la recogida de información sobre las intervenciones carece de sistematicidad y existe un panorama de **falta de articulación**, que llega incluso en ocasiones a desencadenar competencia entre las instituciones y dificulta la acción conjunta.

Desde una perspectiva de elementos positivos, se muestra una **Ley Integral bien valorada y aceptada**, aunque en ocasiones de difícil aplicación directa por la ausencia de desarrollo reglamentario. Existe también una **política pública sólida y consensuada**, aunque requiera de cierta actualización y de una mayor apropiación por parte, como mínimo, del MINNA. Finalmente, se dispone de un **Plan Nacional** que nunca fue aprobado pero que es un buen punto de partida para organizar la acción concertada. Se cuenta también con la Mesa Interinstitucional, que es una **buen herramienta de articulación**, aunque **no haya funcionado de manera efectiva** en los últimos años.

Por otra parte, uno de los elementos que se echan en falta es un **sistema de información** sistemático que dé cuenta del fenómeno de la trata de personas en Paraguay y de la atención que se le presta. A pesar de ello, las organizaciones de la sociedad civil, no en exclusiva pero sí principalmente, han llevado a cabo un buen número de investigaciones y estudios que hacen que en el momento actual se cuente con un conocimiento bastante completo de la situación en el país que podría requerir, eso sí, de cierta actualización.

Es decir, que se cuenta con **elementos suficientes para sustentar buenas intervenciones** dirigidas a personas que sufren esta problemática. Sin embargo, como se decía, las intervenciones resultantes **no son completas** y cuentan con un **alcance bastante bajo**, lo que les resta relevancia.

A continuación se realizan unas consideraciones diferenciadas entre el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Niñez.

Ministerio de la Mujer

Quizá el principal problema existente en las actuaciones de este Ministerio es que existe una importante **distancia entre el discurso** que se ofrece **y la realidad** de la prestación del servicio. Ello se debe, en parte, a que el discurso se ha quedado anclado en los primeros años en los que se trabajaba en la prevención y atención de la trata de personas. Durante esos años, efectivamente existió un alto volumen de actuación, se produjeron muchos de los elementos que siguen constituyendo la base de la atención y tuvo lugar una acción coordinada entre los agentes que intervenían en la acción o, al menos, entre la mayoría de ellos. Pero cuando se comprueba cuáles son los niveles de ejecución en los últimos años, se encuentra una gran disparidad entre ese panorama, en el que Paraguay llegó a ser referencia en la región por este tema, y la situación actual.

El Ministerio de la Mujer ha trabajado tanto en sensibilización, como en formación y capacitación y en el apoyo a la constitución de estructuras departamentales que contribuyesen a la acción en el interior. Pero no

existe “un relato” de todo ello, que lo ubique temporalmente, que le dé estructura e intencionalidad, y que permita entender las razones por las que se ha pasado de esa situación a la actual, más allá de la falta de recursos.

Por otro lado, cuando se habla de la atención solo se referencia con claridad el albergue temporal que, más allá de otras consideraciones sobre la conveniencia de algunas de sus características materiales, no es más que una especie de “residencia”, donde las mujeres que allí se encuentran no cuentan con la posibilidad real de comenzar un proceso de recuperación¹⁰⁶. Pero es que, además, el albergue está vacío, no cuenta con usuarias. Literalmente, en el momento en el que se realizó la visita de observación por parte del equipo de evaluación (según la información proporcionada, en los últimos tiempos hay, como mucho, una o dos personas de manera simultánea). Es decir, es un recurso que, en la práctica, no está siendo realmente aprovechado por las mujeres víctimas de la trata de personas.

Ministerio de la Niñez

Este Ministerio se encuentra en una situación que cuenta con algunos elementos diferenciales. Un elemento que se considera determinante en la caracterización actual de su acción es su reciente transformación en Ministerio. Al menos en términos de trata de niñez y adolescencia, el MINNA muestra un **discurso centrado en atender las demandas** que se le formulan, pero mucho menos claro en el ámbito de la oferta de acciones proactivas. Eso tiene entre sus consecuencias, por ejemplo, que al preguntar sobre las causas de la trata en estos grupos de población, se menciona directamente la acción que se desarrolla, mostrando algunas dificultades para explicar las razones que llevan hasta el fenómeno.

Las actuaciones de trata cuentan con muy poca visibilidad en el Ministerio, especialmente en comparación con su Programa Abrazo, que es el más visible entre las políticas focalizadas. Son actuaciones que quedan un tanto ocultas en el conjunto, lo que puede explicarse, al menos en parte, porque en términos numéricos es un programa menor en el total de la acción del Ministerio, incluso, cuando se calcula su peso en el total de atención prestada por el programa PAIVTES en el que se encuadra.



En resumen, el Ministerio de la Mujer se mueve con soltura en el rol de rectora: en el diseño de políticas, en la conformación de estructuras, en la sensibilización y la formación..., pero muestra dificultades en la provisión de servicios. El Ministerio de la Niñez, por su parte, se encuentra más cómodo en la prestación de estos servicios y mucho menos en el ámbito de la vertebración de la política.

Por otra parte, como ya se mencionaba, **las estructuras de articulación** y, en concreto, la Mesa Interinstitucional **no ha estado cumpliendo su labor de una manera efectiva**. La atención de la trata de personas, como la de casi cualquier fenómeno complejo y de causas y consecuencias múltiples, sólo se puede atender adecuadamente desde la articulación horizontal (los distintos sectores presentes en un gobierno) y vertical (los diferentes niveles territoriales de la institucionalidad). Tradicionalmente, la articulación vertical ha sido una asignatura pendiente, dada la debilidad de las estructuras existentes a nivel departamental y municipal, pero al menos en los primeros años de la acción en el campo de la trata, la articulación horizontal mostró una importante fortaleza.

En la actualidad eso no sucede, la Mesa que se ha convertido en una estructura burocrática, cuya Comisión Ejecutiva no se reúne y en la que las Comisiones de Apoyo han perdido también una buena parte de su empuje. Esto último cuenta con una doble (o triple) causa: la desaparición de las organizaciones de la sociedad civil, a consecuencia de que la Ley Integral no las consideraba entre los miembros natos de la Mesa, y la escasez de recursos disponibles en la temática, también porque desaparecieron la mayor parte de oportunidades de financiación externa (por parte de organizaciones multilaterales o de cooperación).

¹⁰⁶ Se menciona que tienen atención psicológica, jurídica y social, aunque algunas de las plazas no se encuentran cubiertas, pero no cuenta con ninguna posibilidad de educación compensatoria, formación o capacitación o, en definitiva, con algún tipo de recurso que le permita avanzar en el camino de su reintegración a la sociedad.

La tercera de las razones que ha contribuido a este deterioro progresivo de la acción tiene que ver con el propio fenómeno de la trata, que **no es atractivo** ni de cara a la acción política ni a la opinión pública. Es un tema duro, entendido como muy próximo a la prostitución, feminizado y que afecta fundamentalmente a las capas más pobres y vulnerables de la sociedad. En consecuencia, es un tema que, en determinados periodos políticos, **desaparece de la agenda**. Pero tampoco la opinión pública paraguaya es muy consciente o está muy interesada por la temática, que queda con frecuencia invisibilizada ante cuestiones que pueden afectar a un mayor número de personas.

Una última reflexión en términos de **recursos**: de nada vale contar con un buen aparato normativo y de política pública, si no se le dota de recursos suficientes para sostener su acción. Es cierto que el estado paraguayo se encuentra en una situación de austeridad presupuestaria que hace difícil el incremento de los recursos que se asignan a las instituciones, tanto en términos de ampliación de plantillas (e, incluso, de cobertura de las existentes), como de asignación de recursos para la acción. Esta situación exige un ejercicio permanente de priorización de los recursos presupuestarios y, en consecuencia, de ajuste de las dotaciones.

En términos específicos, esa situación ha tenido como consecuencia que los OEE que trabajan principalmente en el ámbito de la prevención y atención a las víctimas de trata no han contado con recursos suficientes (humanos y financieros) para poder cubrir en su totalidad el mandato de la LITP y de la POLNATRAP, especialmente en un contexto en el que la financiación internacional con este fin prácticamente ha desaparecido.

En esta coyuntura no es realista recomendar que se dote a estos OEE de recursos para abordar todas las actuaciones que deberían llevar a cabo, pero sí es necesario que puedan contar con unos mínimos, tanto en recursos humanos especializados como en presupuesto para la acción, que les permita afrontar niveles crecientes de acción, tanto en el ámbito de la prevención como muy especialmente en el de la atención a personas que han sido víctimas de situaciones de trata. En paralelo, estos OEE deberían acotar su acción con claridad, de manera que el compromiso de la parte del mandato que podrán atender realmente sea explícito.

12.2. Conclusiones sobre cada uno de los aspectos evaluados

| Sección | Conclusiones | |
|---|--|--|
| | Fortalezas | Debilidades |
| 1. Marco legal | <p>La lucha contra la trata de personas en Paraguay cuenta con una Ley integral, alineada con los principios internacionales en la materia, completa y que cuenta con un alto grado de aceptación entre los agentes que trabajan en este ámbito. Ello constituye una base muy sólida para construir una “solución nacional” para la cuestión, en términos de cómo sensibilizar, prevenir y perseguir la trata de personas y cómo atender a las personas que han sido víctimas de este fenómeno, con el objetivo de que sus derechos puedan ser restituidos de forma plena.</p> | <p>La Ley no es tan conocida como debiera, especialmente en el interior del país. Además, cuenta su desarrollo normativo ha sido escaso, lo que en ocasiones dificulta su aplicación.</p> <p>El hecho de que sea una ley ambiciosa supone que, para materializar su mandato en su totalidad, se requeriría de una asignación de recursos mucho mayor a la actual, lo que se considera poco viable en una coyuntura que muestra importantes limitaciones presupuestarias.</p> |
| 2. Contribución a las políticas nacionales | <p>La política específica de referencia de la atención a la trata de personas en Paraguay, la POLNATRAP, fue un documento de consenso en la Mesa Interinstitucional y, aunque requiere de cierta actualización dado el tiempo transcurrido, podría seguir actuando como un marco útil en la atención de esta problemática.</p> <p>Algo similar ocurre con el PNTP, aprobado en la Mesa Interinstitucional, aunque nunca refrendado por la presidencia de la nación: que constituye un buen punto de partida para referenciar la acción de las instituciones.</p> | <p>La POLNATRAP no se menciona como marco de referencia en algunos ámbitos de acción pública relacionados con la trata de personas. Como sucedía con la ley, pero de manera más intensa, su conocimiento es limitado, especialmente en el interior del país, por lo que requería que fuese difundida de manera más extensa.</p> <p>Aunque las actividades de prevención de la trata se conciben en estos documentos de manera amplia, faltan mayores referencias a la necesidad de actuar sobre los factores estructurales que están en el origen real de la trata de personas, de manera que exista una conciencia más explícita de su importancia, que permita en el futuro orquestar actuaciones en esta dirección.</p> |
| 3. Justificación | <p>En Paraguay existen diagnósticos que permiten un amplio conocimiento de la temática de la trata, de sus causas y de sus consecuencias. Por tanto, pueden ser considerados suficientes como punto de partida para la justificación de las intervenciones en la materia y para el diseño de cualquier intervención.</p> <p>Al mismo tiempo, algunas de las ONG especializadas en la materia han estado realizando este tipo de investigaciones durante años y</p> | <p>No todo el personal que trabaja en las actividades relacionadas con la trata cuenta con información sobre estos estudios, pero en ambas instituciones existen personas con un amplio conocimiento de la materia, aunque no siempre estén trabajando en este ámbito de actuación.</p> <p>No existe información estadística sobre el fenómeno, e incluso los datos de atención no siempre son lo suficientemente precisos.</p> |

| Sección | Conclusiones | |
|--|---|--|
| | Fortalezas | Debilidades |
| | cuentan también con un importante bagaje de conocimientos. | Además, algunos de los estudios se encuentran desactualizados. |
| 4. Modelo lógico | <p>Tanto el mandato normativo como el de política pública se encuentran sólidamente fundamentados, lo mismo que el Plan Nacional que se definió. Eso significa que se dispone de una base sólida para redefinir las intervenciones de trata.</p> <p>La coyuntura actual es adecuada para llevar a cabo una redefinición de estas intervenciones, aprovechando el diseño del Programa Nacional que está promoviendo el Ministerio de la Mujer (institucional) y otros procesos de diseño en los que se encuentra inmerso el MINNA, entre los que se pueden citar los de su PEI y el del Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la explotación sexual de NNA.</p> | <p>El diseño de las intervenciones es débil y parcial, sin identificar con claridad su fundamento ni las conexiones lógicas existentes entre sus elementos, que además no cubren el mandato institucional completo.</p> <p>Además, el diseño no es lo suficientemente específico, quedándose en un plano muy general, en el que resulta difícil valorar si realmente los elementos del modelo cuentan con sólidas relaciones entre sí o si, por el contrario, existen vacíos lógicos entre ellos.</p> <p>Esto es cierto en el caso de los dos OEE analizados, si bien el tipo limitaciones existentes en uno y otro caso es un tanto diferente.</p> |
| 5. Partes interesadas | <p>Se ha realizado un análisis del marco institucional, como mínimo antes de la elaboración de la POLNATRAP, que puede ser utilizado tanto por el MINMUJER como por el MINNA. De este modo podría compensarse el realizado recientemente con fines de programación presupuestaria, que son adecuados con carácter general, pero que no se encuentran totalmente ajustados desde el punto de vista de las actuaciones dirigidas a la prevención y atención de la trata de personas.</p> <p>En años anteriores el MINMUJER ha realizado un importante esfuerzo para la creación de Mesas o Comisiones departamentales de prevención y combate a la trata de personas, llegando a 11 de los 17 departamentos del país.</p> | <p>El nivel de compromiso de las instituciones que han de jugar algún papel en la temática de la trata de personas es muy dispar, lo que dificulta e incluso impide en algunas ocasiones que los servicios se puedan prestar con la agilidad debida.</p> <p>Las estructuras departamentales así creadas son muy débiles. De hecho, en el momento actual la mayor parte de ellas han dejado de existir, y las que lo siguen haciendo, solo funciona cuando reciben la visita de alguna institución del nivel central, normalmente del MINMUJER.</p> <p>No se han diseñado estrategias de abordaje a las partes interesadas que cuentan con una postura de oposición o resistencia, lo que podría haber resultado muy útil, ya que estas posiciones existen, no solo hacia las intervenciones hacia la trata de personas, sino especialmente hacia el propio MINMUJER y su acción.</p> |
| 6. Población potencial, objetivo y focalización | <p>Se cuenta con una base de información que puede ser utilizada para la estimación de la población potencial.</p> <p>En términos de cobertura, la capacidad de mejora es muy amplia.</p> | <p>La población potencial no se define o se hace con criterios poco discriminantes, la población objetivo deja la iniciativa a una tercera institución, no se focaliza, aunque se cuente con información para ello y los datos de cobertura son muy bajos.</p> <p>Esto último es especialmente cierto en el caso de las actividades de</p> |

| Sección | Conclusiones | |
|---|--|---|
| | Fortalezas | Debilidades |
| | | atención, sobre todo en relación con los casos que podrían asistirse. No se ha podido determinar si los OEE no atienden los casos que les llegan o si el Ministerio Público no los deriva. |
| 7. Indicadores, metas y evaluación | <p>En el momento actual ambas instituciones cuentan con una buena oportunidad, de adaptar su sistema de indicadores, ajustándolos en mayor medida al modelo lógico de la institución concebido en términos de cadena de resultados. Es decir, teniendo en cuenta las conexiones lógicas entre sus distintos elementos.</p> <p>Por otra parte, también ambas cuentan con obligaciones de información sobre su acción a otras entidades, de manera que ya existe una cultura de información periódica que puede ser mejorada y ajustada, con el fin de que sea más útil para el seguimiento de la respuesta frente a la trata de personas.</p> | <p>La información sobre trata de personas queda oculta en agregados que incluyen datos sobre otras formas de atención y que dificultan la comprensión del alcance real de las actuaciones. Además, la desagregación por variables relevantes resulta insuficiente y, según la información recopilada por el equipo de evaluación, no parece estar produciéndose una utilización de la información de seguimiento.</p> |
| 8. Estructura programática | <p>El aspecto más positivo de esta sección es que por fin en 2018 se ha dotado presupuestariamente el subprograma del Ministerio de la Mujer dirigido a la prevención y atención a personas víctimas de trata.</p> <p>Esta dotación puede considerarse un primer paso en la dirección de la creación del Programa Nacional, tal y como establece el mandato establecido por la LITP en 2012.</p> <p>En el momento actual, el Ministerio de la Mujer se encuentra diseñando los contenidos de este Programa Nacional que define la Ley, en el que se enmarcarían las actuaciones de todas las instituciones públicas que cuentan con alguna relación con la temática. En el proceso de elaboración, el MINMUJER ha previsto la posibilidad de participación de estas instituciones, con el fin de que pueda ser un documento que sea reconocido como propio por todas ellas.</p> <p>La misma existencia de este Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas abre unas posibilidades en el campo de las intervenciones relacionadas con la trata de personas que no habían existido hasta el momento.</p> | <p>Las debilidades siguen siendo muchas, tanto en el caso del MINMUJER como en el del MINNA. En el primero de ellos, dado que en la actualidad las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata no cumplen con los requisitos para ser un programa sustantivo, se considera que mantenerlo como actividad misional en el marco de su Programa Central es una buena opción.</p> <p>El hecho de que el programa presupuestario del MINMUJER cuente con la misma denominación que el programa institucional creado por la LITP ha generado confusión entre ambos hacia fuera de la institución.</p> <p>En cuanto al MINNA, el PAIVTES es el programa institucional, sin correlato presupuestario, desde donde se ha atendido la problemática de trata en niños, niñas y adolescentes. El MINNA en todo momento se ha planteado que la trata fuese una actividad misional en el marco de su programa central y, como ocurre en el caso anterior, se considera una buena opción.</p> <p>Sin embargo, el hecho de que las actuaciones siempre se hayan agrupado con los casos de explotación sexual, ha supuesto hasta el</p> |

| Sección | Conclusiones | |
|---|---|---|
| | Fortalezas | Debilidades |
| | | momento que han quedado un tanto desdibujadas. De hecho, incluso el PAIVTES en su conjunto se ha mantenido de maneras tradicional en un segundo plano, respecto de las actuaciones del Programa Abrazo y el PAINAC, lo que en la práctica ha tenido un efecto similar. |
| 9. Complementariedad con otros programas | La Mesa Interinstitucional constituye una importante fortaleza de cara a la complementariedad de las intervenciones, hasta el punto de que, si no existiese, sería necesario crearla. | <p>Su funcionamiento durante los últimos años ha mostrado importantes debilidades debido, entre otros factores, a la falta de liderazgo del MRE, derivado del peso de las actuaciones de trata respecto del conjunto de obligaciones que debía asumir.</p> <p>Ello ha supuesto que su actividad se ha reducido a mínimos y que en el momento actual no existe claridad completa respecto de quién debe hacer qué, lo que incluso ha llegado a derivar en cierta competencia interinstitucional.</p> <p>A eso se le une las importantes diferencias en términos de compromiso por parte de las instituciones que la integran, lo que también ha tenido como consecuencia una reducción de la acción.</p> |
| 10. Enfoque de género | Desde el momento en el que se empezó a trabajar en la temática de trata de personas, ha existido conciencia en las instituciones paraguayas de la existencia de necesidades diferenciales de niñas, adolescentes y mujeres, respecto de las víctimas de sexo masculino. | Los niños y adolescentes quedan excluidos de la atención en el albergue y no se ha definido ningún tipo de atención para varones adultos. Es cierto que, hasta la fecha, el número de casos de varones adultos víctimas de trata que han sido rescatados es muy minoritario en relación con el resto de grupos poblacionales que sufre esta vulneración de sus derechos, pero eso no significa que no deban ser atendidos. |

13. RECOMENDACIONES

13.1. Recomendaciones generales sobre diseño

La primera recomendación, que incide en todas las demás, es de carácter político y, aunque se relaciona directamente con el diseño de las intervenciones de trata, va más allá de él. La cuestión es que el Paraguay se ha dotado de un aparato normativo y de política pública muy completo y acorde con los estándares internacionales, pero en la actualidad **no cuenta con recursos suficientes para poder llevar a la práctica el mandato completo establecido por la normativa**. Ello se debe, entre otros factores, al periodo de austeridad presupuestarias y de escasez de recursos en el que se encuentra el país en la actualidad, lo que supone la necesidad de priorizar entre un importante número de necesidades demandantes de recursos.

En la actualidad, puede haber recursos para la investigación del delito y para la atención inmediata a las personas que son rescatadas en los operativos o que regresan al país después de una situación de trata externa, pero difícilmente se puede atender las necesidades de estas personas de manera mediata, en procesos que pueden durar años y mucho menos aún se atienden sus necesidades posteriores de reinserción.

Porque es verdad que, en la actualidad, **el número de personas atendidas** por el MINMUJER y por el MINNA **es extremadamente bajo**. Hay que preguntarse si ello se debe a que no se realizan todas las investigaciones y rescates que se debería, a que el Ministerio Público no deriva los casos o a que existen debilidades en las instituciones encargadas de la atención.

Cumplir en su totalidad con el mandato de la Ley pasaría por una mayor dotación de recursos, no solo para las instituciones que trabajan directamente con la problemática, sino también con las que trabajan en **mejorar las condiciones de partida de la población**, con el fin de mitigar los factores de vulnerabilidad que se sitúan en el origen de la trata de personas. Y supone también la promoción de **creación y mantenimiento de estructuras** departamentales que puedan sostener la acción pública **en el interior del país**. Todo ello requeriría un volumen de financiación muy importante, cuya determinación va más allá del alcance de esta evaluación, centrada fundamentalmente en el diseño de las intervenciones dirigidas a personas víctimas de trata. Para su definición, además, sería necesario realizar un ejercicio de priorización sobre bases realistas, con el fin de determinar qué parte del mandato normativo es la que realmente es posible financiar, de manera que los diseños mejorados de las intervenciones puedan materializarse de manera adecuada. Esta recomendación apela a diferentes los diferentes agentes relacionados con las intervenciones.

Ya desde esta perspectiva, la primera recomendación ha de ser, **aprovechar lo que ya se tiene**. Se dispone de una buena Ley, de una buena política y de un Plan Nacional actualizable, con el concurso de todas las instancias públicas, para poder determinar qué actividades se proponen realizar en el periodo de vigencia del Plan y qué recursos requieren para ello. Esta recomendación se dirige a todos los OEE implicados (como mínimo, los presentes en la Mesa Interinstitucional).

En cuanto al **Programa Nacional**, que es otro mandato de la Ley, se considera que es necesario **formularlo en su totalidad**, de manera que, junto con la política y el plan, se convierta en un marco de acción compartido para todas las instancias que intervienen en estas acciones. Ha sido el Ministerio de la Mujer quien ha asumido el liderazgo de su elaboración, ya que es a esta institución a quien la Ley les asigna su rectoría en tanto no exista una instancia especializada, pero es imprescindible que en algún momento de su diseño participen todas las entidades, tal y como, de hecho, se encuentra previsto.

¿Tiene sentido la **creación de una instancia especializada**? Hacerlo tiene sus ventajas y sus desventajas, pero en el momento actual se considera **preferible no hacerlo**, ya que supondría una nueva asignación de recursos a la creación y mantenimiento de una nueva estructura centralizada.

Mientras tanto, esta evaluación recomienda que **el Programa quede en el lugar que le asigna la Ley**, en el MINMUJER, ya que en el momento actual **no existe ninguna otra entidad que suponga una mejor**

opción para este cometido. Todos los OEE implicados en la acción en relación con la trata de personas cuentan con competencias tan parciales como las del MINMUJER: por causas poblacionales (como el MINNA), territoriales (como el MRE) o competenciales (como el Ministerio Público). En otras ocasiones, lo que existe es una lejanía con el fenómeno de la trata, ya que el número de casos al que han tenido que enfrentarse históricamente ha sido muy pequeño. Por otra parte, aunque no se menciona, previsiblemente la Ley asigna ese rol al Ministerio de la Mujer debido a que el mayor volumen de víctimas de la trata de personas son mujeres adultas.

Pero **el MINMUJER se encuentra fuertemente debilitado**. Durante los años cubiertos por esta evaluación, este Ministerio ha reportado muy poca actividad, casi siempre en el ámbito de la sensibilización y capacitación y en el apoyo a la conformación de estructuras territoriales que, por otra parte, no han resultado sostenibles. Estas actividades forman parte del mapa de actuaciones que ha podido reconstruirse a partir de la Ley, la Política y el Plan Nacional, así que es legítimo que una parte de su acción haya ido en esa dirección. Sin embargo, no pueden desarrollarse a costa de la atención a las mujeres víctimas de trata. Las cifras que proporciona el MINMUJER indican muy poca actividad en esa línea y los recursos puestos a disposición, como el albergue transitorio, distan mucho de lo que debería ser una estructura de refugio y recuperación.

Por otra parte, ese bajo nivel de actividad ha tenido como consecuencia una asignación de recursos muy baja, con lo que la situación ha ido consolidándose durante los años pasados. En 2018, sin embargo, con la creación del programa presupuestario del mismo nombre que el Programa Nacional, que cuenta con una dotación específica de recursos, puede comenzarse una vía de incremento de actividad, de la que aún no se han podido constatar frutos consolidados.

Por ello, el **mantenimiento de la asignación del Programa Nacional** (institucional) debe ser, hasta cierto punto, **condicionada** a que efectivamente se muestre un adecuado aprovechamiento de los recursos con los que cuentan en la actualidad, que se traduzcan en una mayor y mejor atención a mujeres víctimas y en una mejor articulación con el resto de los agentes. Esta valoración podría llevarse a cabo tras un periodo de tres años, lo que lo haría coincidir prácticamente con el fin del periodo de gobierno actual.

Desde otro punto de vista, hay que **replantearse la coordinación de la Mesa Interinstitucional**, dado que el Ministerio de Relaciones Exteriores parece que tampoco está cumpliendo un papel de liderazgo real, por la baja prioridad de la temática de la trata de personas entre el conjunto de las que tiene encomendadas la dependencia a cargo de esta función y, de nuevo, la escasez de recursos. Puede valorarse la asignación de la coordinación de la Mesa a otra unidad de este mismo Ministerio o, en el caso de no mostrarse interesado, podría pasar a desempeñar este papel el Ministerio Público. Esto último tiene sentido porque, a diferencia del MRE, atiende tanto casos de trata interna como externa y porque constituye la puerta de entrada al sistema en la mayor parte de los casos.

En esta misma línea, se considera muy importante la **reincorporación** a la Mesa Interinstitucional de **organizaciones de la sociedad civil**, con el fin de que puedan cumplir su papel de vigilancia e incidencia, siempre desde la colaboración. El mecanismo de reincorporación ya está creado por el Reglamento de la Mesa Interinstitucional, y sólo falta ponerlo en marcha, proseguirlo y culminarlo, hasta que estas organizaciones realmente puedan formar parte de nuevo de la Mesa, a todos los efectos. Esta recomendación afecta tanto a las ONG, que deben realizar la solicitud, como al MRE, que debe atenderla.

La Ley Integral también menciona la creación de un **Fondo Nacional de Inversión en Prevención y Atención a Víctimas de la Trata de personas** dirigido a financiar las actuaciones en este marco, mediante recursos procedentes de diferentes fuentes de financiación. La Ley Integral encomienda su gestión al MINMUJER, Sin embargo, ello se dificulta en la práctica ya que, por ejemplo, un Ministerio no tiene capacidad de realizar transferencias a otras dependencias estatales, aunque sí a organizaciones de la sociedad civil o a otras instituciones privadas en el marco de un contrato de prestación de servicios.

El Ministerio de Hacienda, por su parte, menciona que no se prevé su creación como un depósito separado, ya que por el momento no se dan las condiciones para ello. En realidad la creación de un Fondo como el planteado por la Ley se traduce en la práctica presupuestaria, según la misma fuente, en la creación de un código al que se vincularían todos los recursos dirigidos a la prevención o atención a la trata de personas.

Eso significa que su creación no supone necesariamente la dotación de recursos adicionales, sino que se convierte en una forma de identificar y agrupar los recursos existentes.

Ésta puede ser una fórmula adecuada para su funcionamiento, pero debería **comunicarse con claridad a todas las instituciones** que participan y que tienen la expectativa de que se creará materialmente un Fondo que contará con recursos adicionales.

En cualquier caso, **el Fondo debería encontrarse representado** en el anexo correspondiente del **Plan Nacional**, que se recomienda recuperar, donde cada institución ha de hacer constar los recursos que pretende dedicar a la prevención y lucha contra la trata de personas en el marco de su acción. Estos pueden ser recursos con los que ya cuente la institución, pero que se comienza a dedicar a víctimas de trata de personas como consecuencia, por ejemplo, de un cambio en las prioridades (por ejemplo, en el caso de que el MDS incluyese entre sus prioridades poblacionales de atención a las personas víctimas de trata y a sus familias, con el fin de que pueda tenerse en cuenta también a las víctimas secundarias).

Por finalizar como se comenzó, el Paraguay cuenta con elementos suficientes para estructurar un conjunto de actuaciones concretas, completas e integradas dirigidas a abordar la acción en relación con la trata de personas, pero se requiere de un esfuerzo de ordenación de la acción, de conexión y articulación y de ajuste institucional, de modo que todas las piezas puedan actuar como un todo conjuntado.

13.2. Recomendaciones sobre cada uno de los aspectos evaluados

| Sección | Recomendaciones |
|--|--|
| <p>1. Marco legal</p> | <p>La primera recomendación es aprovechar lo que ya se tiene. Es decir, si se cuenta con una Ley Integral que es globalmente considerada como positiva, completa y útil, hay que intentar intensificar su aplicación para materializar efectivamente su mandato. Aunque se profundizará en esta cuestión en el capítulo siguiente, eso significa diseminar el conocimiento de la POLNATRAP, actualizar el Plan Nacional y aprobarlo por parte de la Presidencia del gobierno para que tenga validez real, darle contenidos al Programa Nacional para que pueda actuar como paraguas institucional y materializar el Fondo Nacional de Inversión, que ha de servir además como acicate para la obtención de fondos procedentes de fuentes diferentes al Tesoro (fuente 10).</p> <p>Qué forma deba adoptar cada uno de ellos y dónde deban encontrarse ubicados, en su caso, es algo que se abordará en el apartado de recomendaciones generales, ya que en estas cuestiones no entran en juego únicamente consideraciones normativas. Como también se verá posteriormente, la Ley no define con claridad los límites de la actuación de cada una de las instituciones, lo que en la práctica está originando algunos problemas. En consecuencia, se recomienda una mayor precisión en estas cuestiones, lo que podría resolverse, bien a través de la reglamentación de la Ley Integral, que nunca se llevó a cabo, bien a través de alguno de los documentos de política que serán abordados en el siguiente capítulo.</p> <p>Con carácter específico, en el caso concreto del MINNA convendría reforzar su atribución de competencias en materia de trata de niñez y adolescencia, ya que su ley de creación no las contempla de manera inequívoca.</p> <p>Las recomendaciones en materia de marco legal se dirigen a una multiplicidad de actores, que incluyen diferentes niveles del poder ejecutivo (incluido su nivel máximo, que debe aprobar los planes de acción) e incluso el Congreso de la Nación, ya que se plantea el refuerzo de alguna norma (en el caso del MINNA).</p> |
| <p>2. Contribución a las políticas nacionales</p> | <p>Las instituciones con actuaciones que se dirigen a abordar cualquiera de las vertientes de la trata de personas, y especialmente el MINMUJER y el MINNA, como OEE con una incidencia más directa, deberían reforzar su alineación con los documentos de políticas y hacerla mucho más explícita, ya que en ocasiones parece que la coherencia existente entre los diferentes elementos es producto de la alineación con otras políticas y no con las que son específicas de esta temática. El actual puede ser un buen momento, ya que ambas instituciones se encuentran en proceso de diseño y desarrollo de algunos de sus documentos programáticos, sectoriales o institucionales.</p> <p>Es necesario que se identifique con claridad y de manera separada las actuaciones dirigidas a trata de personas. No se entra aquí a proponer que en el MINNA y en el MINMUJER exista un correlato organizativo único para la trata (lo que puede no ser recomendable al menos mientras el desempeño de las actividades se mantenga en un nivel tan bajo), ni siquiera que institucionalmente las actuaciones sobre trata no puedan ser compartidas con otras de temática relacionada (como ocurre con</p> |

| Sección | Recomendaciones |
|--|--|
| | <p>la explotación sexual o la violencia de género), pero sí debe garantizarse que durante todo el desarrollo de los trabajos sea posible tener en cuenta las especificidades de este fenómeno y que en todo momento se cuente con información específica y, como veremos, desagregada según todas las variables relevantes.</p> <p>El Plan Nacional que fue definido y aprobado en la Mesa Interinstitucional debería ser recuperado y actualizado en relación con los aspectos que puedan haber quedado obsoletos y, sobre todo, en relación con el Programa Nacional que se encuentra en este momento en proceso de elaboración. Esta recomendación se dirige a todas las instituciones que componen la Mesa Interinstitucional, pero muy especialmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, que coordina la Mesa y al Ministerio de la Mujer, como responsable del Programa Nacional.</p> <p>Es necesario también involucrar en mayor medida al MINNA en este marco de políticas. En el pasado, frecuentemente ha estado alejado de los procesos de participación, dado que no existía con categoría ministerial y eso ha tenido como consecuencia un cierto extrañamiento respecto de ese marco de políticas, hasta el punto de que no conocen o reconocen la POLNATRAP como parte de la fundamentación de sus intervenciones.</p> <p>El Plan Nacional debería ser la herramienta que “ponga números” al Programa Nacional y, en este sentido, el que lo ancle a la realidad de manera definitiva. Será necesario también revisar el presupuesto que se incluye, ya que no permite valorar a qué se dedicarán realmente los recursos que se prevén o que se solicitan. En su forma actual, con un presupuesto únicamente por conceptos presupuestarios, no está claro, por ejemplo, qué porcentaje irá dirigido específicamente a ayudar a las personas víctimas o qué porcentaje se dedicará a tratar de desconcentrar la acción contra la trata en el interior del país, especialmente en aquellos lugares que ya se ha detectado que cuentan con una mayor incidencia de la problemática.</p> <p>Esta recomendación no busca complejizar el proceso presupuestario en relación con la temática de la trata de personas, sino garantizar que puede identificarse y evaluarse, ya sea con carácter ex ante o ex post, la parte de actividad que se dirige a facilitar la creación o la asistencia técnica de estructuras en el ámbito de la trata en el interior del país o la que se dedica a la atención directa a víctimas, por ejemplo. Para ello, puede recurrirse a la desagregación mediante indicadores no presupuestarios junto con la utilización de otros de economía/proceso, por ejemplo.</p> |
| <p>3. Justificación y análisis de problemas</p> | <p>Aunque la información de la que se dispone no sea óptima, existe. Sin embargo, no se encuentra totalmente sistematizada, ni a la disposición de todos los agentes que trabajan en la materia. En consecuencia, sería necesario realizar este ejercicio de sistematización, con el fin de vertebrar todas estas “piezas de diagnóstico” que se encuentran hasta cierto punto “desperdigadas”, para poder identificar así cuáles son los elementos claramente inexistentes (por ejemplo, la afectación de algunos colectivos de los que se sabe que pueden contar con una vulnerabilidad especial). Esta recomendación debería ser recogida por la Mesa Interinstitucional, pero apela más directamente al MINMUJER y al MINNA.</p> <p>En la misma línea, se podría elaborar un “calendario de actualización de investigaciones”, que permitiese organizar la generación del conocimiento del que no se dispone durante los próximos años, lo que facilitaría también la búsqueda específica de información. La realización de los informes podría ser encomendada a alguna de las entidades de la sociedad civil</p> |

| Sección | Recomendaciones |
|--------------------------------|--|
| | <p>organizada que trabajan en la materia.</p> <p>Puede ser útil que tanto MINMUJER como el MINNA decidan qué problemas o partes de problemas pueden ser atendidos en su totalidad desde su acción y qué otros requieren del concurso de otras entidades públicas o privadas o del ámbito político. Para ello, tendrán que tener en consideración tanto su ámbito competencial como los recursos de los que realmente disponen, de manera que se produzca un ajuste real entre el propósito de la acción y su materialización. En otras palabras, ambas instituciones deberían realizar un ejercicio explícito de priorización de su acción, por el que definan el ámbito específico en el que van a centrar su acción principal.</p> <p>En la misma línea, habría que actualizar el discurso sobre la acción que realmente se lleva a cabo. El discurso se encuentra hasta cierto punto sobredimensionado respecto de lo que es la realidad de la acción, especialmente en el caso del MINMUJER, en el que reemite a lo que fue la actividad en el ámbito de la trata en los años anteriores a esta evaluación, donde se desempeñó un papel muy activo. Igualmente sería necesario facilitar la información fehaciente respecto de la acción real, de manera que la comunicación se pueda hacer más sencilla y directa.</p> |
| <p>4. Modelo lógico</p> | <p>Los dos modelos lógicos analizados muestran debilidades de cara a conseguir resultados relevantes y ajustados a las necesidades de las personas víctimas de trata. En consecuencia, sería necesario redefinir y completar estas intervenciones y habría que hacerlo basándose en los estudios existente y en los documentos normativos y políticos que establecen el mandato que deben atender las instituciones con competencias en la materia.</p> <p>La reconstrucción del mapa de actuaciones que se ha definido en este informe a partir del PNTP y de las cadenas de resultados del MINMUJER y del MINNA pueden ser utilizadas como punto de partida, pero en esta ocasión debe concretarse mucho más las actuaciones que se llevarán a cabo y el modo en el que conducirán a unos productos y a unos resultados inmediatos e intermedios que realmente puedan evaluarse con posterioridad.</p> <p>Se debe aprovechar la coyuntura de redefinición programática en la que se encuentran tanto el MINMUJER como el MINNA, de manera que el Programa Nacional que se está definiendo ya incorpore todos estos elementos. Así, sería posible definir el modo en el que cada uno de los OEE podrá contribuir a los resultados que se desean, lo que podrá plasmarse en planes concretos para cada una de las instituciones, que no sólo definan lo que se desea hacer, sino que también cuantifiquen la acción y los resultados pretendidos.</p> <p>Desde otra perspectiva, es necesario reforzar la acción en el nivel subnacional, donde se concentra una parte muy importante de las víctimas de trata. Así, se debería promover la puesta en marcha de Unidades dirigidas a la Prevención, Atención y Protección de estas personas y apoyar la creación y el funcionamiento de las propias Comisiones Departamentales o Municipales, fundamentalmente a través de asistencia técnica. Una de las vías para su fortalecimiento será la capacitación de sus miembros, de manera que se encuentren en condiciones de actuar en la trata de personas y de hacerlo con un adecuado nivel de calidad.</p> |

| Sección | Recomendaciones |
|---|---|
| <p>5. Partes interesadas</p> | <p>Dos son las recomendaciones en este ámbito. La primera de ellas no es sencilla de implementar, pero se considera imprescindible si se desea que en el mediano plazo existan posibilidades para abordar la problemática de la trata con un mayor nivel de relevancia. Se trata de la confección de un plan para el fortalecimiento de las estructuras a nivel subnacional en las que se concentre la prevención de la trata de personas y la atención a las personas víctimas. En una primera etapa, el plan de fortalecimiento podría centrarse en las estructuras de los OEE con las principales competencias en la materia, pudiendo abordarse una segunda etapa en el mediano plazo, más dirigida a los gobiernos departamentales y/o municipales, en la medida que realmente pongan en marcha actuaciones en el ámbito de la trata de personas.</p> <p>Mientras el interior del país, donde las declaraciones recogidas sitúan la mayor parte de casos de trata de personas, no cuente con interés y con capacidades reales de identificarlos y atenderlos, los esfuerzos que se realicen solo podrán ser de carácter muy parcial y alcanzarán a una proporción muy pequeña de personas que se encuentran en esta situación.</p> <p>Esta es una recomendación que solo se puede atender desde la Mesa Interinstitucional, porque supera las competencias de cualquiera de los OEE por separado. Seguramente en ella deberían participar además otras instancias institucionales, y debería existir un compromiso político que pudiese sustentar una iniciativa de estas características. No obstante, y a pesar de que, como se dice, se trata de un esfuerzo de largo plazo, se considera imprescindible empezar a trabajar en esta dirección, especialmente en el caso de los departamentos con concentración de casos de trata o, simplemente, de pobreza.</p> <p>La otra recomendación es más sencilla y se refiere a la confección de una estrategia de superación de las posiciones de oposición que muestran algunos de los OEE hacia la temática de la trata de personas y, sobre todo, hacia el MINMUJER. Esta resistencia podría deberse a diferentes razones, sustentadas en datos objetivos o no. El MINMUJER debería identificar las razones que se encuentran detrás de esta resistencia, con el fin de poder abordarlas adecuadamente.</p> <p>El resultado del análisis debe constituir el primer paso para la definición de una estrategia de abordaje de este problema, que resulta imprescindible si desean que su accionar público sea todo lo relevante que debería.</p> |
| <p>6. Población potencial, objetivo y focalización</p> | <p>La primera recomendación ha de ser que tanto el MINMUJER como el MINNA realicen nuevos cálculos de población potencial, por mucho que deban hacerlo basándose en estimaciones. Una correcta y fundamentada estimación puede ser un método perfectamente válido para el cálculo de una población potencial, especialmente en un caso como el de la trata de personas, que se mantiene oculto. En el caso de la población objetivo y atendida, la estimación debería desagregarse por distrito. Para la asignación del distrito, se estima que el criterio de mayor utilidad puede ser el del lugar donde se produce la captación y, en caso de no conocerse, el del origen de la persona víctima.</p> <p>En el abordaje de la prevención, por su parte, ambas instituciones están en disposición de definir una población potencial y objetivo real, basándose en el total de personas que puedan ser destinatarias de las acciones de sensibilización y de formación.</p> <p>Otra recomendación debe referirse a incrementar la tasa de cobertura, que debería mantenerse en el tramo 90-100% de los casos tratados por el Ministerio Público. Para ello, además de poner realmente a punto el dispositivo de atención, sería conveniente descubrir si el Ministerio Público está realmente derivando a las instituciones todos los casos que pasan por sus manos.</p> |

| Sección | Recomendaciones | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|-------------|---|---------------------------------------|--|--|---|--------------------------------|--|---|--|---------------------------------------|--|----------------------|--|
| 7. Indicadores, metas y evaluación | <p>Una vez que el MINMUJER y el MINNA acuerden su marco de actuación, actualizándolo a partir de un modelo lógico más completo, será el momento de revisar la definición de sus indicadores de seguimiento y de contemplar los que se utilizan en la actualidad. Sin embargo, es imprescindible que, ya desde el momento actual, se realice una revisión de los indicadores que dan cuenta de su actividad, de manera que sea posible conocer de manera inequívoca el alcance y las características de su acción.</p> <p>En todo caso, la información de seguimiento debe ser específica de la trata de personas, diferenciando, como mínimo, el ámbito de la prevención y el de la atención, dado que su naturaleza y la unidad de medida que puedan utilizar serán diferentes. También deberán tener en cuenta que es necesario desagregar la información según variables poblacionales y geográficas, al menos a nivel de distrito, para conocer un poco mejor las características de la población víctima de trata que está siendo identificada y rescatada. Finalmente, también sería útil poder desagregar la información según los fines principales de la trata (como mínimo explotación sexual y laboral) y su alcance territorial (trata internacional o nacional). A continuación, a título de ejemplo y, por tanto, sin ánimo de exhaustividad, se enumeran algunos indicadores que tendrían que tener en cuenta tanto el MINMUJER como el MINNA.</p> <table border="1" data-bbox="855 667 1834 1289"> <thead> <tr> <th data-bbox="855 667 1243 710">Actividades</th> <th data-bbox="1243 667 1834 710">Variables de desagregación¹⁰⁷</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2" data-bbox="855 710 1834 753">Actividades de sensibilización</td> </tr> <tr> <td data-bbox="855 753 1243 863">Personas participantes en eventos de sensibilización</td> <td data-bbox="1243 753 1834 863">Hombres/mujeres Departamento Institución en la que desempeñan sus servicios</td> </tr> <tr> <td colspan="2" data-bbox="855 863 1834 906">Actividades de atención</td> </tr> <tr> <td data-bbox="855 906 1243 1082">Personas que reciben atención inmediata</td> <td data-bbox="1243 906 1834 1082">Por sexo Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce</td> </tr> <tr> <td data-bbox="855 1082 1243 1157">Personas que reciben atención mediata</td> <td data-bbox="1243 1082 1834 1157">Tipo de apoyo (psicológico, jurídico, social, educativo, de formación, laboral y/o de empleo, otro)¹⁰⁸.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="855 1157 1243 1289">Ingresos en albergue</td> <td data-bbox="1243 1157 1834 1289">Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce</td> </tr> </tbody> </table> | Actividades | Variables de desagregación ¹⁰⁷ | Actividades de sensibilización | | Personas participantes en eventos de sensibilización | Hombres/mujeres Departamento Institución en la que desempeñan sus servicios | Actividades de atención | | Personas que reciben atención inmediata | Por sexo Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce | Personas que reciben atención mediata | Tipo de apoyo (psicológico, jurídico, social, educativo, de formación, laboral y/o de empleo, otro) ¹⁰⁸ . | Ingresos en albergue | Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce |
| Actividades | Variables de desagregación ¹⁰⁷ | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividades de sensibilización | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personas participantes en eventos de sensibilización | Hombres/mujeres Departamento Institución en la que desempeñan sus servicios | | | | | | | | | | | | | | |
| Actividades de atención | | | | | | | | | | | | | | | |
| Personas que reciben atención inmediata | Por sexo Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce | | | | | | | | | | | | | | |
| Personas que reciben atención mediata | Tipo de apoyo (psicológico, jurídico, social, educativo, de formación, laboral y/o de empleo, otro) ¹⁰⁸ . | | | | | | | | | | | | | | |
| Ingresos en albergue | Por edad (según tramos) Fin de la trata (explotación sexual, laboral u otra). Ámbito territorial de la trata (nacional/internacional) Si es nacional, departamento en el que se produce | | | | | | | | | | | | | | |

¹⁰⁷ Estas variables tienen que poder ser cruzadas entre sí.

¹⁰⁸ Las variables que se mencionan para la atención inmediata deberán ser tomadas igualmente en cuenta.

| Sección | Recomendaciones |
|--|--|
| | <p>Un aspecto que debe ser tenido en cuenta por los OEE de cara a la definición de nuevos indicadores, es la dedicación que podrán prestar realmente a las actividades de seguimiento. Ambas instituciones ya cuentan con la obligación de informar sobre su acción (fundamentalmente al Ministerio de Hacienda y a la STP), por lo que el primer paso debería ser ofrecer a estas instituciones la mejor información posible para comprender su acción en el ámbito de la trata de personas. Si estos OEE consideran que se debe cubrir algún aspecto más, entonces será el momento de plantearse la definición de nuevos indicadores, pero siempre teniendo en cuenta que el sistema de seguimiento genere una carga acorde a la capacidad de la que realmente disponen.</p> <p>Por otra parte, mientras no se disponga de un sistema informático en el que se puedan recoger los datos¹⁰⁹, puede resultar complicado definir buenos indicadores de resultado intermedio. En consecuencia, se recomienda que se promueva el diseño y desarrollo de un sistema de estas características que, como el que existió en el pasado, podría encontrarse residente en el Ministerio Público y permitir su alimentación desde todas las instituciones públicas relevantes. Para ello se podría partir de aquél, al menos en términos de arquitectura, aunque sin duda será necesario un nuevo desarrollo, dados los cambios tecnológicos producidos en los últimos años. El Ministerio Público, junto con el resto de los miembros de la Mesa Interinstitucional podría explorar las posibilidades de financiación externa, por la vía de algunas de las instituciones internacionales presentes en el país. No obstante, existen mínimos irrenunciables que deberían ser cubiertos en todo caso., tales como los ejemplos que se mencionan más arriba.</p> <p>Para finalizar, de cara a la definición de indicadores adicionales a los que ya se incluyen en la información que se facilita a otras instituciones, es muy importante definir cuidadosamente lo que se quiere saber y para qué se va a utilizar la información que se genere, de manera que las “salidas” de su sistema de seguimiento realmente sean útiles y les aporten información valiosa para la toma de decisiones posterior.</p> |
| <p>8. Estructura programática</p> | <p>Es difícil hacer recomendaciones concretas cuando la arquitectura de la intervención a partir de la cual se construye la estructura programática se encuentra aún tan alejada de lo que deberían ser las actuaciones dirigidas a personas víctimas de trata. En el caso del MINMUJER, en la medida en que hoy por hoy es el OEE responsable del Programa Nacional de Trata definido en la ley, se le puede recomendar que aproveche la oportunidad para hacer un buen diseño, que sea completo y dirigido a los resultados que se desea obtener, que se encuentre informado por las organizaciones de la sociedad civil que llevan muchos años trabajando en la temática y que sea consensuado al menos con el resto de los integrantes de la Mesa Interinstitucional. Ese será el momento de hacer que el Programa concuerde con el modelo lógico y de definir unos productos y unos resultados inmediatos e intermedios ajustados a las necesidades reales.</p> <p>Y ese será el momento también de valorar la eventual necesidad de proponer los ajustes que se consideren necesarios en</p> |

¹⁰⁹ A ser posible compartido con el de otros OEE, para poder dar cuenta de las derivaciones interinstitucionales.

| Sección | Recomendaciones |
|--|--|
| | <p>términos de estructura programática que pueden pasar, por ejemplo, por la desagregación de la actividad misional actual en dos, de manera que en una puedan englobarse todas las actuaciones de sensibilización y prevención¹¹⁰ y en la otra todas las que tengan como destinatarias a las víctimas de trata.</p> <p>Lo que sí podría hacerse de inmediato es el cambio de denominación del programa presupuestario del Ministerio de la Mujer, de manera que dejen de producirse confusiones respecto del que queda definido en la norma. La recomendación de esta evaluación es que pase a denominarse “Programa de Prevención y Atención a Mujeres Víctimas de la Trata de Personas”, de modo que no suscite confusión. El hecho de que se mencione a las mujeres víctimas en la denominación, además, supone una aclaración adicional. Es cierto que el MINMUJER desarrolla acciones de sensibilización en las que participan tanto hombres como mujeres, pero en definitiva de lo que trata su acción es de la prevención del fenómeno de la trata en mujeres¹¹¹.</p> <p>En cuanto al MINNA, la recomendación que se le puede hacer es que sustente en mayor medida las actuaciones del Programa PAIVTES y que explicita las razones por las que el tema de la trata se encuentra mucho más oculto que el del resto de sus programas focalizados. Puede ser por una mera cuestión de volumen, lo que es legítimo, lo mismo que es legítimo que quede englobado en el marco más general de la explotación sexual, siempre que posteriormente sea posible conocer las particularidades de una y otra problemática. Una mejor definición del PAIVTES, que tenga en cuenta sus productos y resultados, podrá redundar en una mejor atención a las niñas, niños y adolescentes que son víctimas de las situaciones de trata.</p> <p>De manera más concreta, lo que se plantea es que el MINNA incorpore indicadores específicos para que sea posible rastrear qué parte de todas las niñas, niños y adolescentes que han recibido asistencia integrada lo fueron por ser víctimas de trata. Dado que el MINNA concibe la trata de manera transversal al resto de líneas de acción dirigidas a niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad, puede ser preferible que la desagregación se realice únicamente a nivel institucional y no presupuestario, pero, de un modo u otro, es necesario una mayor precisión, de manera que finalmente se cuente con información inequívoca sobre la trata de personas en la niñez y adolescencia.</p> |
| <p>9. Complementariedad con otros programas</p> | <p>Es necesario que la Mesa Interinstitucional vuelva a funcionar como una auténtica instancia de coordinación entre todos los agentes. Para ello, habrá que introducir algunos cambios, entre los que se menciona, por ejemplo, el liderazgo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, que debería ser reforzado. Para ello debería valorarse también si la representación en la mesa debe mantenerse en el lugar en el que se encuentra en la actualidad, que cuenta con una amplia gama de competencias, de entre las que ésta no se encuentra entre las prioritarias. La situación ideal sería que la nueva representación contase con rango suficiente para poder desempeñar un liderazgo efectivo de cara al resto de instituciones, y que al mismo tiempo la temática de trata fuese uno de los temas prioritarios de su accionar.</p> <p>En esta misma línea es necesario actualizar las representaciones de todas las instituciones en la Mesa ya que, según la</p> |

¹¹⁰ Para las que habría que definir indicadores ad hoc, relacionados con los programas en los que se ha transversalizado un enfoque de género que tenga en cuenta la trata de personas, con el funcionariado público capacitado o con las personas que han participado en procesos de sensibilización.

¹¹¹ Como se ha mencionado en otras ocasiones, estas actividades de sensibilización previsiblemente podrían afectar también a niñas y adolescentes

| Sección | Recomendaciones |
|-------------------------------------|---|
| | <p>información recopilada, a partir del cambio de gobierno que tuvo lugar en 2018, algunas de las designaciones anteriores ya no tienen validez, pero tampoco han sido sustituidas por otras nuevas.</p> <p>Sería necesario recuperar la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en la Mesa, de manera que sigan pudiendo desempeñar un papel de incidencia y de reclamo de actividad. El Reglamento de funcionamiento de la mesa define un procedimiento para ello, pero es necesario que realmente se materialice, tanto por parte de las ONG que deseen incorporarse, que previsiblemente deberán iniciar de nuevo el proceso de solicitud, aunque ya lo hayan realizado con anterioridad, como por parte del resto de integrantes de la Mesa y muy especialmente del MRE, que debe proporcionar una respuesta ágil y rápida a esta solicitud.</p> <p>Es necesario volver a definir la ruta de atención en casos de trata de personas y aún sería mejor definirla para todos los ámbitos de intervención, siguiendo el mapa general de intervenciones que se ha definido en esta evaluación. El objetivo es que todas las instituciones sepan qué parte del proceso les corresponde, con quién se deben articular y qué pueden esperar del resto. De este modo se evitarían los eventuales solapamientos que puedan estar produciéndose en la atención o en cualquiera de las actuaciones que se lleven a cabo, y se estaría evitando en la práctica un factor de conflicto interinstitucional.</p> <p>Pero si ello es importante para todas las instituciones que participan en la Mesa Interinstitucional, lo es especialmente en el caso del Ministerio Público con el MINMUJER y con el MINNA y también lo es en las relaciones entre estos dos últimos. Estas son las instituciones con una relación más directa con el fenómeno de la trata y con la atención a sus víctimas, así que reforzar la complementariedad entre su acción (y no solo la complementariedad, sino también una coordinación ágil y una comunicación fluida) resulta especialmente importante para mejorar la complementariedad del conjunto.</p> <p>En esta misma línea, sería también necesario definir los estándares que deben respetarse en cada fase del proceso de intervención pública, al objeto de mejorar la calidad general de la atención. Para ello podrían utilizarse los materiales de los que ya dispone el Estado paraguayo, desde los protocolos elaborados por el Ministerio Público, hasta los manuales con los que cuenta el MINMUJER. De este modo podrían establecerse algunos principios en relación con el modo de atender a las víctimas de trata, sobre los que todas las instituciones relevantes contasen con un cierto grado de acuerdo.</p> <p>Para finalizar, esta reactivación debe pasar también por el seguimiento de las actuaciones que se llevan a cabo y del cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de cada una de las instituciones presentes en la Mesa, lo que debería correr a cargo de su coordinación. Es decir, del Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> |
| <p>10. Enfoque de género</p> | <p>En términos de enfoque de género hay tres cuestiones que pueden dar lugar a recomendaciones específicas. La primera de ellas es recordar la importancia de que todos los datos sean desagregados por sexo (y en este caso también por rango etario y por otros factores de vulnerabilidad). Sólo de este modo se estará en condiciones de obtener información realmente relevante y que pueda ser utilizada para la programación de futuras actuaciones.</p> <p>Debería existir una respuesta estructurada y estable para los niños y adolescentes varones que han de pasar transitoriamente por una situación de albergue. Hay que garantizar que tanto unos como otros pueden acceder a los servicios ofrecidos por el</p> |

| Sección | Recomendaciones |
|---------|--|
| | <p>Estado en pie de igualdad, por lo que será necesario llevar a cabo los arreglos institucionales que sean necesarios para garantizar sus derechos. Desde el punto de vista de esta evaluación, se considera que la institución que cuenta con un mayor conocimiento para abordar esta problemática (y que, además, cuenta con las competencias), debería ser el MINNA, en la misma línea que lo que realiza actualmente con la casa de acogida Rosa Virginia. Si el número de casos no fuese suficiente para justificar un albergue específico, podrían ser atendidos por las estructuras de PAINAC, pero se les debería proporcionar una atención diferenciada, dada que las dos temáticas cuentan con características diferentes.</p> <p>Dado el volumen de casos que tienen a hombres adultos como víctimas, en este caso se considera que se pueden mantener las soluciones <i>ad hoc</i>, siempre que realmente existan. Ya se ha mencionado que en el pasado estas soluciones han consistido en la búsqueda de una solución habitacional para los hombres víctimas de trata que fuesen rescatados y que han corrido a cargo del Ministerio Público. En tanto el volumen de hombres víctimas no se incrementa, no se considera viable la puesta en marcha de soluciones específicas de carácter estable.</p> <p>La trata es un fenómeno que puede afectar a personas de cualquier género y prácticamente de cualquier edad, pero, hoy por hoy, tiene una cara mayoritariamente femenina. De hecho, parte de la falta de conciencia de la sociedad paraguaya en relación con la trata puede tener que ver precisamente con este hecho, ya que las sociedades mayoritariamente conservadoras suelen priorizar otros problemas por encima de los que afectan sobre todo a las mujeres. Por ello, ambos elementos deben estar presentes tanto en las campañas de sensibilización como en los procesos de capacitación que se pongan en marcha, aun sabiendo que a corto plazo previsiblemente solo se puede aspirar a la mitigación de esta cuestión.</p> |

ANEXO 2. MATRIZ DE EVALUACIÓN

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|--|---|--------------|---|---|
| 1. Marco legal de la intervención | | | | |
| ¿La intervención se sustenta en normas que facilitan su desarrollo y cumplimiento de los objetivos? | 1. ¿Las normas establecen las competencias necesarias para que el OEE implemente la intervención? | Consistencia | Las competencias del OEE: Son plenas y explícitas. No se encuentran claramente definidas. Se solapan con las de otros OEE Se han ido definiendo con el tiempo. | Análisis de fuentes documentales (sobre todo normativas). Entrevistas a informantes clave. |
| | 2. ¿Las normas que justifican y/o establecen la intervención en el OEE son suficientes e idóneas para el cumplimiento de los objetivos? | Pertinencia | Existen documentos donde se define la intervención. Esos documentos: Cubren todos los aspectos incluidos en la intervención (actividades, agentes, cadena lógica...) La definen parcialmente. Se encuentran desactualizados. | Análisis de fuentes documentales (normativa y documentación de programa). Entrevistas a informantes clave. |
| | 3. ¿Las normas que justifican y/o establecen la intervención en el OEE son concordantes entre sí? | Coherencia | Son complementarias y favorecen las sinergias. Dejan aspectos sin cubrir. Se solapan en algunos aspectos, pero no interfieren con la intervención. Dificultan el pleno Desarrollo de la intervención. | Análisis de fuentes documentales (normativa y documentación de programa). Entrevistas a informantes clave. |
| 4. Si existe ¿la norma que pre asigna los recursos financieros o establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que la intervención logre sus objetivos? | ¿La norma que pre asigna los recursos financieros es beneficiosa para que la intervención logre sus objetivos? | Eficacia | No existe una norma que preasigne los recursos. Existe una norma que preasigna recursos, pero no en este nivel. Los recursos son asignados normativamente a este nivel. Ventajas y desventajas de cada una de las opciones. | Análisis de fuentes documentales (sobre todo normativa presupuestaria). Entrevistas a informantes clave. |
| | ¿La norma que establece que el presupuesto no se puede modificar es beneficiosa para que la intervención logre sus objetivos? | Eficacia | El presupuesto no puede ser modificado en ningún caso. Puede serlo, pero las condiciones son tan restringidas que en la práctica no suceden. Existen condiciones razonables que permiten que de manera justificada el presupuesto se adapte. Ventajas y desventajas de cada una de las opciones. | Análisis de fuentes documentales (sobre todo normativa presupuestaria). Entrevistas a informantes clave. |

¹¹² Se han utilizado mayoritariamente indicadores cualitativos que han de ser tomados de manera orientativa. Por tanto, en algunos casos algunos de sus valores pueden solaparse, no cubrir el 100% de posibilidades o referirse a variables diferentes.

¹¹³ Cuando se hable de fuentes documentales se entenderá siempre incluido el Primer Informe de la Evaluación, que da respuesta a las preguntas de las secciones descriptivas contenidas en el PT.

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|--|--|--------------------|---|---|
| 2. Contribución de la intervención a las políticas nacionales | | | | |
| 1. ¿Existe un documento en el que se indique detalladamente la manera en que la intervención contribuye a lograr los objetivos de la política pública nacional, corresponda esta al plan gubernamental de mediano plazo, al plan sectorial o institucional y/o a los ODS? | Esta pregunta busca conocer si existe conciencia de la importancia de que todos los niveles de la acción pública se encuentren conectados. Sin embargo, tal y como se encuentra formulada hace más referencia a la existencia de evidencias de realización del análisis. | Trazabilidad | El documento existe y es completo (tiene en cuenta el PND, la política sectorial, a los PEI que le afecten y a los ODS, como mínimo). El documento existe, pero es parcial. El documento existe, pero no se encuentra actualizado. | Análisis de fuentes documentales (estratégicas y programáticas de distinto nivel). Entrevistas a informantes clave. |
| 2. ¿Existe coherencia entre los objetivos de la intervención y los objetivos del plan gubernamental de mediano plazo, de la política sectorial y/o institucional del OEE al que la intervención pertenece? Explique la relación con cada uno de los instrumentos que sea pertinente. | ---- | Coherencia externa | El documento se encuentra alineado con el resto de los documentos programáticos de nivel mayor y se encuentra actualizado. El documento se encuentra alineado con el resto de los documentos programáticos de nivel mayor, pero no se encuentra actualizado. El documento solo se encuentra alineado con una parte de los documentos de nivel mayor. Existen contradicciones entre los documentos y los documentos programáticos de nivel mayor. | Análisis de fuentes documentales (estratégicas y programáticas de distinto nivel). Entrevistas a informantes clave. |
| 3. ¿La intervención a cargo del OEE gestor, es relevante respecto de la política que lo justifica? | ---- | Relevancia | La intervención: Aborda o no todos los aspectos clave que se refieren a la problemática Cuenta o no con recursos adecuados (presupuestarios, técnicos y personales). Existen barreras que impiden acceder a determinados ámbitos o colectivos. Se encuentra muy acotada territorialmente. | Análisis de fuentes documentales (programáticas, de procesos y procedimientos, presupuestarias...) Estudios sobre la temática. Análisis de distribución territorial de la problemática. Entrevistas a informantes clave. |
| 3. Justificación de la intervención | | | | |
| ¿La intervención se basa en un análisis de problemas de calidad, que se encuentra además fundamentado con pruebas? | 1. ¿Los problemas y/o necesidades que busca resolver la intervención están adecuadamente formulados y sustentados en un documento de diagnóstico? | Pertinencia | La formulación de los problemas es clara, completa y las conexiones causales se encuentran sustentadas por la evidencia en la problemática. La formulación es clara, pero no está documentada. | Análisis de fuentes documentales Estudios sobre la temática. Entrevistas a informantes clave. |
| ¿La intervención se basa en un análisis de problemas de calidad, | 2. ¿El análisis de las causas que originan los problemas y/o | Solidez | El análisis se ajusta al conocimiento existente en la materia. | Análisis de fuentes documentales Estudios sobre la temática. |

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|---|---|-----------------------------|--|---|
| que se encuentra además fundamentado con pruebas? | necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? | | El análisis cubre todos los aspectos principales. El análisis se encuentra documentado y la fundamentación es suficiente. | Entrevistas a informantes clave. |
| | 3. ¿El análisis de los efectos que generan los problemas y/o las necesidades es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? | Solidez | El análisis se ajusta al conocimiento existente en la materia. El análisis cubre todos los aspectos principales. El análisis se encuentra documentado y la fundamentación es suficiente. | Análisis de fuentes documentales Estudios sobre la temática. Entrevistas a informantes clave. |
| | 4. ¿El análisis de los problemas y/o necesidades entre grupos poblacionales específicos es pertinente, suficiente y fundamentado con pruebas? | Solidez | El análisis por grupos poblacionales es completo y de calidad. El análisis por grupos poblacionales es parcial. El análisis por grupos poblacionales cuenta con información incompleta o desactualizada. No existe un análisis por grupos poblacionales. | Análisis de fuentes documentales Estudios sobre la temática. Análisis por colectivos. Entrevistas a informantes clave. |
| 5. ¿Existe concordancia y acuerdo entre lo que establecen los documentos y lo que han observado los evaluadores respecto a los problemas que aborda la intervención, así como a sus causas y efectos? | ---- | Participación Aceptación | El contenido de los documentos no es conocido por el personal funcionario. Existen diferencias entre los documentos y las declaraciones del personal funcionario. Existen diferencias entre los elementos anteriores y lo observado por el equipo evaluador. Existe una concordancia plena entre lo observado por el equipo evaluador con las declaraciones y documentos. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave (grupales a personal de los programas). |
| 4. Modelo lógico de la intervención | | | | |
| ¿La cadena de resultados que sustenta la intervención es de calidad? | En relación con cada uno de sus eslabones. | Consistencia | 1. ¿Los insumos, actividades, productos y resultados son consistentes con las definiciones [deseadas] | Análisis de fuentes documentales |
| | | Suficiencia Necesidad | 2. ¿Los insumos y actividades son suficientes y necesarios para generar los productos de la intervención? 3. ¿Los productos son suficientes y necesarios para lograr los resultados inmediatos? | |
| | | Suficiencia Trazabilidad | 4. ¿Se especifican adecuadamente las características de los productos de la intervención del OEE mediante algún documento? | |
| ¿La cadena de resultados que sustenta la intervención es de calidad? | En relación con cada uno de sus eslabones. | Consistencia | 5. ¿Los resultados inmediatos contribuyen a lograr los resultados intermedios? | Análisis de fuentes documentales |
| | Considerando la cadena en | Coherencia lógica | 6. En general ¿Existe coherencia lógica entre los | Análisis de fuentes documentales |

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|--|---|----------------------------|--|--|
| | general | | elementos del modelo? | |
| | | Fundamentación | 7. ¿Las relaciones entre los elementos del modelo están bien argumentadas y se sostienen en información de calidad? 8. ¿Existen estudios nacionales o internacionales que validan o sustentan el modelo lógico causal de la intervención? | |
| 5. Partes interesadas en la intervención | | | | |
| A la hora del diseño de la intervención, ¿hasta qué punto se ha tenido en cuenta a las partes interesadas? | ---- | Pertinencia Oportunidad | 1. ¿La intervención ha elaborado un documento en el que se analiza detalladamente las partes interesadas, el papel que desempeñan y sus posiciones sobre la intervención? Se ha elaborado un documento, pero es parcial o no cuenta con un suficiente grado de detalle. Se ha elaborado un documento, pero no se mencionan las fuentes de información que se han utilizado. Se han analizado las partes interesadas, pero no se encuentra sustentado en un documento. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| 2. ¿La intervención ha elaborado una estrategia sólida de abordaje a las partes interesadas que tienen una postura de oposición o resistencia? | ---- | Aceptación | La estrategia existe y está documentada. Se afirma que la estrategia existe, pero no está documentada. El tema no se ha planteado o no se ha hecho nada al respecto. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| 6. Población potencial, población objetivo y focalización | | | | |
| ¿La intervención ha definido la población potencial y objetivo de manera adecuada? | ---- | Precisión | 1. ¿La intervención gestionada por el OEE ha definido detalladamente la población potencial y objetivo? | Análisis de fuentes documentales (incluyendo fuentes estadísticas, en el caso de que existan y se encuentren disponibles). Entrevistas a informantes clave. |
| | | Consistencia | 2. ¿La definición de la población potencial y objetivo es consistente con la justificación de la intervención? | |
| | | Coherencia | 3. ¿El método que usa la intervención para cuantificar la población potencial y objetivo es coherente? | |
| | | Validez | 4. ¿Los datos que usa la intervención para cuantificar la población potencial y objetivo son válidos? | |
| ¿La intervención focaliza adecuadamente su acción? | 6. ¿La focalización es apropiada a la justificación de la intervención (problemas y objetivos) y a la estrategia formulada en el modelo | Coherencia Equidad | La intervención centra la acción en los grupos poblacionales más afectados (Pueblos Originarios, personas con discapacidad, otros...) La focalización no excluye a ningún colectivo afectado gravemente por la problemática (Pueblos Originarios, | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|---|---|--------------------------------------|--|--|
| | lógico? (si aplica). | | personas con discapacidad, otros...) La focalización es coherente con la estrategia escogida a partir del modelo lógico. | |
| | 7. ¿Los criterios e instrumentos de focalización son apropiados? | Eficacia Equidad | Permiten ajustar la población objetivo Permiten explicar a un tercero el proceso de focalización. Son sólidos y permiten resultados consistentes. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| 5. ¿La cobertura de la intervención es relevante para abordar los problemas que justifican la intervención? | ---- | Cobertura | Es relevante respecto de la población objetivo, pero no lo es respecto de la población potencial. La relevancia en términos de la población objetivo y potencial se encuentra equilibrada entre los distintos grupos poblacionales y entre las diferentes áreas del país. | Análisis de fuentes documentales (incluyendo fuentes estadísticas, en el caso de que existan y se encuentren disponibles). Entrevistas a informantes clave. |
| 7. Indicadores, metas y mecanismos de Evaluación | | | | |
| ¿La intervención cuenta con un Sistema de indicadores que le permite obtener información útil para el seguimiento? | ---- | Validez Suficiencia | 1. ¿Los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE son necesarios y suficientes para dar cuenta de la eficiencia, eficacia y calidad de la intervención? Analice cada una de ellas. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| | | Claridad Relevancia Atribución | 2. ¿Los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE cumplen con los criterios de claridad, relevancia y atribución? | |
| | | Calidad Participación | 3. ¿Los indicadores de resultado que ha definido la intervención gestionada por el OEE contiene la condición deseada, la fórmula de cálculo y la unidad de medida? | |
| | | | 4. ¿Existen fichas técnicas completas y bien formuladas para cada uno de los indicadores que ha definido la intervención gestionada por el OEE? | |
| ¿Se definen metas anuales en la intervención que son de calidad y que permiten medir el desempeño institucional desde un punto de vista cuantitativo? | 5. ¿La intervención ha fijado metas anuales a los productos y a los resultados inmediatos para un período de 4 años que están correctamente formuladas? | Eficacia Calidad | Existen metas anuales cuantificadas tanto de productos como de resultados. Existen metas anuales, pero solo de productos. El método con el que se fijan las metas anuales es conocido y adecuado. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| | 6. ¿Las metas de productos y resultados inmediatos que ha fijado la intervención son producto de un análisis sólido de los recursos y capacidades existentes y son factibles de alcanzar, pero al | Pertinencia Eficiencia | La definición de las metas anuales responde a un proceso de análisis a partir de las necesidades y problemas. Las metas solo se definen según la disponibilidad presupuestaria o el nivel alcanzado en anualidades anteriores. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|--|--|---------------------|---|---|
| | mismo tiempo presentan un desafío significativo? | | Frecuentemente, las metas anuales son superadas de manera amplia. | |
| ¿La intervención cuenta con mecanismos que le permite conocer sus resultados valorativamente? | 7. ¿La intervención ha definido y formalizado en un documento los mecanismos para evaluar los logros y/o resultados de la intervención? | Trazabilidad | El documento existe y es conocido ampliamente por la institución. El documento existe, pero no es conocido por la institución. No existe ningún documento. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| | 8. ¿Los mecanismos de evaluación de los productos que genera la intervención son idóneos para valorar su eficiencia, eficacia y calidad? | Calidad | Los mecanismos previstos permiten valorar con claridad los criterios definidos. Los mecanismos previstos permiten valorar parcialmente los criterios definidos. Los mecanismos previstos no permiten una valoración adecuada de su eficacia, su eficiencia y su calidad. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| | 9. ¿Los mecanismos para evaluar los resultados inmediatos e intermedios son idóneos para valorar la eficacia de la intervención? | Calidad | Los mecanismos previstos permiten valorar: Con claridad la eficacia a nivel de resultados inmediatos e intermedios. Parcialmente la eficacia a nivel de resultados inmediatos e intermedios. Permiten valorar los resultados inmediatos, pero no los intermedios. Los mecanismos previstos no permiten una valoración adecuada de su eficacia. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave. |
| 10. ¿Las bases de datos del OEE gestor de la intervención contienen información de calidad que puede ser usada para evaluar los resultados de la intervención? | ---- | Calidad Eficacia | Las bases de datos cuentan con información de calidad a nivel de resultados, productos y actividades, que se puede desagregar según variables relevantes. Las bases de datos cuentan con información de calidad a nivel de productos y/o de actividades, que se puede desagregar según variables relevantes. Las bases de datos cuentan con información de calidad, pero no se puede desagregar según variables relevantes. La información contenida en las bases de datos se encuentra frecuentemente desactualizada. No se conoce fehacientemente la calidad de la información contenida en las bases de datos o es poco homogénea. | Análisis de fuentes documentales (incluidas bases de datos) Entrevistas a informantes clave. |
| 8. Estructura programática | | | | |
| ¿La estructura programática es coherente con las normas y con | ---- | Coherencia | 1. ¿La estructura programática de la intervención | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave |

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|---|--|------------------------|--|--|
| su propio modelo lógico? | | externa | gestionada por el OEE se ajusta a los requerimientos del Ministerio de Hacienda? | (Ministerio de Hacienda) |
| | | Coherencia interna | 2. ¿La estructura programática de la intervención gestionada por el OEE concuerda con el modelo lógico y con las fichas de los productos? | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave (grupal, una por cada subprograma) |
| 3. ¿La estructura programática de la intervención gestionada por el OEE refleja los bienes y servicios que produce? | | | | |
| 9. Complementariedad con otros programas | | | | |
| ¿La intervención tiene en cuenta adecuadamente su complementariedad con otras intervenciones? | 1. ¿La intervención tiene un documento actualizado que analiza detalladamente la coordinación, complementariedad y coincidencias con otras intervenciones? | Trazabilidad | Existe un documento actualizado que es conocido ampliamente por el OEE. Existe un documento, pero no se encuentra actualizado o no es conocido en el OEE. Existe un documento, pero el análisis que contiene es parcial o erróneo. | Análisis de fuentes documentales ¹¹⁴ Entrevistas a informantes clave |
| | ¿Se busca maximizar la complementariedad de la intervención con otras actuaciones? | Eficacia Eficiencia | 2. Si existe coordinación, complementariedad o coincidencia con otras intervenciones ¿Se ha diseñado estrategias para evitar la duplicación y potenciar la sinergia con las otras intervenciones? Las estrategias diseñadas son completas y tienen en cuenta a todos los agentes relevantes. Se han puesto en marcha las estrategias diseñadas cuando se ha considerado necesario. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave |
| 10. Enfoque de género | | | | |
| ¿La intervención aplica adecuadamente el enfoque de género en cada una de sus etapas de gestión? | En su diseño | Equidad | 1. ¿El análisis de la diferencia entre los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres es sólido y se basa en datos estadísticos y/o estudios apropiados? | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave |
| | En su implementación | Equidad | 2. ¿Los procesos y productos de la intervención consideran apropiadamente los problemas y necesidades de los hombres y las mujeres? | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave |
| | En la obtención de información | Equidad | 4. ¿El manejo de la recopilación, análisis y uso de la información desagregada según sexo es riguroso y forma | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave |

¹¹⁴ Recordar que la principal fuente documental es el primer informe validado, que contendrá los resultados de la consulta en línea que se realizará específicamente en relación con la complementariedad (aunque eventualmente se incluirá algún otro tema).

| Tema/pregunta | Subpregunta / Aspecto | Criterio | Indicador ¹¹² | Fuente ¹¹³ |
|--|---|---------------------|--|---|
| | | | parte de las rutinas de la intervención? | |
| 3. ¿Es necesario o no es necesario que la intervención diferencie la atención que reciben los hombres y las mujeres? | En las diferentes líneas de atención | Equidad Eficacia | Necesidad de diferenciar: En la atención general. En la atención en los albergues. | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave |
| | En relación con la atención a los grupos poblacionales no atendidos | Equidad | Consecuencias de la ausencia de atención a determinados grupos poblacionales (fundamentalmente hombres). | Análisis de fuentes documentales Entrevistas a informantes clave |

ANEXO 3. BIBLIOGRAFÍA

CDIA - CENIJU. (s.f.). Investigación e informes de trata de personas en el Paraguay 2005 al 2017. Descripción de los estudios realizados sobre trata de personas en Paraguay. República del Paraguay.

CEDAW. (2014). Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Paraguay.

CENIJU/Global infancia. (2010). Propuesta de política nacional de prevención y combate a la trata de personas en Paraguay 2010-2019.

CEPAL. (2018). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.

Congreso de la Nación Paraguaya (1997). Ley N° 1160 Código Penal (modificado por Ley N° 3440/2008).

Congreso de la Nación Paraguaya (1999). Ley N° 1535 de Administración Financiera del Estado.

Congreso de la Nación Paraguaya (2001). Ley N° 1680 Código de la Niñez y Adolescencia (modificada por Ley N°6083/2018)

Congreso de la Nación Paraguaya (2012). Ley N° 4.675 que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer.

Congreso de la Nación Paraguaya (2012). Ley N° 4.788 integral contra la trata de personas.

Congreso de la Nación Paraguaya (2018). Ley N° 6.083 que modifica la Ley N° 1680/01 Código de la Niñez y Adolescencia.

Congreso de la Nación Paraguaya (2018). Ley N° 6.174 que crea el Ministerio de la Niñez y Adolescencia.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. (2005). Postura de la República del Paraguay sobre la lucha contra la trata de personas.

Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica. (2018). Informe de progreso II Plan de trabajo contra la trata de personas en el hemisferio occidental 2015-2018 (Versión preliminar).

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000). Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos. (2009). Programa de apoyo a la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres, niñas y niños. Componente estadístico. República del Paraguay.

Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos. (2016). Encuesta de indicadores múltiples por conglomerados. MICS. Paraguay.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) (2018)

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC). Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso (2017). Publicado en 2018.

Dirección General de Presupuesto. (2014). Evaluación de diseño y gestión del Programa de Protección de los derechos de las Mujeres. Ministerio de la Mujer.

Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. (2016). Evaluación de diseño y gestión Programa Promoción y protección integral de la Niñez y la Adolescencia de la Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Dirección General de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. (2018). Guía metodológica elaborada para el diseño y formulación de programas presupuestarios.

Embajada de los Estados Unidos de América en Paraguay. (2018). Informe sobre trata/tráfico de personas 2017.

Gobierno Nacional de la República del Paraguay. (2007). III Plan Nacional de Igualdad 2008-2017.

Gobierno Nacional de la República del Paraguay. (2014). Plan Nacional de Desarrollo. Construyendo el Paraguay del 2030.

Gobierno Nacional de la República del Paraguay. (2018). IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024.

Grupo Luna Nueva. (2006). Entre la estampida migratoria y el paraíso para la trata de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay. República del Paraguay.

Grupo Luna Nueva/INECIP. (2011). La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores que inciden. Asunción, República del Paraguay.

ICCO Cooperación/AIDS FOND:Programa *Stepping Stones*. (2015). Investigación condiciones de vida y de exclusión de niñas, niños, adolescentes en situación de explotación sexual y trata en Paraguay. República del Paraguay.

ICCO Cooperación/Aids Fonds: Program *Stepping Stones*. (2015). Dos estudios sobre la explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes en el Paraguay. Condiciones de vida y exclusión. Rutas críticas.

Koyra, L. M. (Septiembre de 2012). Informe final consultoría Evaluación Final Programa de Fortalecimiento de las Políticas Públicas de la Niñez y la Adolescencia.

Mesa interinstitucional para la prevención y combate a la trata de personas en el Paraguay. (2014). Plan Nacional para la prevención y combate a la trata de personas en la República del Paraguay 2014 - 2018. República del Paraguay.

Ministerio de Hacienda. (2015-2018). Listado de ejecución presupuestaria de gastos de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Ministerio de Hacienda. (2015-2018). Listado de ejecución presupuestaria de gastos del Ministerio de la Mujer.

Ministerio de Hacienda. (2019). Planificación de productos y asignación financiera del Ministerio de la Mujer.

Ministerio de la Mujer (2013). Manual para la reinserción de mujeres afectadas por la Trata de Personas. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer (2014). Plan estratégico institucional 2014 - 2018. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer. (2014). Plan estratégico institucional 2015-2019.

Ministerio de la Mujer. (2015). Indicadores de desempeño. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer (2016). Adaptación del Programa Ciudad Mujer Paraguay. Producto 2: Diagnóstico sociodemográfico y geográfico del Municipio de Villa Elisa, Municipios del Departamento Central y Asunción. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer (2016). Apuntes complementarios: Aplicación del Protocolo General para la Atención de las Personas Afectadas por la Trata en Paraguay. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer (2016). Indicadores de desempeño. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer (2016). Protocolo general para la atención de personas afectadas por la trata en el Paraguay. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer. (2016). Resolución N° 309/16 Por la cual se aprueba y aplica el Protocolo general para la atención de personas afectadas por la trata en el Paraguay. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer. (2017). Indicadores de desempeño. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer (2018). Gestión del Gobierno 2013-2018 para el avance de las mujeres, desde la mirada del MINMUJER. República del Paraguay.

Ministerio de la Mujer (2018). Indicadores de desempeño - Informe cualitativo. República del Paraguay.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. (2017). Información estadística referente a victimización de NNA en delitos contra la autonomía sexual.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. (2018). Avance trimestral cualitativo del Plan de Acción del MINNA. Cuarto trimestre. República del Paraguay.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (2018). Diagnóstico institucional.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. (2018). Informe de evaluación PEI 2014-2018.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. (2018). Informe ejecutivo.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. (2018). MINNA Los aspectos financieros.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. (2018). Planilla de ejecución de productos trata y explotación sexual. Ejercicio fiscal 2018. República del Paraguay.

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. (2018). Situación de los servicios, programas y proyectos. Segunda parte.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2016). Resolución N° 1310 Por la cual se homologa el reglamento de organización de la Mesa interinstitucional para la prevención y combate a la trata de personas en la República del Paraguay. República del Paraguay.

Ministerio Público (2018). Informe de gestión 2018. República del Paraguay.

Ministerio Público (2014). La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en Paraguay 2010-2013. Diagnóstico desde la perspectiva de la investigación penal. República del Paraguay.

Ministerio Público de la República del Paraguay. (2014). Manual de Procedimientos Operativos de la Unidad Especializada en la lucha contra la trata de personas y explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

Ministerio Público/Grupo Luna. (2015). Seminario La trata de personas: vacíos y desafíos en la inversión y presupuestos en materia de intervención. Síntesis de los temas planteados en las mesas. República del Paraguay.

Ministerio Público/Luna Nueva (2015). Sistematización Seminario internacional La trata de personas: vacíos y desafíos en la inversión y presupuestos en materia de intervención. República del Paraguay.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2018). Informe Global sobre Trata de Personas

Presidencia de la República - Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2017). Resolución SNNA N° 653/2017 Por la cual se aprueban y actualizan los formatos números 37, 38, 40, 41, 43, 45 y 56 en el marco de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las entidades públicas del Paraguay - MECIP. República del Paraguay.

Presidencia de la República del Paraguay (2012). Decreto N° 8.309 Por la cual se aprueba la Política nacional para la prevención y combate a la trata de personas. República del Paraguay.

Presidencia de la República del Paraguay (2013). Decreto N° 630 que reglamenta la Ley N° 4675 “Que eleva al rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer” y la Ley N° 34/92, y se establecen sus funciones, atribuciones y autoridades, y se deja sin efecto el Decreto N°9900/2012.

Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM). (s.f.). Protocolo de funcionamiento de la Red MERCOSUR de atención del mecanismo de articulación para la atención a mujeres en situación de trata internacional.

Save the Children (2014). Haciendo visible lo invisible. Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2011). Plan Nacional de prevención y erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes 2012-2017. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. (2014). Plan estratégico institucional 2014-2018.

Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2015). Informe de gestión por estructura programática. Coordinación de trata- Primer semestre. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. (2015). Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014-2024.

Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia. (2016). Plan de acción país. Paraguay y la protección de la niñez contra el abuso y todas formas de violencia en la nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible 2015-2030.

Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2016). Programa de atención integral a víctimas de trata y explotación sexual.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (s.f.). Anexo del formato Organigrama - Diseño estructura organizacional orientada a procesos. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2015). Informe de gestión por estructura programática. Coordinación de atención integral a víctimas de trata y explotación sexual - 2do semestre. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2016-2018¹¹⁵). Avances trimestrales cualitativos del Plan de Acción de la SNNA. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2016 y primer semestre 2017). Informe de gestión por estructura programática - PAIVTES. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2016). Planilla de ejecución de productos trata y explotación sexual. Ejercicio fiscal 2016 y Ejercicio fiscal 2017. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2017). Rendición de cuentas sobre 20 compromisos con la infancia y la adolescencia. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2018). Resolución SNNA N° 60/2018 Por la cual se autoriza la implementación de la plataforma nacional de información sobre niñez y adolescencia en situación de trabajo infantil y vulnerabilidad en las dependencias de la Secretaría Nacional de la Niñez. República del Paraguay.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia. (2019). Evaluación HECI . República del Paraguay.

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. (2019). Plan Operativo Institucional Periodo 2019 - 2021 Ministerio de la Mujer. República del Paraguay.

¹¹⁵ Excepto el informe trimestral correspondiente al último trimestre de 2018.

Women's Link Worldwide. (2017). Víctimas de trata en América Latina. Entre la desprotección y la indiferencia.

ANEXO 4. PERSONAS ENTREVISTADAS¹¹⁶

| Fecha: 20/05/2019 | | Lugar: D.G. de Presupuesto. Ministerio de Hacienda |
|-------------------|------------------------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Elva Espínola | Ministerio de Hacienda | Departamento de Evaluación del Gasto Público |
| Montserrat Díaz | Ministerio de Hacienda | Departamento de Evaluación del Gasto Público |

| Fecha: 21/05/2019 | | Lugar: MINNA |
|-------------------|---------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Nilda Pintos | MINNA | Jefa del Departamento de Planificación y Monitoreo |
| Dora Franco | MINNA | Coordinadora de Gestión Presupuestaria |
| Nadia Cano | MINNA | Jefa del Departamento de Presupuesto |
| Hernán Mayor | MINNA | Director de Planificación |
| Elvira Santos | MINNA | Coordinadora PAIVTES |

| Fecha: 21/05/2019 | | Lugar: MINMUJER |
|----------------------------|----------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Luz Gamelia Ibarra Maidana | MINMUJER | Directora General de Prevención y Atención a Víctimas de Trata |
| Gloria Brizuela Verón | MINMUJER | Directora General de Planificación y Monitoreo |
| Miryam Monzón | MINMUJER | Directora General de Cooperación y Relaciones Internacionales |

| Fecha: 22/05/2019 | | Lugar: MINMUJER |
|----------------------------|----------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Miryam Monzón | MINMUJER | Directora General de Cooperación y Relaciones Internacionales |
| Luz Gamelia Ibarra Maidana | MINMUJER | Directora General de Prevención y Atención a Víctimas de Trata |

| Fecha: 23/05/2019 | | Lugar: MINMUJER |
|-------------------|----------|---|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Miryam Monzón | MINMUJER | Directora General de Cooperación y Relaciones Internacionales |
| Lilian Fouz | MINMUJER | Viceministra de Protección de los Derechos de las Mujeres |
| Rossana Delgado | MINMUJER | Directora de Planificación |

| Fecha: 24/05/2019 | | Lugar: Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) |
|---------------------|---------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Gonzalo Fernández | MRE | Funcionario del MRE. Mesa interinstitucional contra la trata de personas |
| María Luján Paredes | MRE | Jefa de atención al migrante - DACPE |

¹¹⁶ Además de las personas mencionadas,

| | | |
|---------------------|-----|----------------------------------|
| Gustavo Gómez Comas | MRE | Director de políticas consulares |
|---------------------|-----|----------------------------------|

| Fecha: 24/05/2019 | | Lugar: MINMUJER |
|-------------------|----------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Gloria Brizuela | MINMUJER | Directora General de Planificación y Monitoreo |
| Rossana Delgado | MINMUJER | Directora de Planificación |

| Fecha: 24/05/2019 | | Lugar: Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SEDERREC) |
|-------------------|----------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Patricia Pineda | SEDERREC | Directora de Reinserción Positiva |
| José Pérez | SEDERREC | Director General de Desarrollo Humano |
| Ever Medina | SEDERREC | Director de comunicaciones |
| Fabián López Soto | SEDERREC | Director |

| Fecha: 24/05/2019 | | Lugar: |
|----------------------------|----------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Luz Gamelia Ibarra Maidana | MINMUJER | Directora General de Prevención y Atención a Víctimas de Trata |
| Patricia Santa Cruz | MINMUJER | Directora de Atención a las Víctimas de Trata |
| Diana Torres | MINMUJER | Trabajadora social |

| Fecha: 27/05/2019 | | Lugar: MINNA |
|-------------------|---------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Nilda Pintos | MINNA | Jefa del Departamento de Planificación y Monitoreo |
| Hernán Mayor | MINNA | Director de Planificación |
| Elvira Santos | MINNA | Coordinadora PAIVTES |

| Fecha: 28/05/2019 | | Lugar: MINMUJER |
|-------------------|------------------------------------|-----------------|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Alcira Quintana | Unidad técnica del Gabinete Social | Apoyo técnico |

| Fecha: 28/05/2019 | | Lugar: Shopping Mariscal López |
|-------------------------|---------|--------------------------------|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Luis Benítez Villalobos | ADIS | Presidente ejecutivo |

| Fecha: 29/05/2019 | | Lugar: MINMUJER |
|-----------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Cynthia Florentín | CDIA | Coordinadora de proyectos |
| Julia Ojeda Santacruz | Hermanas del Buen Pastor | Representante legal |
| María Julia Villalba | Hermanas del Buen Pastor | Directora del Albergue Rosa Virginia |
| Carina Cuevas | Ex-Global Infancia | Consultora |
| Raquel Fernández | Luna Nueva | Coordinadora |
| Rossana Delgado | MINMUJER | Directora de Planificación |

| | | |
|-----------------|----------|-------------------------|
| Gustavo Benítez | MINMUJER | Jefe de proyectos |
| Mónica Zayas | MINMUJER | Directora de prevención |

| Fecha: 29/05/2019 | | Lugar: Albergue de protección de niñas y adolescentes "Rosa Virginia" |
|-----------------------|--------------------------|---|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Julia Ojeda Santacruz | Hermanas del Buen Pastor | Representante legal |
| María Julia Villalba | Hermanas del Buen Pastor | Directora del Albergue Rosa Virginia |

| Fecha: 30/05/2019 | | Lugar: MINNA |
|-------------------|---------|----------------------------------|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Teresa Martínez | MINNA | Ministra de Niñez y Adolescencia |
| Roberto Stark | MINNA | Asesor |

| Fecha: 30/05/2019 | | Lugar: Instituto Nacional del Indígena (INDI) |
|-------------------|---------|---|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Cinthia González | INDI | Directora jurídica |
| Cinthia Rolón | INDI | Jefa de gestión judicial |

| Fecha: 31/05/2019 | | Lugar: Ministerio de Hacienda |
|------------------------|------------------------|--|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Teodora Recalde Spinzi | Ministerio de Hacienda | Directora General de Presupuesto |
| Monserrat Díaz | Ministerio de Hacienda | Departamento de Evaluación del Gasto Público |
| Elvira Pereira Forcado | Ministerio de Hacienda | Departamento de Evaluación del Gasto Público |

| Fecha: 31/05/2019 | | Lugar: MINMUJER |
|------------------------|----------|---|
| Nombre y apellido | Entidad | Cargo |
| Nilda Romero Santacruz | MINMUJER | Ministra de la Mujer |
| Lilian Fouz | MINMUJER | Viceministra de Protección de los Derechos de las Mujeres |
| Miryam Monzón | MINMUJER | Directora General de Cooperación y Relaciones Internacionales |

Ministro de Hacienda

Benigno López

Viceministro de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (SSEAF)

Oscar Llamosas

Directora General de Presupuesto

Teodora Recalde de Spinzi

Equipo Gestor de Evaluación

Coordinación

Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público

Monserrat Díaz

Supervisión

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elvira Pereira

Revisión Técnica

Departamento de Evaluación del Gasto Público

Elva Espínola, Cristina Pereira, Karen Torres, Katherine Viveros

