



## Análisis del gasto público en los derechos vinculados a la protección de las niñas, niños y adolescentes para el 2016-2018



PERÚ

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

unicef

para cada infancia

© Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)  
Jr. Camaná 616, Cercado de Lima, Lima - Perú  
Teléfono: 626-1600  
Página web: [www.mimp.gob.pe](http://www.mimp.gob.pe)

© Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP)  
Av. José Nicolás Rodrigo 580, Santiago de Surco, Lima - Perú  
Teléfono: 353-8181  
Página web: [www.mesadeconcertacion.org.pe](http://www.mesadeconcertacion.org.pe)

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)  
Parque Melitón Porras 350, Miraflores, Lima - Perú  
Teléfono: 613-0707  
Página web: [www.unicef.org/peru](http://www.unicef.org/peru)

**Fotos de carátula:**

©UNICEF Perú/Moreno.M  
©UNICEF Perú/Vilca.J  
©UNICEF Perú/Bonaccini.L

**Diseño y diagramación:**

Rubén Colonia

**Elaboración de contenidos:**

El análisis e integración de la información estuvo a cargo de Carlos Córdova y Raúl Andrade, de APOYO Consultoría. La revisión y retroalimentación técnica, a cargo de Gisela Gonzales del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Beatriz Gamarra y Carlos Calderón del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Este estudio se realiza en el marco de las actividades del Grupo de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de Educación (MINEDU), del Ministerio de Salud (MINSa), del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Los comentarios y opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente la política oficial de las entidades que conforman el Grupo de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes. Este documento puede ser copiado y citado, total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

Agradecemos el apoyo del Gobierno de Canadá para la elaboración de esta publicación.



**Análisis del gasto público en los derechos vinculados  
a la protección de las niñas, niños y adolescentes  
para el 2016-2018**

# Índice

---

Siglas y acrónimos	5
<b>1. Introducción</b>	<b>8</b>
<b>2. Ámbito del estudio</b>	<b>10</b>
<b>3. Metodología</b>	<b>14</b>
<b>4. Análisis de resultados</b>	<b>18</b>
<b>4.1 Análisis del gasto público en actividades específicas de tres PP</b>	<b>18</b>
4.1.1 Primer nivel de análisis	18
4.1.2 Segundo nivel de análisis	30
4.1.3 Tercer nivel de análisis	37
<b>4.2 Estudio de caso: las DEMUNA</b>	<b>42</b>
4.2.1 Primer nivel de análisis	43
4.2.2 Segundo nivel de análisis	47
<b>5. Recomendaciones</b>	<b>50</b>
<b>6. Referencias</b>	<b>55</b>

# Acrónimos y abreviaciones

---

<b>APNOP</b>	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos
<b>CAGR</b>	Tasa de crecimiento anual compuesto
<b>CAI</b>	Centro de Atención Institucional
<b>CAR</b>	Centro de Acogida Residencial
<b>CAS</b>	Contrato Administrativo de Servicios
<b>CEM</b>	Centro de Emergencia Mujer
<b>DEMUNA</b>	Defensoría Municipal de la Niña, Niño y Adolescente
<b>DNI</b>	Documento Nacional de Identidad
<b>DPNNA</b>	Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes
<b>DSL D</b>	Dirección de Sistemas Locales y Defensorías
<b>ENARES</b>	Encuesta Nacional de Relaciones Sociales
<b>ENDES</b>	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
<b>INABIF</b>	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIDIS</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
<b>MIMP</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
<b>PI</b>	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal

---

<b>PIAS</b>	Plataformas Itinerantes de Acción Social
<b>PIM</b>	Presupuesto Institucional Modificado
<b>PNCVFS</b>	Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual
<b>POI</b>	Plan Operativo Institucional
<b>PP</b>	Programa Presupuestal
<b>RENAMU</b>	Registro Nacional de Municipalidades
<b>RENIEC</b>	Registro Nacional de Identidad y Estado Civil
<b>SAU</b>	Servicio de Atención Urgente
<b>SIAF</b>	Sistema Integrado de Administración Financiera
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UPE</b>	Unidad de Protección Especial



# 1

## Introducción

---

La Convención sobre Derechos del Niño (en adelante “la Convención”) es un instrumento internacional de derechos humanos que tiene por objetivo garantizar los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes. Su ratificación por parte de los Estados implica no solo incorporar dichos derechos en su legislación, sino también desplegar todas las medidas y recursos necesarios para dar efectividad a todos los derechos reconocidos.

La Convención incluye un conjunto de derechos vinculados a la protección de las niñas, niños y adolescentes, tales como:

- Derecho a ser protegidos contra toda forma de violencia o abuso físico o psicológico, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.
- Derecho a vivir en familia, ya que es el medio natural para el crecimiento, bienestar y protección de esta población.
- Derecho a la identidad, registrada inmediatamente después de su nacimiento.
- Derecho al acceso a la justicia, priorizando el interés superior de la niña, niño o adolescente que ha sido víctima de algún delito y del que se alegue que ha cometido un delito o se le declare culpable de haberlo cometido.

Si bien aquellos países que ratificaron la Convención y adecuaron su legislación nacional, incorporando los principios y derechos, han conseguido logros importantes en beneficio de esta población, aún existe una gran brecha entre los derechos establecidos en la normativa y la realidad en la que viven las niñas, niños y adolescentes (CIDH, 2017). En particular, los avances se concentran en los derechos asociados a la educación, salud y nutrición; mientras que temas como la violencia, la tolerancia hacia los castigos corporales, el abuso sexual y la institucionalización de niñas, niños y adolescentes, privados de su medio familiar, aún se encuentran ampliamente extendidos.

En el Perú, los derechos vinculados a la protección de la infancia y adolescencia aún no han sido abordados de manera adecuada a todas sus necesidades. Destaca que, en los últimos años, el gasto público orientado al cumplimiento de estos derechos solo ha representado el 1% del gasto público total destinado a la infancia y adolescencia (UNICEF y otros, 2020).

En ese contexto, el presente estudio analiza en profundidad el gasto público para la garantía de algunos de estos derechos, y que identifica espacios de mejora para fortalecer la inversión en este grupo de derechos.

Se espera que este análisis se constituya en un insumo relevante para la toma de decisiones de política por parte de las autoridades y contribuya a reforzar el rol de vigilancia de los representantes de la sociedad civil, la academia y los medios de comunicación en esta temática aún poco estudiada, pero que cada vez adquiere más importancia en el debate de las políticas nacionales.





# 2

## Ámbito del estudio

Para la realización del presente estudio se analizaron determinadas actividades de tres programas presupuestales (PP) que orientan sus acciones al cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la protección contra la violencia, el abuso, la explotación; el derecho a vivir en familia; el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la identidad. Dichos PP son: el PP 0117 “Atención Oportuna de Niñas, Niños y Adolescentes en Presunto Estado de Abandono”, el PP 0080 “Lucha contra la Violencia Familiar”, y el PP 0079 “Acceso de la Población a la Identidad”.<sup>1</sup> Asimismo, se examinó el gasto destinado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y, principalmente, por las municipalidades para la creación, operación y mantenimiento de las Defensorías Municipales de la Niña, Niño y Adolescente (DEMUNA).

En los siguientes cuadros se identifican las actividades de cada PP que han sido analizadas en este estudio.

**Cuadro 1. Actividades del PP 0117 “Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono”**

Producto (P) / Actividad (A)	
<b>P1</b>	<b>Niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono acceden a servicios de protección y cuidado</b>
A1	Acogimiento familiar (familia extensa y terceros)
A2	Atención y cuidado en centros
A3	Intervención domiciliar especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección
A4	Investigación tutelar en plazos señalados por las normas
A5	Operadores garantizan a niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono el acceso al servicio de protección y cuidado
A6	Protección en entorno familiar
A7	Protección en programas de niñas, niños y adolescentes en situación de calle
A8	Soporte sociofamiliar para niñas, niños y adolescentes en riesgo de iniciar investigación tutelar
A9	Supervisión o acreditación de servicios de protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono

<sup>1</sup> Cabe precisar que no se han examinado todas las actividades que componen los tres PP, sino solo aquellas que directa o indirectamente brindan servicios a niñas, niños y adolescentes, y que están vinculadas con la protección de los derechos previamente mencionados.

Producto (P) / Actividad (A)	
<b>P2</b>	<b>Niñas, niños y adolescentes acceden a servicios de fortalecimiento de capacidades como factor protector</b>
A10	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en centros de atención residencial (CAR)
A11	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección
A12	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en situación de calle
A13	Fortalecimiento de habilidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección, atendidos en servicios de cuidado diurno
A14	Intervención lúdica para el fortalecimiento de habilidades de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección
<b>P3</b>	<b>Niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en desprotección son atendidos por servicios especializados</b>
A15	Acogimiento familiar a niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en abandono
A16	Promoción de la adopción

Nota: P = Producto y A = Actividad

Fuente: Anexo N° 2 "Contenidos mínimos de un programa presupuestal" del PP 0117.

**Cuadro 2. Actividades del PP 0080 "Lucha contra la violencia familiar"**

Producto (P) / Actividad (A)	
<b>P1</b>	<b>Población cuenta con servicios de prevención de la violencia familiar</b>
A1	Capacitación a líderes y lideresas de organizaciones sociales
A2	Desarrollo de habilidades para fortalecer autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia
A3	Implementación de una estrategia comunicacional para la prevención de la violencia
A4	Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia
A5	Prevención de la violencia familiar en la comunidad educativa de educación básica regular y superior
<b>P2</b>	<b>Personas afectadas por hechos de violencia familiar con servicios de atención</b>
A6	Atención integral y especializada a las personas que ejercen violencia
A7	Capacitación de mesas y/o redes contra la violencia familiar
A8	Fortalecimiento de los servicios de atención
A9	Implementación de la estrategia de prevención y atención en zonas rurales

Nota: P = Producto y A = Actividad

Fuente: Anexo N° 2 "Contenidos mínimos de un programa presupuestal" del PP 0080.

**Cuadro 3. Actividades del PP 0079 “Acceso de la población a la identidad”**

Producto (P) / Actividad (A)	
<b>P1</b>	<b>Población de 0-3 años con DNI - Apoyo social</b>
A1	Proceso de emisión del DNI de la población de 0-3 años
<b>P2</b>	<b>Población de 4-17 años con DNI - Apoyo social</b>
A2	Proceso de emisión del DNI de la población de 4-17 años
<b>P3</b>	<b>Población cuenta con actas de nacimiento</b>
A3	Tramitación y entrega de actas de nacimiento

Nota: P = Producto y A = Actividad

Fuente: Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0079.



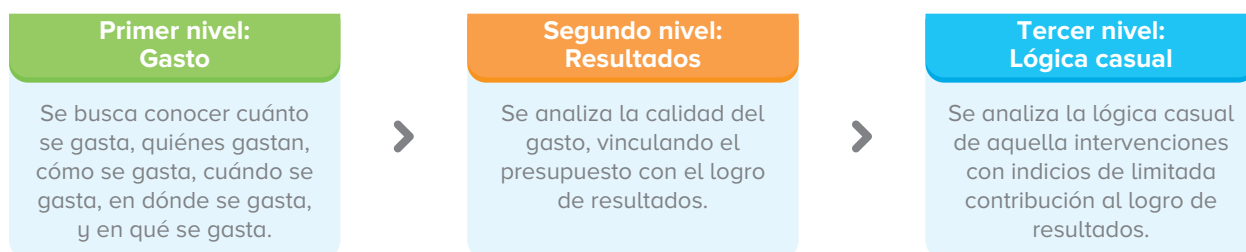


# 3

## Metodología

El análisis del gasto público se desarrolla en tres niveles, de acuerdo con lo indicado en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. Niveles de análisis del estudio



El primer nivel de análisis corresponde a una caracterización del gasto público dirigido a la protección de los derechos previamente señalados de las niñas, niños y adolescentes, para lo cual se requirió la revisión y sistematización de la información presupuestal contenida en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Con estos insumos, se responde a las siguientes preguntas para cada una de las actividades de los tres PP que son abordados en el presente estudio, así como para las DEMUNA:<sup>2</sup>

Gráfico 2. Preguntas a responder en el primer nivel de análisis

¿Cuánto se gasta?	Cuánto presupuesto se asigna y cuál es el nivel de ejecución.
¿Quién gasta?	Qué entidades públicas y niveles de gobierno ejecutan dicho presupuesto.
¿En dónde se gasta?	En qué ámbitos geográficos (regiones) se ejecutan el presupuesto.
¿En qué se gasta?	En qué tipo (corriente vs. capital) y genéricas de gasto se incurre principalmente.
¿Cuándo se gasta?	En qué meses se concentra la ejecución del gasto.
¿Cómo se gasta?	Qué metas físicas se programan y cuál es su nivel de ejecución.

<sup>2</sup> En el caso de las DEMUNA, la actividad evaluada es la 5000631 "Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)".

Una vez caracterizado el gasto de cada actividad analizada, se identifican las principales dificultades en su ejecución. Esto se ha realizado sobre la base de cinco indicadores, tres asociados a la capacidad de gasto de las entidades públicas a cargo de cada actividad; uno al ritmo de gasto; y uno a la ejecución de las metas físicas. El análisis de cada indicador se realizó a través de un semáforo, el cual consiste en asignar a cada actividad e indicador, un color del semáforo según los criterios dispuestos en el siguiente cuadro. Así, por ejemplo, si una actividad presenta color rojo en el indicador “Ejecución presupuestal en el IV trimestre, sin personal ni CAS”, implica que se ejecutó con retrasos, pues más de la mitad del gasto se concentró en los últimos meses del año.

**Cuadro 4. Indicadores de ejecución del gasto**

Indicador	Método de cálculo <sup>1/</sup>	Calificación		
		Verde	Amarillo	Rojo
Ejecución presupuestal	$\frac{\text{Gasto (devengado)}}{\text{PIM}}$	≥ 90%	> 90% y ≥ 70%	< 70%
Ejecución presupuestal de gastos de capital	$\frac{\text{Gasto (devengado) en gastos de capital}}{\text{PIM asignado a gastos de capital}}$	≥ 90%	> 90% y ≥ 70%	< 70%
Ejecución presupuestal de bienes y servicios, sin CAS <sup>2/</sup>	$\frac{\text{Gasto (devengado) en bienes y servicios sin CAS}}{\text{PIM asignado a gasto en bienes y servicios sin CAS}}$	≥ 90%	> 90% y ≥ 70%	< 70%
Ejecución presupuestal en el IV trimestre, sin personal ni CAS <sup>3/</sup>	$\frac{\text{Gasto (devengado) en el IV trimestre del año}}{\text{Gasto (devengado)}}$	< 35%	≥ 35% y < 50%	≥ 50%
Ejecución de metas físicas	$\frac{\text{Meta física ejecutada}}{\text{Meta física formulada}}$	≥ 90%	> 90% y ≥ 70%	< 70%

Nota: PIM: Presupuesto Institucional Modificado; CAS: Contrato Administrativo de Servicios.

1/ Para establecer el valor correspondiente al período 2016-2018, se promedian los valores obtenidos en cada año, ponderados según la magnitud del gasto en cada año. Esto permite asignar un mayor peso a aquellos años en los que una actividad cobró mayor relevancia en la ejecución del gasto.

2/ Considera el gasto y PIM de la genérica “5-23 Bienes y servicios”, y excluye el del detalle de subgenérica “8 Contrato Administrativo de Servicios”.

3/ Excluye el gasto de la genérica “5-21 Personal y obligaciones sociales” y el del detalle de subgenérica “8 Contrato Administrativo de Servicios”.

En cuanto al segundo nivel de análisis, se realizó una revisión de los valores de los indicadores de desempeño de los productos y del resultado específico que guardan relación con las actividades de los PP seleccionados. En cuanto a las DEMUNA, el análisis se centró en vincular este tipo de gasto con la atención de casos a nivel nacional. Ello, debido a que la actividad 5000631 “Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)”, donde muchas municipalidades registran este tipo de gasto, no forma parte de ningún PP.

Para aquellos casos donde se haya identificado mediciones apropiadas de los indicadores de desempeño, se realizó un ejercicio de correlación para evaluar la vinculación entre el gasto público ejecutado con los resultados de las intervenciones, según lo dispuesto en los documentos de diseño de los PP.

Para aquellos casos donde se haya identificado mediciones apropiadas de los indicadores de desempeño, se realizó un ejercicio de correlación para evaluar la vinculación entre el gasto público ejecutado con los resultados de las intervenciones, según lo dispuesto en los documentos de diseño de los PP.

Finalmente, se realizó un tercer nivel de análisis para aquellos PP donde los marcos lógicos vigentes no permitan deducir (de una manera conceptual), o lo harían de una manera limitada, que sus productos o actividades alcancen los resultados que deberían perseguir dichas intervenciones. En estos casos, se examinó la lógica causal de cada PP y se establecieron recomendaciones de cómo mejorar su diseño de manera que puedan alcanzar determinados resultados.

Complementariamente, en cada nivel de análisis, se incorporó información relevante de las entrevistas sostenidas con funcionarios encargados del diseño e implementación de las actividades de los PP y de la gestión de las DEMUNA. Ello, con el fin de: (i) explicar los diferentes niveles de asignación y ejecución presupuestal; (ii) identificar la naturaleza de los resultados identificados en la población objetivo de cada intervención; e (iii) identificar los cuellos de botella en la implementación de las actividades de los PP y de las DEMUNA, con la finalidad de proponer ajustes al diseño de estas intervenciones.

En el cuadro siguiente, se presentan las fuentes de información secundarias revisadas, así como el detalle del trabajo de campo realizado.

**Cuadro 5. Resumen de fuentes de información del estudio**

Tipo de información	Descripción
<b>Información secundaria cuantitativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información presupuestal y de avance físico para el período 2016-2018 (SIAF).</li> <li>• Indicadores de desempeño de los PP.</li> <li>• Registro de casos atendidos por las DEMUNA.</li> </ul>
<b>Información secundaria documentaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información documentaria de los PP y las DEMUNA:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” de los tres PP.</li> <li>– Marco normativo en materia de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.</li> <li>– Manuales, guías, entre otros.</li> </ul> </li> <li>• Evaluaciones realizadas anteriormente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Evaluaciones anuales y trimestrales de los Planes Operativos Institucionales (POI) de los pliegos asociados.</li> <li>– Informes de seguimiento a los PP.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Información primaria cualitativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas realizadas a funcionarios de los siguientes ministerios y otras entidades públicas:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).</li> <li>– Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC).</li> </ul> </li> <li>• Entrevistas realizadas en los departamentos de Huancavelica, Loreto y Ucayali, y en el distrito de Carabaylo en Lima, con funcionarios de los siguientes servicios:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Centros de Acogida Residencial (CAR) de los gobiernos regionales.</li> <li>– Unidades de Protección Especial (UPE) del MIMP.</li> <li>– Centros de Emergencia Mujer (CEM) del MIMP.</li> <li>– DEMUNA.</li> </ul> </li> </ul>

Nota: Se visitaron tres CAR en Huancavelica, Loreto y Ucayali; una UPE en Loreto; un CEM en Ucayali; y nueve DEMUNA en Huancavelica, Loreto, Ucayali y Lima.





# 4

## Análisis de resultados

---

Los resultados del análisis se presentan para cada uno de los tres niveles de análisis previamente mencionados. En la sección 4.1, se presentan los hallazgos en los tres niveles de análisis para las actividades de los tres PP examinados y, en la sección 4.2, para las DEMUNA.

### 4.1 Análisis del gasto público en actividades específicas de tres PP

#### 4.1.1 Primer nivel de análisis

El primer nivel de análisis corresponde a la revisión de las principales características del gasto concernientes a: (i) cuánto se gasta, (ii) quién gasta, (iii) dónde se gasta, (iv) en qué se gasta, (v) cuándo se gasta, y (vi) cómo se gasta. Los hallazgos más relevantes de las actividades examinadas se presentan a continuación.

#### Actividades del PP 0117: “Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono”

El PP 0117 tiene como propósito que las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar sean protegidos oportunamente, a fin de prevenir la separación de sus familias, reintegrarlos a sus familias o restituir su derecho a vivir en familia, según el caso. De acuerdo con la información del SIAF, en el período 2016-2018, el PIM del PP se ha mantenido relativamente constante entre el 2016 y el 2017 (alrededor de S/122 millones anuales), mientras que, en el 2018, creció en 18% (a un PIM de S/145 millones). En cuanto a su ejecución presupuestal, ésta ha sido cercana a 100% en los tres años, con una ligera reducción en el 2018 (96%), tal como se puede observar en el Cuadro 6.

El análisis realizado del gasto en las actividades de este PP se resume en lo siguiente:

#### I. Los servicios de atención en CAR concentran la mayor cantidad de gasto

La actividad “Atención y cuidado en centros” es la que más importancia tiene dentro del gasto (57% del gasto del PP en el 2018), seguida de las actividades “Fortalecimiento de habilidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección, atendidos en servicios de cuidado diurno” (17% en el 2018) e “Investigación tutelar en plazos señalados por las normas” (13% en el 2018). En total, se calcula que alrededor del 80% del gasto del PP se concentra en actividades que tienen un rol reactivo en la atención de casos de riesgo o de desprotección familiar, lo cual deja alrededor de 20% del gasto para la prevención de estas situaciones.

## **II. El gasto realizado por los gobiernos locales es bajo y esporádico**

Las actividades analizadas son implementadas por el gobierno nacional a través de dos unidades ejecutoras del MIMP –Administración Nivel Central y el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF)– y, en menor medida, por gobiernos regionales y locales. Así, el gobierno nacional ha concentrado, en promedio en estos tres años, el 97% del gasto total; los gobiernos regionales, el 2%; y los gobiernos locales, el 1%.

Con respecto a los gobiernos locales, en el período 2016-2018, se ha identificado ejecución de gasto de este nivel de gobierno en siete de las 16 actividades del PP.<sup>3 4</sup> En estas actividades, el gasto efectuado por los gobiernos locales ha sido: (i) inferior al 30% del gasto total, y (ii) esporádico, pues de las 58 municipalidades que ejecutaron recursos financieros, solo una –Municipalidad Provincial de Trujillo– lo hizo para todas las actividades, mientras que 42 municipalidades lo destinaron a una sola actividad.

## **III. Concentración del 58% del gasto en el departamento de Lima**

De manera general, se observa que el gasto de seis de las 16 actividades está concentrado en el departamento de Lima.<sup>5</sup> Este es el caso de actividades como “Acogimiento familiar (familia extensa y terceros)” y “Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en CAR”. Cabe señalar que el hecho de que este gasto esté concentrado en Lima no significa que solo se ejecute en beneficio de dicho departamento. Por ejemplo, la actividad de “Supervisión o acreditación de servicios de protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono” es realizada por la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías (DSLSD) y la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes (DPNNA), las cuales se encargan de la supervisión de las DEMUNA y los CAR, respectivamente. Ambas direcciones realizan toda la logística y ejecución del gasto desde Lima; sin embargo, la actividad contempla a todos los servicios de protección brindados a nivel nacional.

## **IV. Se requiere un mayor gasto de capital en las actividades asociadas a niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección**

La mayor parte del gasto de las actividades analizadas está compuesto por gasto corriente (más del 98% en 14 de 16 actividades). En la mayoría de los casos es razonable que la distribución otorgue mayor relevancia al gasto corriente, dado que el requerimiento más importante para ejecutar las actividades se basa en la contratación de personal, por ejemplo, para la atención de niñas, niños y adolescentes en desprotección. Este es el caso de actividades como “Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en CAR” y “Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en situación de calle”. Normalmente, estas actividades requieren una compra mínima de bienes de capital como equipos de oficina.

Sin embargo, hay otras actividades que sí requieren una mayor asignación presupuestal para gasto de capital. Por ejemplo, la actividad “Atención y cuidado en centros” e “Investigación tutelar en plazos señalados por las normas”, de acuerdo con la información primaria recopilada, requieren mayor presupuesto para compra y mantenimiento de equipos de oficina, mobiliario, y vehículos en el caso de las UPE.

3 Los códigos de las actividades del Cuadro 1 que reportan gasto de gobiernos locales son: A3, A5, A6, A8, A11, A13 y A14.

4 Se ha verificado, en los Anexos N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0117 del 2016 al 2018, que seis de estas siete actividades están articuladas territorialmente con gobiernos locales, con lo cual se justifica su ejecución de gasto.

5 Los códigos de las actividades del Cuadro 1 que destinan el 100% de su gasto al departamento de Lima son: A1, A9, A10, A12, A15 y A16.



**Cuadro 6. Actividades del PP 0117 orientadas a niñas, niños y adolescentes – PIM y % de ejecución presupuestal, 2016-2018 (Miles de S/)**

Actividades	2016		2017		2018		CAGR Gasto	Part. PP 2018	
	PIM	% Ejec.	PIM	% Ejec.	PIM	% Ejec.			
A1	Acogimiento familiar (familia extensa y terceros)	128	97%	113	100%	91	94%	▼ 17%	0.1%
A2	Atención y cuidado en centros	68,774	99%	70,709	99%	82,086	97%	▲ 8%	57.2%
A3	Intervención domiciliaria especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	-	-	367	99%	2,325	83%	▲ 429%	1.4%
A4	Investigación tutelar en plazos señalados por las normas	11,148	99%	11,580	98%	18,725	97%	▲ 28%	13.0%
A5	Operadores garantizan a niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono el acceso al servicio de protección y cuidado	3,570	96%	4,022	97%	1,656	73%	▼ 40%	0.9%
A6	Protección en entorno familiar	2,822	97%	1,467	88%	1,434	87%	▼ 33%	0.9%
A7	Protección en programas de niñas, niños y adolescentes en situación de calle	8,971	97%	6,451	99%	5,191	96%	▼ 24%	3.6%
A8	SopORTE sociofamiliar para niñas, niños y adolescentes en riesgo de iniciar investigación tutelar	-	-	1,443	100%	1,539	97%	▲ 4%	1.1%
A9	Supervisión o acreditación de servicios de protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono	1,055	95%	1,132	93%	1,139	92%	▲ 3%	0.8%
A10	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en CAR	502	94%	604	100%	567	94%	▲ 6%	0.4%
A11	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	22,395	97%	-	-	-	-	-	-
A12	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en situación de calle	1,465	97%	472	95%	289	83%	▼ 59%	0.2%
A13	Fortalecimiento de habilidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección, atendidos en servicios de cuidado diurno	-	-	22,338	99%	24,815	96%	▲ 8%	17.1%
A14	Intervención lúdica para el fortalecimiento de habilidades de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	-	-	1,455	90%	1,407	89%	▼ 5%	0.9%
A15	Acogimiento familiar a niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en abandono	-	-	-	-	2	95%	-	0.0%
A16	Promoción de la adopción	-	-	1,294	97%	4,065	91%	▲ 194%	2.6%
<b>Total</b>		<b>120,831</b>	<b>98%</b>	<b>123,447</b>	<b>99%</b>	<b>145,331</b>	<b>96%</b>	<b>▲ 8%</b>	<b>100%</b>

Nota: CAGR: Tasa de crecimiento anual compuesto (por sus siglas en inglés). A diferencia de una tasa de crecimiento simple, esta permite medir el crecimiento del gasto atenuando la volatilidad anual.

Part. PP 2018: Participación del gasto de la actividad en el gasto total del PP en el 2018. El signo “-” representa que no se asignó presupuesto, mientras que el “0%” representa una asignación presupuestal que se promedia a cero.

Fuente: SIAF.



Asimismo, se identificaron potenciales problemas en la ejecución del gasto en cada una de las actividades arriba mencionadas. Como se mencionó en la sección de metodología, este análisis se realizó a través de un semáforo para cinco indicadores asociados a la capacidad de gasto, la oportunidad de gasto y el avance de metas físicas. Los resultados se presentan a continuación:

### **I. Baja ejecución del gasto de capital en comparación con el gasto corriente**

En promedio, el gasto de capital durante el período de análisis ha presentado menores tasas de ejecución en comparación con el gasto corriente. El problema se agudiza en el 2018, pues ocho actividades se ejecutaron por debajo del 90%. Este es el caso de actividades como “Atención y cuidado en centros” y “Fortalecimiento de habilidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección, atendidos en servicios de cuidado diurno”. Asimismo, las actividades “Protección en entorno familiar” y “Protección en programas de niñas, niños y adolescentes en situación de calle” resaltan sobre los demás, ya que en dicho año se ejecutó 0% del gasto en capital. Cabe destacar que, si bien las tasas de ejecución fueron bajas, los montos no gastados son relativamente pequeños, ya que oscilan entre S/420 a S/707 mil.

### **II. Ejecución del gasto que se concentra en el cuarto trimestre del año**

Al analizar las actividades del PP, se identifica que, en promedio para los tres años, el 75% de ellas concentraron la mayor parte del gasto en el último trimestre del año,<sup>6</sup> lo cual da cuenta de un ritmo heterogéneo en la ejecución presupuestal.

Al respecto, el caso más relevante es la actividad “Intervención domiciliar especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección”, en la que se ejecutó, en el 2018, más del 93% del presupuesto en el último trimestre. Otra actividad que llama la atención es “Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en centros de atención residencial”, pues ejecutó el 82% del gasto en el último trimestre del 2018. En todos los casos, de acuerdo con los informes de evaluación de los POI del MIMP, los retrasos obedecen a dificultades administrativas y de convocatoria en la contratación del personal. En algunos casos específicos, se suma a ello los retrasos en aprobación de protocolos para la implementación de las actividades.

### **III. Variabilidad en el cumplimiento de las metas físicas**

De manera general, la tasa de ejecución de las metas físicas de las actividades del PP 0117 fue alta en el 2016. Por el contrario, durante el 2017 y 2018, el número de actividades con una tasa de ejecución menor a 90% se incrementó significativamente en comparación con el 2016 (se pasó de dos en el 2016 a cuatro y cinco en el 2017 y 2018, respectivamente). De las actividades que, en general, enfrentaron mayores dificultades para alcanzar las metas físicas establecidas resaltan “Intervención domiciliar especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección” e “Investigación tutelar en plazos señalados por las normas”, con una tasa de ejecución ponderada de 77% y 63% en los tres años evaluados.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Se considera el gasto descontado de la genérica de “5-23 Personal” y del detalle de subgenérica “8 Contrato Administrativo de Servicios”.

<sup>7</sup> La tasa de ejecución ponderada se calcula como el promedio de la ejecución presupuestal obtenida en cada año, ponderada según la magnitud del gasto en cada año. Esto permite asignar un mayor peso a aquellos años en los que una actividad cobró mayor relevancia en la ejecución del gasto.

**Cuadro 7. Actividades del PP 0117 orientadas a niñas, niños y adolescentes – Semáforo de principales problemas en la ejecución del gasto, 2016-2018 <sup>1/</sup>**

Actividades		Ejec. financiera <sup>2/</sup>	Ejec. gasto de capital <sup>2/</sup>	Ejec. ByS sin CAS <sup>2/</sup>	Ejec. IV trim. sin personal ni CAS <sup>3/</sup>	Ejec. física <sup>2/</sup>
A1	Acogimiento familiar (familia extensa y terceros)	●	-	●	●	●
A2	Atención y cuidado en centros	●	●	●	●	●
A3	Intervención domiciliar especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	●	●	●	●	●
A4	Investigación tutelar en plazos señalados por las normas	●	●	●	●	●
A5	Operadores garantizan a niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono el acceso al servicio de protección y cuidado	●	●	●	●	●
A6	Protección en entorno familiar	●	●	●	●	●
A7	Protección en programas de niñas, niños y adolescentes en situación de calle	●	●	●	●	●
A8	Soporte sociofamiliar para niñas, niños y adolescentes en riesgo de iniciar investigación tutelar	●	●	●	●	●
A9	Supervisión o acreditación de servicios de protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono	●	●	●	●	●
A10	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en CAR	●	●	●	●	●
A11	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	●	●	●	●	●
A12	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en situación de calle	●	●	●	●	●
A13	Fortalecimiento de habilidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección, atendidos en servicios de cuidado diurno	●	●	●	●	●
A14	Intervención lúdica para el fortalecimiento de habilidades de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	●	●	●	●	●
A15	Acogimiento familiar a niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en abandono	●	-	-	-	●
A16	Promoción de la adopción	●	●	●	●	●

Nota: Se sombrea de gris las actividades con valores críticos (círculos amarillos y rojos) en al menos cuatro indicadores.

1/ Se reporta el promedio de los valores obtenidos en cada año, ponderados según la magnitud del gasto en cada año. Esto permite asignar un mayor peso a aquellos años en los que una actividad cobró mayor relevancia en cuanto al gasto efectivo.

2/ Verde: ejecución superior a 90%. Amarillo: ejecución inferior a 90% y superior a 70%. Rojo: ejecución inferior a 70%.

3/ Verde: concentración inferior a 35%. Amarillo: concentración superior a 35% e inferior a 50%. Rojo: concentración superior a 50%.

Fuente: SIAF.

## Actividades del PP 0080: “Lucha contra la violencia familiar y sexual”

Las actividades comprendidas en el PP 0080 plantean como objetivo reducir la violencia dentro del hogar, incluida aquella ejercida hacia las niñas, niños y adolescentes. En el período 2016-2018, el PIM del PP 0080 asignado a las nueve actividades analizadas en el presente estudio porque incluyen como beneficiarios a las niñas, niños y adolescentes ha crecido sostenidamente a una tasa promedio de 57%, alcanzando en el 2018 S/159 millones. En este último año, la ejecución presupuestal fue de S/157 millones (99% del PIM). Cabe destacar que, en el 2016, la ejecución presupuestal fue de S/63 millones (98% del PIM), lo que muestra que ha habido un importante aumento del gasto en este período de tiempo, tal como se puede observar en el Cuadro 8.

El análisis del gasto en estas actividades se resume en lo siguiente:

### I. Las actividades que financian los servicios de atención de víctimas de violencia concentran la mayor cantidad del gasto

La actividad en la que históricamente se ha ejecutado la mayor cantidad de gasto corresponde al “Fortalecimiento de los servicios de atención”, la cual financia los servicios que brinda el MIMP para atender a víctimas de violencia familiar y contribuir con su protección, recuperación y acceso a la justicia. Destaca además que dicho gasto se ha incrementado a una tasa promedio anual de 51% en el periodo analizado. Esto responde al aumento en el número de servicios de atención: en el 2016, se contaba con 245 CEM, mientras que, en el 2018, el número aumentó a 346 CEM. De esta forma, se logró cubrir el 100% de provincias a nivel nacional con este servicio, e incrementar la presencia de los CEM en las comisarías.

Cabe precisar que si bien estos servicios están diseñados para la atención en general de víctimas de violencia familiar y sexual –lo que incluye niñas, niños y adolescentes, mujeres, hombres y adultos mayores–, la atención está enfocada en mujeres adultas. De acuerdo con los reportes estadísticos



del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS), en el 2018, alrededor del 60% de personas atendidas en los CEM fueron mujeres entre 18 y 59 años, mientras que la población de niñas, niños y adolescentes representó el 31% de los casos recibidos.

## **II. El gasto en actividades de prevención de la violencia ha crecido significativamente en el período analizado**

Otro aspecto para resaltar es el incremento en el gasto destinado a actividades de prevención de la violencia (A1 a A5 del Cuadro 8), el cual pasó de S/3 millones en el 2016, a S/26 millones en el 2018. Al respecto, es importante precisar que este aumento se debe, en cierta medida, a cambios en la forma de registrar este tipo de gasto en el SIAF. Hasta el 2016, parte del gasto de las cinco actividades de prevención se encontraba en Acciones Comunes y, en el 2017, pasó a registrarse en su respectiva actividad. Sin embargo, en el caso particular de la actividad “Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia”, que presenta el mayor crecimiento en el gasto (559% anual), se debe a la creación del programa “Hombres por la Igualdad”, que busca que los hombres disminuyan su tolerancia frente a la violencia, a través de un cambio de creencias y actitudes.<sup>8</sup>

Por su parte, es importante destacar que la única actividad de prevención que beneficia directamente a niñas, niños y adolescentes (“Prevención de la violencia familiar en la comunidad educativa de educación básica regular y superior”) es la que menor tasa de crecimiento del gasto presenta entre el 2016 y el 2018 (8%).

## **III. El gasto ejecutado por los gobiernos locales es bajo y esporádico**

Las actividades analizadas son ejecutadas por el gobierno nacional a través del PNCVFS, y, en menor medida, por gobiernos locales. Del análisis realizado, destaca que, en promedio, menos del 0.3% del gasto fue efectuado por los gobiernos locales. Asimismo, se ha identificado que, en el 2018, solo 14 municipalidades ejecutaron gasto en alguna de las actividades analizadas.<sup>9</sup> Ello, a pesar de que en el 2016 se aprobó el reglamento de la Ley N° 30364. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar,<sup>10</sup> según el cual las municipalidades deben crear instancias de concertación en las que se aborde la problemática de la violencia, así como asignar presupuesto para: (i) la prevención, atención, protección y recuperación de las víctimas; y (ii) la sanción y rehabilitación de las personas agresoras.

Incluso en la actividad “Capacitación de mesas y/o redes contra la violencia familiar” –cuyo gasto constituyó 88% de recursos de gobiernos locales y comprende el desarrollo de espacios de concertación–, solo siete municipalidades ejecutaron gasto en el período analizado. Además, destaca que los montos asignados: (i) son esporádicos, pues ninguna municipalidad ejecutó gasto en esta actividad por más de un año, y (ii) difieren notablemente entre municipalidades, ya que la ejecución del gasto ha oscilado en los años bajo análisis entre S/395 –correspondiente a la Municipalidad Distrital de Mollebaya, en el 2017– y S/375,214 –correspondiente a la Municipalidad Provincial de Paíta, en el 2018.<sup>11</sup>

8 El programa “Hombres por la Igualdad” se creó en el 2018 en el marco del “Plan de Acción Conjunto para prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo”, elaborado por la Comisión de Emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer.

9 Información recogida del SIAF.

10 Reglamento aprobado por el “Decreto Supremo N° 009-2016-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30364. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

11 De acuerdo con lo señalado por el Programa Aurora la dificultad en los gobiernos locales podría deberse a los pocos profesionales técnicos con los que cuentan y al débil compromiso de las autoridades ediles para desarrollar acciones frente a la violencia familiar y sexual.



#### **IV. Concentración del gasto en Lima**

De manera general, se observa que alrededor del 94% del gasto se destinó a Lima, y en el caso del gasto destinado a actividades de prevención, este porcentaje asciende a 99.6%. Cabe precisar que esto se debe a que la mayoría de las actividades del PP son brindadas por equipos profesionales contratados desde la sede central del PNCVFS; sin embargo, los servicios son entregados en el ámbito de intervención de los CEM, localizados en todos los departamentos del Perú.

La única actividad en la que sí se registra gasto en otros departamentos es “Fortalecimiento de los servicios de atención”, que pasó de ejecutar gasto en dos departamentos fuera de Lima y Callao en el 2016, a 20 en el 2018. Llama la atención que en esta actividad no se han ejecutado recursos en los departamentos de Amazonas, Madre de Dios y Ucayali, pese a contar con CEM e incluso un Servicio de Atención Urgente (SAU) en el caso de Madre de Dios.<sup>12</sup>

#### **V. El gasto de capital en actividades de atención de casos de violencia familiar y sexual es muy reducido**

La mayor parte del gasto de las actividades analizadas en este PP está asignado a gasto corriente (97%, en promedio). En el caso de las actividades de prevención de la violencia, ya que consisten principalmente en capacitaciones, reuniones con especialistas y funcionarios y visitas de acompañamiento, es de esperarse un gasto de capital reducido.

Sin embargo, en el caso de las actividades de atención, destaca que en la actividad “Fortalecimiento de los servicios de atención” solo se haya destinado el 3% de su gasto a gastos de capital. Debe resaltarse que esta actividad involucra la prestación de servicios de atención presenciales, como los CEM y los Centros de Atención Institucional (CAI) y, por ello, requiere un gasto que permita financiar infraestructuras acondicionadas y equipadas de manera periódica (por ejemplo, a través de la compra de nuevas computadoras).<sup>13</sup>

#### **VI. El gasto se destina principalmente para el pago de personal y CAS**

Una parte del incremento en el gasto ejecutado, en el 2017 y el 2018, de las actividades de prevención de la violencia se sustenta en la corrección en los registros del SIAF sobre el pago de personal. Con dicho ajuste, se obtiene que, en dos de las cinco actividades de prevención de la violencia, el pago de los CAS constituye el principal destino de los recursos (74%, en promedio). En el resto de las actividades, dado que consisten en servicios de capacitación en diferentes momentos del año, la contratación de servicios profesionales y técnicos mantiene su relevancia en el gasto.

Sobre las actividades de atención de casos de violencia familiar y sexual, tres de las cuatro actividades concentraron la mayor parte del gasto en el pago de personal y CAS (78%, en promedio). En este punto vale la pena destacar que, dada la cantidad de niñas, niños y adolescentes que son atendidos en los CEM (41,809 en el 2018), en las entrevistas realizadas a funcionarios de los CEM se ha manifestado la necesidad de: (i) asignar mayor cantidad de presupuesto para la compra de materiales y útiles adaptados a su edad (como juguetes), y (ii) contar con un equipo especializado para la atención de los casos que involucran a esta población.

12 De acuerdo con las entrevistas a funcionarios de un CEM en Ucayali, el presupuesto destinado a su operación se encuentra registrado en Lima. Esto genera dificultades para la implementación de sus actividades debido a que deben esperar a la autorización o envío de materiales por parte de la sede central del PNCVFS, lo cual no siempre se realiza de manera oportuna.

13 Al respecto, en la visita a un CEM en Ucayali, se reportó que no había equipos para el personal nuevo. Además, los funcionarios entrevistados mencionaron que es necesario mejorar la infraestructura del local, así como implementar un área especial para el trabajo con niñas, niños y adolescentes.



De acuerdo con lo manifestado por los funcionarios del Programa Aurora, si bien el gasto en CAS representa un porcentaje del presupuesto del PP, es importante poner en evidencia que el recurso humano es fundamental para la atención de los casos de violencia.

**Cuadro 8. Actividades del PP 0080 orientadas a niñas, niños y adolescentes – PIM y % de ejecución presupuestal, 2016-2018 (Miles de S/)**

Actividades	2016		2017		2018		CAGR Gasto	Part. PP 2018
	PIM	% Ejec.	PIM	% Ejec.	PIM	% Ejec.		
<b>A1</b> Capacitación a líderes y lideresas de organizaciones sociales	479	98%	509	99%	2,868	97%	▲ 144%	1.8%
<b>A2</b> Desarrollo de habilidades para fortalecer autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia	84	100%	107	90%	693	97%	▲ 183%	0.4%
<b>A3</b> Implementación de una estrategia comunicacional para la prevención de la violencia	2,185	99%	16,345	99%	18,179	99%	▲ 188%	11.5%
<b>A4</b> Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia	97	100%	84	100%	4,225	99%	▲ 559%	2.7%
<b>A5</b> Prevención de la violencia familiar en la comunidad educativa de educación básica regular y superior	677	99%	861	100%	790	99%	▲ 8%	0.5%
<b>A6</b> Atención integral y especializada a las personas que ejercen violencia	776	99%	993	100%	1,001	98%	▲ 13%	0.6%
<b>A7</b> Capacitación de mesas y/o redes contra la violencia familiar	35	100%	12	98%	422	96%	▲ 243%	0.3%
<b>A8</b> Fortalecimiento de los servicios de atención	54,742	98%	90,412	99%	122,884	99%	▲ 51%	77.2%
<b>A9</b> Implementación de la estrategia de prevención y atención en zonas rurales	5,051	100%	6,584	98%	7,613	97%	▲ 21%	4.7%
<b>Total</b>	<b>64,125</b>	<b>98%</b>	<b>115,906</b>	<b>99%</b>	<b>158,675</b>	<b>99%</b>	<b>▲ 58%</b>	<b>100%</b>

Nota: CAGR: Tasa de crecimiento anual compuesto (por sus siglas en inglés). A diferencia de una tasa de crecimiento simple, esta permite medir el crecimiento del gasto atenuando la volatilidad anual.

Part. PP 2018: Participación del gasto de la actividad en el gasto total del PP en el 2018. El signo “-” representa que no se asignó presupuesto, mientras que el “0%” representa una asignación presupuestal que se promedia a cero.

Fuente: SIAF.





Asimismo, se analizaron potenciales problemas en la ejecución del gasto en cada una de las actividades arriba mencionadas. Los resultados son los siguientes:

### **I. Ejecución del gasto en el cuarto trimestre del año<sup>14</sup>**

En el caso de las actividades de prevención de violencia “Capacitación a líderes y lideresas de organizaciones sociales” y “Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de violencia”, los mayores retrasos se encontraron en el 2018, y se debieron a que el MIMP requirió recursos adicionales para ejecutar estas actividades que fueron autorizados en agosto.

En cuanto a las actividades de atención de casos de violencia, los mayores retrasos se encontraron en “Fortalecimiento de los servicios de atención” e “Implementación de la estrategia de prevención y atención en zonas rurales”, pese a que son servicios que se brindan durante todo el año. Sobre la primera actividad, esto se asocia a: (i) demoras en la habilitación de CEM en comisarías, y (ii) dificultades en la autorización de gasto a los CEM. En cuanto a la segunda actividad, considerando que involucra acciones de sensibilización, capacitación y fortalecimiento de redes institucionales y comunitarias, su ejecución está sujeta a la disponibilidad de otros actores a nivel local (líderes comunales, autoridades judiciales, gestores de las plataformas itinerantes de acción social (PIAS), entre otros), lo cual explicaría, en parte, los retrasos en la ejecución del gasto.

<sup>14</sup> Se considera el gasto descontado de la genérica de “5-23 Personal” y del detalle de subgenérica “8 Contrato Administrativo de Servicios”.

**Cuadro 9. Actividades del PP 0080 orientadas a niñas, niños y adolescentes – Semáforo de principales problemas en la ejecución del gasto, 2016-2018 <sup>1/</sup>**

Actividades	Ejec. financiera <sup>2/</sup>	Ejec. gasto de capital <sup>2/</sup>	Ejec. ByS sin CAS <sup>2/</sup>	Ejec. IV trim. sin personal ni CAS <sup>3/</sup>	Ejec. física <sup>2/</sup>
A1 Capacitación a líderes y lideresas de organizaciones sociales	●	-	●	●	●
A2 Desarrollo de habilidades para fortalecer autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia	●	●	●	●	●
A3 Implementación de una estrategia comunicacional para la prevención de la violencia	●	●	●	●	●
A4 Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia	●	●	●	●	●
A5 Prevención de la violencia familiar en la comunidad educativa de educación básica regular y superior	●	-	●	●	●
A6 Atención integral y especializada a las personas que ejercen violencia	●	●	●	●	●
A7 Capacitación de mesas y/o redes contra la violencia familiar	●	-	●	●	●
A8 Fortalecimiento de los servicios de atención	●	●	●	●	●
A9 Implementación de la estrategia de prevención y atención en zonas rurales	●	●	●	●	●

1/ Se reporta el promedio de los valores obtenidos en cada año, ponderados según la magnitud del gasto en cada año. Esto permite asignar un mayor peso a aquellos años en los que una actividad cobró mayor relevancia en la ejecución del gasto.

2/ Verde: ejecución superior a 90%. Amarillo: ejecución inferior a 90% y superior a 70%. Rojo: ejecución inferior a 70%.

3/ Verde: concentración inferior a 35%. Amarillo: concentración superior a 35% e inferior a 50%. Rojo: concentración superior a 50%.

Fuente: SIAF.

### Actividades del PP 0079: “Acceso de la población a la identidad”

Las tres actividades del PP 0079 analizadas tienen como objetivo asegurar el acceso a la identidad a las niñas, niños y adolescentes. Estas actividades son ejecutadas por el gobierno nacional, específicamente a través del RENIEC. En cuanto al gasto ejecutado por esta entidad, se resalta lo siguiente:

#### I. Se destina la mayor cantidad de recursos para asegurar el acceso a la identidad de niños y niñas menores de 3 años

De las tres actividades bajo análisis, la actividad de “Proceso de emisión de DNI de la población de 0-3 años” fue la que concentró el mayor gasto en el período 2016-2018 (79% del gasto total, en promedio). El monto asignado a esta actividad ascendió a S/26.9 millones en el 2018.

#### II. El gasto se redujo en el 2018 en comparación a los dos años previos

Destaca que el PIM asignado a estas actividades se incrementó en 44% en el 2018 con respecto al año anterior. Sin embargo, el gasto descendió en 3% en el mismo período. Según los funcionarios entrevistados del RENIEC, este comportamiento es explicado principalmente por una transferencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) para financiar la operación de las PIAS, la cual no se pudo ejecutar adecuadamente.

### III. Se destina la mayor parte del gasto al pago de CAS

En los tres años analizados, el gasto ejecutado para el pago de personal y CAS concentró, en promedio, el 72% del gasto total de cada actividad. De otro lado, en promedio, el gasto de capital representó una cifra inferior al 2% del gasto total de cada actividad examinada.

**Cuadro 10. Actividades del PP 0079 orientadas a niñas, niños y adolescentes – PIM y % de ejecución financiera, 2016-2018 (Miles de S/)**

Actividades	2016		2017		2018		CAGR Gasto	Part. PP 2018	
	PIM	% Ejec.	PIM	% Ejec.	PIM	% Ejec.			
A1	Proceso de emisión del DNI de la población de 0-3 años	17,939	97%	18,636	93%	26,916	62%	▼ 2%	77.7%
A2	Proceso de emisión del DNI de la población de 4-17 años	1,875	91%	2,700	99%	3,899	61%	▲ 18%	11.1%
A3	Tramitación y entrega de actas de nacimiento	2,286	98%	1,967	100%	2,762	87%	▲ 3%	11.2%
<b>Total</b>		<b>22,100</b>	<b>97%</b>	<b>23,303</b>	<b>95%</b>	<b>33,578</b>	<b>64%</b>	<b>▲ 0%</b>	<b>100%</b>

Nota: CAGR: Tasa de crecimiento anual compuesto (por sus siglas en inglés). A diferencia de una tasa de crecimiento simple, esta permite medir el crecimiento del gasto atenuando la volatilidad anual.  
 Part. PP 2018: Participación del gasto de la actividad en el gasto total del PP en el 2018. El signo “-” representa que no se asignó presupuesto, mientras que el “0%” representa una asignación presupuestal que se promedia a cero.  
 Fuente: SIAF.

Asimismo, se analizaron potenciales problemas en la ejecución del gasto en cada una de las actividades arriba mencionadas. Los resultados son los siguientes:

#### I. Baja ejecución de bienes y servicios, sin considerar CAS, en el 2018

Si bien durante el 2016 y el 2017 la ejecución de bienes y servicios sin CAS se encontraba alrededor de 90%, al incrementarse el presupuesto en 137%, en el 2018, las tasas de ejecución de las actividades “Proceso de emisión del DNI de la población de 0-3 años” y “Proceso de emisión del DNI de la población de 4-17 años” cayeron dramáticamente a 33% y 32%, respectivamente. Como se mencionó líneas arriba, esta baja ejecución responde a una transferencia tardía del MIDIS para financiar la operación de las PIAS, la cual no se pudo ejecutar adecuadamente.

**Cuadro 11. Actividades del PP 0079 orientadas a niñas, niños y adolescentes – Semáforo de principales problemas en la ejecución del gasto, 2016-2018 <sup>1/</sup>**

Actividades	Ejec. financiera <sup>2/</sup>	Ejec. gasto de capital <sup>2/</sup>	Ejec. ByS sin CAS <sup>2/</sup>	Ejec. IV trim. sin personal ni CAS <sup>3/</sup>	Ejec. física <sup>2/</sup>
A1	●	●	●	●	●
A2	●	●	●	●	●
A3	●	●	●	●	●

1/ Se reporta el promedio de los valores obtenidos en cada año, ponderados según la magnitud del gasto en cada año. Esto permite asignar un mayor peso a aquellos años en los que una actividad cobró mayor relevancia en la ejecución del gasto.  
 2/ Verde: ejecución superior a 90%. Amarillo: ejecución inferior a 90% y superior a 70%. Rojo: ejecución inferior a 70%.  
 3/ Verde: concentración inferior a 35%. Amarillo: concentración superior a 35% e inferior a 50%. Rojo: concentración superior a 50%.  
 Fuente: SIAF.

#### 4.1.2 Segundo nivel de análisis

El segundo nivel de análisis corresponde al análisis de la vinculación del gasto de las actividades de los PP estudiadas y sus respectivos resultados. Para realizar el análisis en este nivel, se verificaron en cada uno de los PP los siguientes aspectos:

- La disponibilidad de indicadores de desempeño, a nivel de producto y de resultado específico, que puedan vincularse a las actividades analizadas.
- La disponibilidad de indicadores de desempeño asociados a niñas, niños y adolescentes.
- La disponibilidad de mediciones de dichos indicadores para el período de análisis (2016-2018).

A partir de esta indagación, se realizó un análisis de correlación entre el gasto (cuyas características se discuten en la sección anterior) y la mejora de los indicadores de desempeño. A continuación, se presentan los resultados para las actividades analizadas de los tres PP:

#### Actividades del PP 0117: “Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono”

De acuerdo con lo señalado en el Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0117, este cuenta con cuatro indicadores de desempeño, uno a nivel de resultado específico y tres a nivel de producto. Destaca que el indicador de resultado específico “Porcentaje de niñas, niños y adolescentes protegidos oportunamente en un entorno familiar o en una institución de protección”, no ha sido medido para el período 2016-2018. En el caso de los indicadores a nivel de producto sucede lo mismo: solo se cuenta con información del 2018 de un indicador asociado con los servicios de fortalecimiento de capacidades. Por tal motivo, no es posible realizar el análisis de la correlación entre el gasto ejecutado en las actividades examinadas y el desempeño que se habría alcanzado con dicho gasto en los años bajo análisis.



**Cuadro 12. Indicadores de desempeño asociados a las actividades del PP 0117 orientadas a niñas, niños y adolescentes, 2016-2018**

Indicador	Valor		
	2016	2017	2018
<b>RE: Niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección son protegidos oportunamente</b>			
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes protegidos oportunamente en un entorno familiar o en una institución de protección	n/d	n/d	n/d
<b>P1: Niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono acceden a servicios de protección y cuidado (A1 - A9)</b>			
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes con situación familiar definida oportunamente	n/d	n/d	n/d
<b>P2: Niñas, niños y adolescentes acceden a servicios de fortalecimiento de capacidades como factor protector (A10 - A14)</b>			
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes fortalecidos en sus capacidades personales y sociales	n/d	n/d	66%
<b>P3: Niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en desprotección son atendidos por servicios especializados (A15 - A16)</b>			
Porcentaje de niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en abandono protegido	n/d	n/d	n/d

Nota: RE: Resultado Específico; P: Producto; A: Actividad; "n/d": Medición no disponible.  
Fuente: Anexo N° 2 "Contenidos mínimos de un programa presupuestal" del PP 0117.

### Actividades del PP 0080: "Lucha contra la violencia familiar y sexual"

El PP 0080 tiene como resultado específico la reducción de la violencia familiar. Para medir el logro en este resultado, de acuerdo con lo señalado en su Anexo N° 2 "Contenidos mínimos de un programa presupuestal", este PP establece seis indicadores de desempeño relacionados con: (i) la tolerancia social hacia la violencia familiar, y (ii) la prevalencia de la violencia familiar o sexual. De estos seis indicadores, si bien tres se encuentran acotados a la población de niñas, niños y adolescentes, ninguno ha sido medido para el período de análisis. Esta situación se debe a que emplean como fuente de información a la Encuesta Nacional de Relaciones Sociales (ENARES), cuyas últimas mediciones se realizaron en el 2015 y el 2019 –años no considerados como parte del estudio–.

A nivel de productos, el PP tiene diez indicadores de desempeño, de los cuales, dos están orientados a niñas, niños y adolescentes: (i) "Porcentaje de niñas y niños de 9 a 11 años afectados por la violencia psicológica y/o física que buscan ayuda en un CEM"; y (ii) "Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años afectados por la violencia física, psicológica y/o sexual que buscan ayuda en un CEM". No obstante, como se puede observar en el Cuadro 13, estos indicadores no han sido medidos en el período de tiempo bajo análisis.

En cuanto al resto de indicadores, solo se cuenta con mediciones de tres indicadores correspondientes al producto "Personas afectadas por hechos de violencia familiar con servicios de atención". Al respecto, destaca que: (i) el porcentaje de personas afectadas por violencia familiar que reciben atención de calidad en los CEM ha aumentado en el 2018 con respecto al 2017, y (ii) el resto de los indicadores de desempeño muestran una volatilidad considerable durante el período de análisis. Por lo tanto, no se puede afirmar una clara tendencia sobre los resultados de este producto. Asimismo, cabe resaltar que dichos indicadores han sido medidos para la población en general, y que el PP no cuenta con una medición específica para recoger información de las niñas, niños y adolescentes.

**Cuadro 13. Indicadores de desempeño asociados a las actividades del PP 0080 orientadas a niñas, niños y adolescentes, 2016-2018**

Indicador	Valor		
	2016	2017	2018
<b>RE: Reducción de la violencia familiar</b>			
Índice de Tolerancia Social de las personas en relación a la violencia familiar, hacia las mujeres	n/d	n/d	n/d
Índice de Tolerancia Social de las personas en relación a la violencia familiar, hacia las niñas, niños y adolescentes	n/d	n/d	n/d
Prevalencia de la violencia familiar (psicológica o física) o sexual en mujeres de 18 años a más, que sufrieron alguna vez en su vida	n/d	n/d	n/d
Prevalencia de la violencia familiar (psicológica o física) o sexual en mujeres de 18 años a más, que sufrieron en los últimos 12 meses	n/d	n/d	n/d
Prevalencia de la violencia familiar (psicológica o física) o sexual en adolescentes de 12 a 17 años, que sufrieron alguna vez en su vida	n/d	n/d	n/d
Prevalencia de la violencia familiar (psicológica o física), en niños y niñas de 9 a 11 años, que sufrieron alguna vez en su vida	n/d	n/d	n/d
<b>P1: Población cuenta con servicios de prevención de la violencia familiar (A1 - A6)</b>			
Porcentaje de personas sensibilizadas a través de las estrategias preventivas promocionales implementadas	n/d	n/d	n/d
<b>P2: Personas afectadas por hechos de violencia familiar con servicios de atención (A7 - A10)</b>			
Porcentaje de personas que reciben atención de calidad en los CEM	n/d	43%	49%
Porcentaje de niñas y niños de 9 a 11 años afectados por la violencia psicológica y/o física que buscan ayuda en un CEM	n/d	n/d	n/d
Porcentaje de adolescentes de 12 a 17 años afectados por la violencia física, psicológica y/o sexual que buscan ayuda en un CEM	n/d	n/d	n/d
Porcentaje de mujeres de 18 años y más edad que buscaron ayuda en el CEM, por hechos de violencia familiar (psicológica o física) o sexual, que sufrieron en los últimos 12 meses	n/d	n/d	n/d
Porcentaje de mujeres de 18 años y mayores, afectadas por violencia familiar (psicológica o física) o sexual, que formularon denuncia en los últimos 12 meses	n/d	n/d	n/d
Porcentaje de varones sentenciados por violencia familiar atendidos en un CAI	n/d	n/d	n/d
Porcentaje de personas atendidas por la Línea 100 o SAU que reciben atención en un CEM	25%	9%	16%
Porcentaje de reincidencia de violencia familiar y sexual en personas atendidas en el CEM	8%	11%	9%
Porcentaje de reincidencia de violencia familiar en personas atendidas en el CAI	n/d	n/d	n/d

Nota: RE: Resultado Específico; P: Producto; A: Actividad; "n/d": Medición no disponible.  
Fuente: Anexo N° 2 "Contenidos mínimos de un programa presupuestal" del PP 0080.



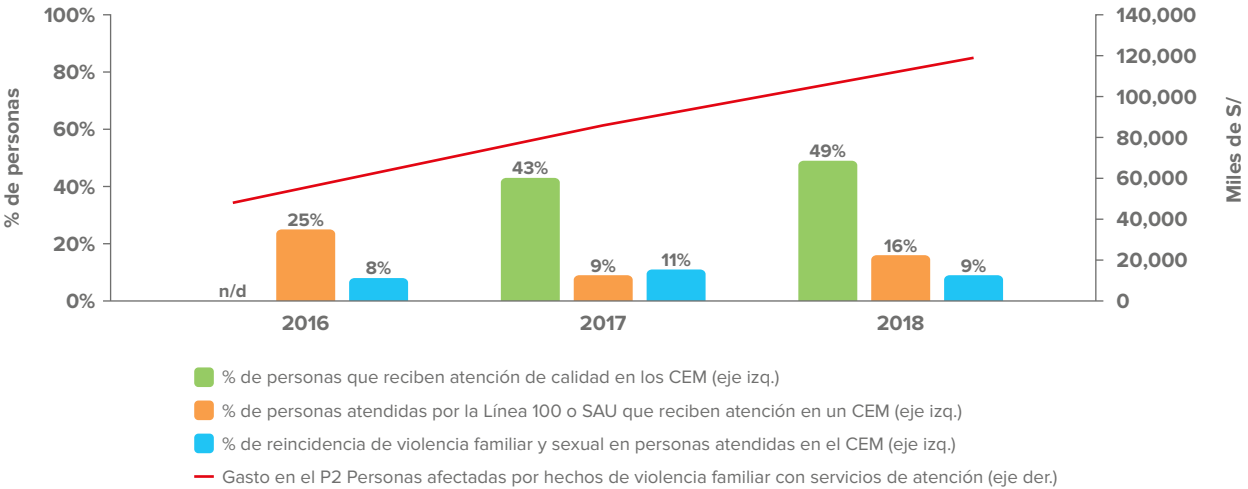
Con respecto al gasto ejecutado, en el siguiente gráfico se puede observar que a medida que el gasto del producto “Personas afectadas por hechos de violencia familiar con servicios de atención” ha incrementado, el porcentaje de personas afectadas por violencia familiar que reciben atención de calidad en los CEM también ha crecido.

No obstante, pese al incremento en el gasto destinado a la atención de casos de violencia en el período 2016-2018, en el Gráfico 3 se observa que:

- a. El porcentaje de personas que reciben atención en los CEM luego de ser atendidas por la Línea 100 o el SAU ha decrecido en nueve puntos porcentuales (de 25% en el 2016 a 16% en el 2018).
- b. La reincidencia de violencia en personas atendidas en los CEM ha incrementado en un punto porcentual (de 8% en el 2016 a 9% en el 2018).

Estos resultados podrían dar indicios de que, pese a la mayor cobertura de los CEM, no existe una adecuada articulación con el resto de los servicios que brinda el MIMP, ni un correcto seguimiento y monitoreo *ex post* de los casos de violencia atendidos. Se resalta nuevamente que la correlación presentada entre el gasto ejecutado y el desempeño del producto arriba mencionado no permite identificar si los servicios brindados han beneficiado a las niñas, niños y adolescentes.

**Gráfico 3. Evolución del gasto e indicadores de desempeño del P2 del PP 0080, 2016-2018**



Nota: "n/d": Medición no disponible.  
Fuente: SIAF, MIMP.

## Actividades del PP 0079: “Acceso de la población a la identidad”

El PP 0079 cuenta con cuatro indicadores de desempeño, uno a nivel de resultado específico, y tres a nivel de producto dirigidos a las niñas, niños y adolescentes. Como se puede ver en el cuadro siguiente, todos los indicadores presentan una tendencia positiva en el período de análisis, lo que implica una reducción en las brechas de servicios de identificación para niñas, niños y adolescentes.

**Cuadro 14. Indicadores de desempeño asociados a las actividades del PP 0117 orientadas a niñas, niños y adolescentes, 2016-2018**

Indicador	Valor		
	2016	2017	2018
<b>RE: Acceso de la población a la identidad</b>			
Porcentaje de población que tiene DNI	99%	99%	99%
<b>P1: Población de 0-3 años con DNI - Apoyo social (A1)</b>			
Porcentaje de población de 0 a 3 años de edad que tiene DNI	96%	96%	97%
<b>P2: Población de 4-17 años con DNI - Apoyo social (A2)</b>			
Porcentaje de población de 4 a 17 años de edad que tiene DNI	99%	99%	99%
<b>P3: Población cuenta con actas de nacimiento (A3)</b>			
Porcentaje de nacimientos inscritos en Oficinas Registrales y Oficinas Registrales Auxiliares del RENIEC y en desplazamientos	65%	72%	77%

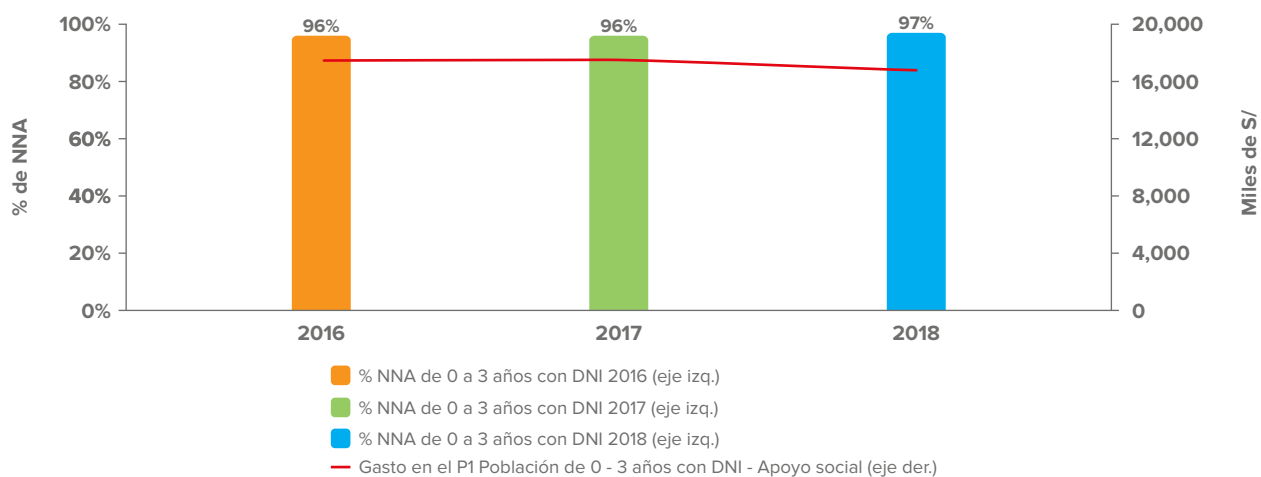
Nota: RE: Resultado Específico; P: Producto; A: Actividad;  
Fuente: Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0079.

En cuanto al primer producto “Población de 0-3 años con DNI - Apoyo social”, se puede observar que, si bien el gasto entre el 2016 y el 2018 ha decrecido, ha sido acompañado de un incremento en la cobertura del DNI. De acuerdo con el análisis realizado, los mayores incrementos en la cobertura se encontraron en Moquegua, que pasó de 94% niñas y niños de 0 a 3 años con DNI en el 2016, a 100% en el 2018. Es decir, a pesar de la reducción del gasto en el producto, el indicador de desempeño no se vio afectado negativamente.

En el segundo producto “Población de 4-17 años con DNI - Apoyo social”, mientras que el gasto anual se incrementó en S/669,011 entre el 2016 y el 2018, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 4 a 17 años con DNI se ha mantenido relativamente constante. Cabe resaltar que en este grupo la cobertura de DNI en el 2016 ya era cercana a 100%, por lo que la brecha de atención era menor a la del producto anterior. De hecho, las menores coberturas se encontraban en Ucayali (96.5%), Loreto (97.6%) y Madre de Dios (97.7%), departamentos en los que sí se logró una mejora en el indicador al 2018.

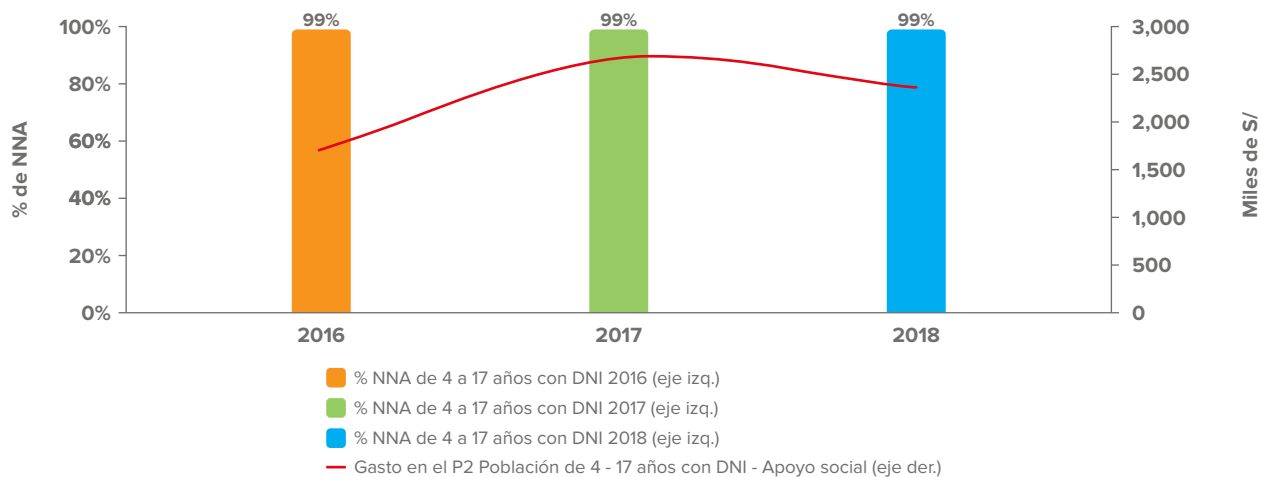
Por su parte, para el producto “Población cuenta con actas de nacimiento”, se encuentra que el gasto efectuado entre el 2016 y el 2018 ha sido acompañado de un incremento más que proporcional en su indicador de desempeño. Esto es, mientras que el gasto se incrementó a una tasa anual promedio de 3% en el período analizado, el porcentaje de nacimientos inscritos a nivel nacional creció, cada año, seis puntos porcentuales en promedio.

Gráfico 4. Evolución del gasto e indicador de desempeño del P1 del PP 0079, 2016-2018



Fuente: SIAF, INEI.

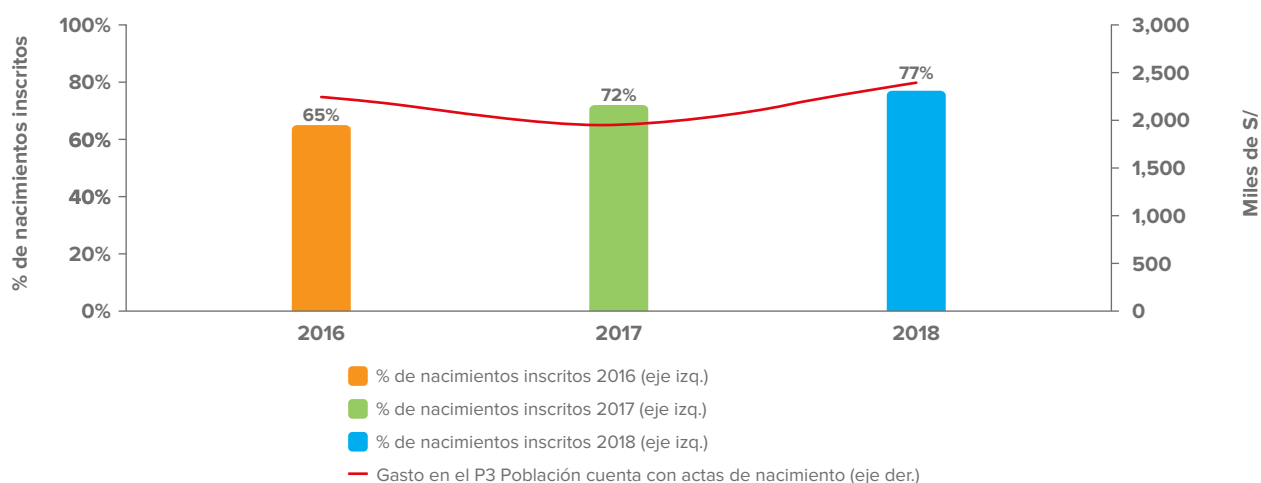
Gráfico 5. Evolución del gasto e indicador de desempeño del P2 del PP 0079, 2016-2018



Fuente: SIAF, INEI.



Gráfico 6. Evolución del gasto e indicador de desempeño del P3 del PP 0079, 2016-2018



Fuente: SIAF, INEI.

Los principales hallazgos obtenidos del segundo nivel de análisis se resumen en el Cuadro 15. De manera similar a lo realizado para el primer nivel de análisis, se califica a cada grupo de actividades examinadas con un color del semáforo: (i) verde, si el PP asociado cuenta con indicadores de desempeño medidos para niñas, niños y adolescentes, y el análisis reporta una asociación positiva entre el gasto y la mejora del indicador; (ii) amarillo, si los indicadores de desempeño están planteados pero no han sido medidos o no reportan una asociación positiva entre el gasto y la mejora del indicador; y (iii) rojo, si no se han definido indicadores de desempeño para niñas, niños y adolescentes y, por ende, no están medidos.

Cuadro 15. Análisis de la vinculación entre el gasto público y sus resultados

PP	Calificación	Descripción
Actividades analizadas del PP 0117	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>El PP cuenta con indicadores de desempeño en niñas, niños y adolescentes.</li> <li>Estos no han sido medidos para el período de análisis.</li> </ul>
Actividades analizadas del PP 0080	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>El PP cuenta con indicadores de desempeño en niñas, niños y adolescentes.</li> <li>A nivel de resultado específico, estos no han sido medidos para el período de análisis.</li> <li>A nivel de producto, no se ha identificado una correlación entre el gasto ejecutado y la mejora en los servicios de atención de víctimas de violencia. Además, los indicadores no están medidos para niñas, niños y adolescentes.</li> </ul>
Actividades analizadas del PP 0079	●	<ul style="list-style-type: none"> <li>El PP cuenta con indicadores de desempeño en niñas, niños y adolescentes, y estos han sido medidos en el período 2016-2018.</li> <li>Se ha identificado una correlación positiva entre el gasto ejecutado con el cierre de las brechas en identidad de las niñas, niños y adolescentes.</li> </ul>

### 4.1.3 Tercer nivel de análisis

El tercer nivel de análisis corresponde a una evaluación de la pertinencia de las actividades analizadas para efectivamente alcanzar determinados resultados, es decir, si el diseño de las actividades responde a una lógica causal adecuada que sustenta el logro de los objetivos planteados en los PP estudiados, en beneficio de las niñas, niños y adolescentes. A continuación, se presenta un resumen de los resultados por cada PP analizado.

#### Actividades del PP 0117 - Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono

El resultado específico del PP consiste en que las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar sean protegidos oportunamente. Al respecto, los años comprendidos entre el 2016 y el 2018 representaron para este PP un período de modificaciones en su diseño, en línea con la modificación del marco normativo producto del Decreto Legislativo N° 1297.

Los principales cambios en la comprensión de la problemática fueron los siguientes:

- a. En la concepción de la problemática, se ha migrado del concepto de abandono al de desprotección familiar. El concepto de desprotección familiar se explica desde un modelo multifactorial que, sin excluir la voluntad y responsabilidad de los padres, se sustenta en la responsabilidad compartida de factores socioeconómicos o culturales para garantizar que las familias puedan funcionar de manera óptima en el cuidado de niñas, niños y adolescentes (Schreiner, 2009). El Anexo N° 2 del PP 0117 conceptualiza la problemática a través del modelo planteado por Belsky (1993), complementado con modelos de riesgo acumulado desarrollados por otros autores.
- b. Se ha incorporado el concepto de riesgo de desprotección familiar y en consecuencia la respuesta del Estado frente a esta problemática ha variado. Como parte de los cambios realizados, se consideran dos procedimientos según la gravedad de la situación, planteando complementariamente una intervención a situaciones de riesgo desde la instancia local, a través de las DEMUNA.

A partir de la problemática identificada en el marco del Anexo N° 2 del PP, se ha realizado el siguiente cuadro resumen de los problemas atendidos por las actividades examinadas en este estudio.

**Cuadro 16. Problemática que aborda cada actividad del PP 0117**

Actividad		Problema que atiende	Part. PP 2018 <sup>1/</sup>
A1	Acogimiento familiar (familia extensa y terceros)	Insuficientes servicios de protección integral especializados y de calidad	0.1%
A2	Atención y cuidado en centros	Insuficientes servicios de protección integral especializados y de calidad	57.2%
A3	Intervención domiciliar especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	Limitadas competencias personales y parentales de los padres y de los responsables del cuidado	1.4%
A4	Investigación tutelar en plazos señalados por las normas	Limitadas capacidades de los operadores de los servicios de protección integral	13.0%
A5	Operadores garantizan a niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono el acceso al servicio de protección y cuidado	Limitadas capacidades de los operadores de los servicios de protección integral	0.9%

	Actividad	Problema que atiende	Part. PP 2018 <sup>1/</sup>
A6	Protección en entorno familiar	Limitadas competencias personales y parentales de los padres y de los responsables del cuidado	0.9%
A7	Protección en programas de niñas, niños y adolescentes en situación de calle	Insuficientes servicios de protección integral especializados y de calidad	3.6%
A8	Soporte sociofamiliar para niñas, niños y adolescentes en riesgo de iniciar investigación tutelar	Limitadas competencias personales y parentales de los padres y de los responsables del cuidado	1.1%
A9	Supervisión o acreditación de servicios de protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono	Insuficientes servicios de protección integral especializados y de calidad	0.8%
A10	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en CAR	Niñas, niños y adolescentes con recursos individuales limitados	0.4%
A11	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	Niñas, niños y adolescentes con recursos individuales limitados	-
A12	Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en situación de calle	Niñas, niños y adolescentes con recursos individuales limitados	0.2%
A13	Fortalecimiento de habilidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección, atendidos en servicios de cuidado diurno	Niñas, niños y adolescentes con recursos individuales limitados	17.1%
A14	Intervención lúdica para el fortalecimiento de habilidades de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección	Niñas, niños y adolescentes con recursos individuales limitados	0.9%
A15	Acogimiento familiar a niñas, niños y adolescentes declarados judicialmente en abandono	Insuficientes servicios de protección integral especializados y de calidad	0.0%
A16	Promoción de la adopción	Insuficientes servicios de protección integral especializados y de calidad	2.6%

1/ Corresponde a la participación del gasto de la actividad en el gasto total del PP en el 2018.  
Fuente: Anexo N° 2 "Contenidos mínimos de un programa presupuestal" del PP 0117.

A partir de la revisión de la lógica causal de las actividades, la apreciación general es que las actividades guardan relación con la problemática descrita en el Anexo N° 2 del PP 0117, que indica la necesidad de: (i) incrementar los servicios de protección integral, (ii) fortalecer las capacidades de los padres, madres o cuidadores como responsables del cuidado de niñas, niños y adolescentes, (iii) desarrollar las capacidades de niñas, niños y adolescentes con recursos individuales limitados, y (iv) fortalecer el entorno social de la niña, niño o adolescente. Sin embargo, existen algunas oportunidades para fortalecer el diseño vinculadas con la importancia relativa de cada una de las actividades al interior del PP. A continuación, se resumen las oportunidades identificadas como más relevantes:

- Ante la importancia de evitar la separación de niñas, niños y adolescentes de sus padres o, en general, de sus vínculos familiares, es necesario darle una mayor prioridad en términos presupuestales a las actividades que permitan prevenir las situaciones de riesgo de desprotección. Ello, supone incrementar el financiamiento y las coberturas de metas físicas de las siguientes actividades del PP:
  - Intervención domiciliar especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección
  - Soporte sociofamiliar para niñas, niños y adolescentes en riesgo de iniciar investigación tutelar
  - Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección

- Fortalecimiento de habilidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección, atendidos en servicios de cuidado diurno
- Intervención lúdica para el fortalecimiento de habilidades de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección

Además, en la medida que la concepción de la desprotección amerita un abordaje multifactorial con intervenciones de fortalecimiento y apoyo a las familias cuando existe un riesgo de desprotección, es necesario que la oferta de servicios de protección de este PP se articule con otros servicios del sistema de protección social (salud física y mental, educación, espacios públicos, seguridad económica, entre otros).

- Si bien a través del financiamiento de la actividad “Investigación tutelar en plazos señalados por las normas”, las UPE vienen cumpliendo una labor importante para el acompañamiento de casos en presunto estado de desprotección, (i) estas aún no cubren la totalidad de departamentos en el Perú,<sup>15</sup> y (ii) de acuerdo con los funcionarios entrevistados de las UPE, no se destina suficiente presupuesto para llevar a cabo adecuadamente los procedimientos de investigación (sobre todo en las zonas más rurales o de mayor dispersión poblacional).
- En cuanto a la actividad “Atención y cuidado en centros”, se cuenta con dos hallazgos específicos:
  - A pesar de que la lógica del PP prioriza la preservación de vínculos familiares, la asignación presupuestal en términos relativos sigue dando prioridad a la atención residencial, y poco peso a otras alternativas (como el acogimiento familiar). Al respecto, la evidencia latinoamericana (RELAF, 2019) y nacional indica que, a la fecha, la derivación a dispositivos de cuidado alternativo de tipo residencial no es tomada como medida de último recurso; y en ocasiones, parece ser la medida más utilizada.
  - Con el fin de asegurar una oportuna protección de las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar, existe la necesidad de incrementar los recursos orientados a la capacitación y monitoreo de las actividades del personal de los CAR. En las entrevistas realizadas a funcionarios de CAR se mencionó que, si bien conocen el marco normativo relevante,<sup>16</sup> no han recibido capacitaciones para asegurar un adecuado cumplimiento de los lineamientos planteados en dicha normativa, vinculados con el diseño y ejecución de planes individuales de atención orientados a que niñas, niños y adolescentes fortalezcan las capacidades que permitan una reintegración familiar.

<sup>15</sup> Al 2018, solo 15 departamentos cuentan con una asignación presupuestal en esta actividad. En aquellas jurisdicciones sin UPE, las investigaciones en materia tutelar son relevadas a juzgados de familia o mixtos.

<sup>16</sup> Por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1297, “Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos” y la Ley N° 30364, “Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”.

## Actividades del PP 0080 - Lucha contra la violencia familiar y sexual

En el caso del PP 0080, su objetivo es reducir la prevalencia de la violencia familiar. De acuerdo con la lógica causal del PP, este resultado se logra a través de tres medios directos: (i) la mejora en la capacidad de respuesta de las personas afectadas por violencia familiar; (ii) el establecimiento de relaciones democráticas dentro de la familia; y (iii) la disminución de la tolerancia social frente a la violencia.

**Cuadro 17. Problemática que aborda cada actividad del PP 0080**

	Actividad	Problema que atiende	Part. PP 2018 <sup>1/</sup>
A1	Capacitación a líderes y lideresas de organizaciones sociales	Patrones socioculturales que legitiman la violencia familiar	0.1%
A2	Desarrollo de habilidades para fortalecer autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia	Dependencia económica, emocional y para la toma de decisiones Estereotipos relacionados a la relación de varones y mujeres	57.2%
A3	Implementación de una estrategia comunicacional para la prevención de la violencia	Limitado reconocimiento de la vulnerabilidad y situación de riesgo por parte de las personas afectadas por violencia familiar Pautas y prácticas dentro de la familia que legitiman la violencia familiar Estereotipos relacionados a la relación de varones y mujeres Patrones socioculturales que legitiman la violencia familiar	13.0%
A4	Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia	Pautas y prácticas dentro de la familia que legitiman la violencia familiar Estereotipos relacionados a la relación de varones y mujeres Patrones socioculturales que legitiman la violencia familiar	0.9%
A5	Prevención de la violencia familiar en la comunidad educativa de educación básica regular y superior	Estereotipos relacionados a la relación de varones y mujeres Patrones socioculturales que legitiman la violencia familiar	0.9%
A6	Atención integral y especializada a las personas que ejercen violencia	Limitado acceso a protección social de las personas afectadas por violencia familiar	3.6%
A7	Capacitación de mesas y/o redes contra la violencia familiar	Patrones socioculturales que legitiman la violencia familiar	1.1%
A8	Fortalecimiento de los servicios de atención	Limitado acceso a protección social de las personas afectadas por violencia familiar	0.8%
A9	Implementación de la estrategia de prevención y atención en zonas rurales	Patrones socioculturales que legitiman la violencia familiar	0.4%

1/ Corresponde a la participación del gasto de la actividad en el gasto total del PP en el 2018.  
Fuente: Anexo N° 2 "Contenidos mínimos de un programa presupuestal" del PP 0080.

Al respecto, se ha identificado que, en el período analizado, el gasto se ha concentrado en actividades que, de acuerdo con el diseño de la intervención, están orientadas a mejorar la capacidad de respuesta para víctimas de violencia, como la actividad "Fortalecimiento de los servicios de atención" (79% del gasto del PP). Incluso, es importante resaltar que dicha actividad no se concentra en la atención de niñas, niños y adolescentes; de hecho, a partir de la revisión de las estadísticas de atenciones en los CEM, en el 2016, se realizaron 70,510 atenciones, de las cuales 23,039 involucraban a niñas, niños y adolescentes y, en el 2018, se realizaron 133,697 atenciones, de las cuales 41,809 involucraban a niñas, niños y adolescentes.



Por su parte, dadas las graves repercusiones que la violencia puede generar en niñas, niños y adolescentes, las labores de prevención cobran igual importancia que el trabajo de atención (UNICEF, 2014), además de presentar una fuerte evidencia para la reducción de la violencia (Alcázar y otros, 2019). Con relación a esta evidencia, se aprecia que el PP requiere fortalecer dichas labores, en estrecha articulación con los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

Asimismo, si bien se reconoce la importancia de la actividad “Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia” en el logro de los resultados del PP,<sup>17</sup> valdría la pena considerar la posibilidad de complementariedad con las acciones realizadas por el PP 0131 para la promoción de buenas prácticas de crianza,<sup>18</sup> pues es posible que la población priorizada sea distinta, lo cual suma a la necesidad de abordar este aspecto desde ambos PP.

Por último, con respecto a la actividad “Implementación de la estrategia de prevención y atención en zonas rurales”,<sup>19</sup> de acuerdo con las estadísticas del MIMP, al 2018, esta actividad tenía un alcance de 41 distritos ubicados en 18 departamentos. Dada la evidencia de los resultados de esta actividad en la atención, prevención, detección de casos de violencia hacia niñas, niños y adolescentes de zonas rurales (PNCVFS, 2018), debe examinarse la cobertura de la actividad en un mayor número de distritos. Esto cobra relevancia en las acciones preventivas, pues, de acuerdo con lo revelado por las estimaciones de UNICEF y otros (2019), en las zonas rurales, las niñas, niños y adolescentes tienen mayor probabilidad de experimentar violencia constantemente. A ello se le añade que la naturalización y justificación de la violencia por parte de los agresores y autoridades se encuentra más arraigada en estas zonas.<sup>20</sup>



17 Ello a través de (i) la promoción de pautas y prácticas saludables y democráticas dentro de las familias; (ii) la modificación de estereotipos vinculados a la relación entre hombres y mujeres; y (iii) la modificación de los patrones socioculturales que legitiman la violencia familiar. De acuerdo con el Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0080, estas acciones contribuyen a la reducción de la prevalencia de la violencia familiar.

18 Por ejemplo, con actividades como “Promoción de convivencia saludable en familias con gestantes o niños menores de 5 años”.

19 A partir de esta actividad se busca abordar, de manera integral, la problemática de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar en zonas rurales a través de dos servicios: (i) el fortalecimiento de los servicios de prevención y atención en las zonas rurales, y (ii) el desarrollo de capacidades y conocimientos orientados a promover la prevención, atención y protección frente a la violencia.

20 Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0080, p. 5.

## Actividades del PP 0079 – Acceso de la población a la identidad

Para el caso del PP 0079, no se ha realizado un tercer nivel de análisis, ya que las tres actividades bajo estudio guardan relación con el objetivo del mismo. En particular, es posible advertir que las actividades propuestas para la atención de niñas, niños y adolescentes (campañas itinerantes) sí están orientadas a la atención de las principales brechas identificadas, correspondientes a facilitar el acceso a la población ubicada en las áreas rurales y urbano-marginales, distantes de las oficinas registrales del RENIEC.

## 4.2 Estudio de caso: las DEMUNA

Las DEMUNA son entidades gestionadas por las municipalidades cuya finalidad es la defensa y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.<sup>21</sup> Para ello, realizan acciones dirigidas a: (i) lograr el cese de las situaciones que amenazan o afectan el ejercicio de derechos de las niñas, niños y adolescentes, y (ii) revertir los factores de riesgo que motivan dichas situaciones.

De acuerdo con su marco normativo,<sup>22</sup> las DEMUNA están conformadas por un defensor responsable, un defensor, un promotor, y un personal de apoyo, que en su conjunto desempeñan las siguientes funciones:

**Cuadro 18. Funciones de las DEMUNA**

Clasificación	Funciones
Prevención, promoción y atención	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover o desarrollar acciones de prevención y atención de situaciones de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes y contribuir al fortalecimiento de las relaciones con su familia y su entorno comunal y social.</li><li>• Difundir e informar sobre los derechos y deberes de niñas, niños y adolescentes.</li><li>• Comunicar o denunciar las presuntas faltas, delitos o contravenciones en contra de niñas, niños y adolescentes.</li></ul>
Tratamiento de situaciones de riesgo o desprotección familiar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comunicar a las autoridades competentes las situaciones de riesgo o desprotección familiar.</li><li>• Actuar en el procedimiento por riesgo de desprotección familiar.</li><li>• Colaborar en los procedimientos de desprotección familiar a solicitud de la autoridad competente.</li><li>• Promover la inscripción de nacimientos y solicitarla en caso de orfandad o desprotección familiar.</li></ul>
Conciliaciones y compromisos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Efectuar conciliación extrajudicial especializada en materia de alimentos, tenencias y régimen de visitas.</li><li>• Disponer de apertura de cuentas de consignación de pensión de alimentos en los acuerdos que haya celebrado.</li><li>• Promover el reconocimiento voluntario de niñas, niños y adolescentes a través de la elaboración de actas de compromisos.</li><li>• Ejercer la representación procesal en los procesos por alimentos y filiación.</li></ul>
Otros	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover la obtención del DNI en coordinación con el RENIEC y las Oficinas de Registro Civil de las municipalidades.</li><li>• Intervenir como instancia técnica en la gestión del riesgo de desastres a nivel local en los temas de infancia y adolescencia.</li></ul>

Fuente: Decreto Legislativo N° 1377, “Decreto Legislativo que fortalece la protección integral de niñas, niños y adolescentes”.

21 Desde 1993, el Estado peruano reguló a las Defensorías de la Niña, Niño y Adolescentes como un servicio de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes reconocidos en el Código de los Niños y Adolescentes (1992).

22 Decreto Legislativo N° 1377, “Decreto Legislativo que fortalece la protección integral de niñas, niños y adolescentes”.



## 4.2.1 Primer nivel de análisis

En el caso de las DEMUNA se ha analizado el gasto en la actividad 5000631 “Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)”, de la categoría presupuestal 9002 “Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP)”. Dicho análisis ha sido complementado con los hallazgos de un conjunto de entrevistas realizadas a funcionarios en nueve DEMUNA ubicadas en los departamentos de Lima, Huancavelica, Loreto y Ucayali.<sup>23</sup>

Se destacan cinco hallazgos clave sobre el gasto de las DEMUNA:

### I. La información sobre el proceso de formulación y ejecución presupuestal en las DEMUNA no se encuentra estandarizada

En el 2018 hubo 1,723 DEMUNA en funcionamiento, de las cuales, 1,632 reportaron casos en el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), pero solo 1,435 asignaron presupuesto a la actividad 5000631 “Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)” y 1,304 ejecutaron dicho presupuesto. Al respecto, se ha encontrado que en los años bajo análisis algunos gobiernos locales asignaron el presupuesto de su DEMUNA a actividades como la 5000466 “Apoyo al niño y adolescente”<sup>24</sup>, y la 5004951 “Operadores garantizan a niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono el acceso al servicio de protección y cuidado” del PP 0117 o a proyectos de inversión pública.<sup>25</sup> Esto es indicativo de que aún hay municipalidades que requieren capacitación sobre el proceso de formulación y ejecución presupuestal para las DEMUNA, ello con el fin de aumentar la transparencia sobre los recursos con los que disponen y financian sus servicios. Asimismo, es necesario establecer lineamientos claros sobre en qué actividad las municipalidades deben formular y ejecutar el presupuesto que destinan a la operación de las DEMUNA.

### II. Las DEMUNA han perdido participación en la asignación y ejecución del presupuesto de la municipalidad, especialmente en el 2018

El número de DEMUNA en funcionamiento creció de 1,070 a 1,723 en el período analizado, logrando así una cobertura de 92% de distritos a nivel nacional. Sin embargo, el gasto agregado disminuyó de S/42 millones en el 2016, a S/33 millones en el 2018 (ver Cuadro 18). En términos relativos, también se encuentra una disminución de la participación de las DEMUNA en el gasto de los gobiernos locales: mientras que en el 2016 estas representaban el 0.33%, en el 2018 descienden a 0.18%.

Lo anterior puede estar asociado a la falta de incentivos que tienen los gobiernos locales para asignar presupuesto y ejecutar gasto en la actividad 5000631 “Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)”. Hasta el 2017, las DEMUNA formaban parte del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), lo cual permitió ampliar su cobertura a nivel nacional y fortalecer su presencia a nivel local. Por lo tanto, es posible que, al excluirse del PI en el 2018, las municipalidades hayan preferido optar por asignar y ejecutar gasto en otras prioridades. De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios de las DEMUNA y de las municipalidades, ante una menor disponibilidad de recursos, y sin la presencia de incentivos monetarios como los que otorga el PI a las municipalidades, estas optaron por: (i) priorizar actividades de mayor necesidad en cada localidad (por ejemplo, saneamiento) y (ii) dejar de asignar presupuesto a acciones que constituyen gastos

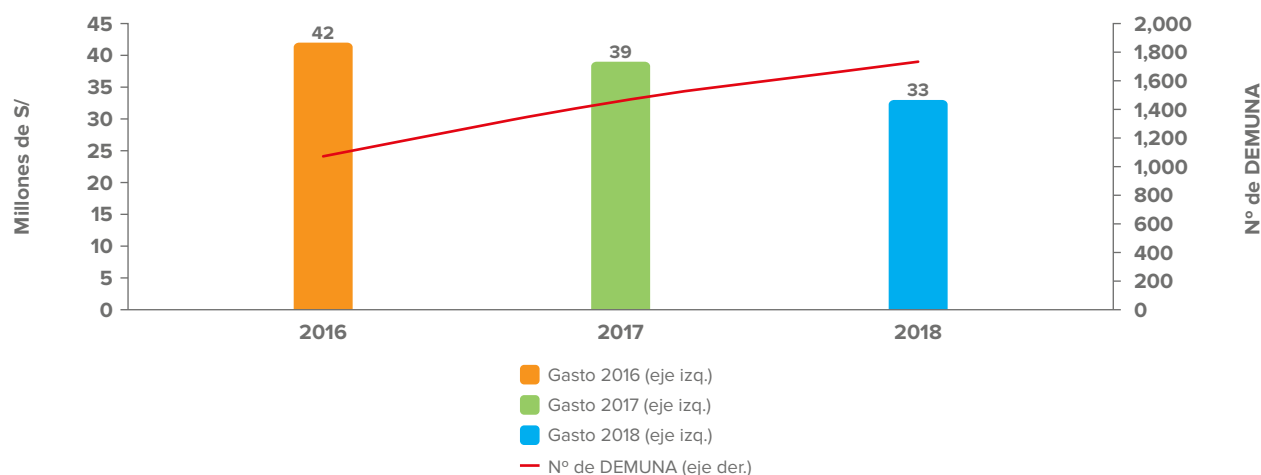
23 Se realizaron entrevistas a funcionarios de las DEMUNA y de las municipalidades. Complementariamente, se entrevistó a funcionarios de la DSLD del MIMP.

24 Como ejemplo se tiene a la Municipalidad Provincial de Santa en Chimbote. Esta municipalidad no asignó presupuesto a la actividad 5000631 “Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)” en el 2017 y el 2018, pese a haber atendido 1,792 casos en el mismo período. Al indagar en el presupuesto de la actividad 5000466 “Apoyo al niño y adolescente”, se encontró un gasto anual promedio de S/175 mil para la atención de casos en la DEMUNA.

25 Por ejemplo, en el 2018, la Municipalidad Distrital El Porvenir presupuestó S/1.8 millones al proyecto “Mejoramiento de los servicios de la Oficina de Derechos Humanos y DEMUNA de la Municipalidad Distrital de El Porvenir, distrito de El Porvenir – Trujillo – La Libertad”.

importantes en el funcionamiento de las DEMUNA, tales como campañas y difusión de servicios en escuelas y comunidades.

**Gráfico 7. DEMUNA – Gasto agregado y cantidad de DEMUNA, 2016-2018**



Nota: Se considera el gasto total ejecutado en la actividad 5000631 "Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)".  
Fuente: SIAF, MIMP.

### III. Baja asignación del presupuesto a gastos de capital

Tal como se observa en el Cuadro 19, en el período analizado, solo el 3% del gasto de las DEMUNA se destinó a gastos de capital. Con respecto al poco gasto en este rubro, los funcionarios de las nueve DEMUNA visitadas señalaron al menos uno de los siguientes problemas: (i) los equipos como computadoras e impresoras no funcionan óptimamente y son insuficientes para el personal; (ii) el mobiliario no está en las mejores condiciones para el trabajo de oficina; (iii) se requieren equipos de sonido y multimedia para las actividades de difusión, así como movilidad propia para la atención y seguimiento de casos; y (iv) la sala lúdica necesita implementarse adecuadamente para el trabajo con niñas, niños y adolescentes.

### IV. Se requiere fortalecer el equipo de profesionales de las DEMUNA

Los mayores componentes del gasto corriente están relacionados a pagos de servicios profesionales y de personal: en promedio, entre el 2016 y el 2018, el 31% del gasto se destinó a servicios profesionales y técnicos, seguido por la contratación de personal administrativo correspondiente a la genérica de gasto de personal y otras obligaciones sociales (22%), y por los gastos por concepto de CAS (17%); mientras que el resto (30%) se destinó a diversas subgenéricas de gasto como gastos variables y ocasionales, compras de otros bienes, y materiales y útiles. Según los funcionarios entrevistados de las DEMUNA, ante escasez de recursos, se prioriza el pago del personal.

Aun con ello, se ha identificado que, en el 2018, las DEMUNA gastaron en promedio S/13,940 para el pago de personal y CAS, lo cual implicaría que están funcionando con un máximo de dos personas en el equipo, y que estas reciben menos de un sueldo mínimo al mes. De hecho, a nivel nacional, se estima que, en el 2018, el 75% de las DEMUNA realizaron un gasto inferior a S/12 mil para el pago de personal y CAS,<sup>26</sup> lo que no permitiría que estas funcionen adecuadamente.

<sup>26</sup> Cálculos realizados con la información del SIAF correspondiente a la actividad 5000631 "Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)". Como se ha mencionado, es posible que estas cifras se encuentren subestimadas.

Al respecto, en las nueve DEMUNA visitadas se ha reportado que carecen de personal para realizar sus actividades. Ello debido a: (i) la baja asignación presupuestal para la contratación de más personal, (ii) los bajos salarios que se ofrecen en comparación con el mercado, y (iii) la limitada disponibilidad de profesionales con el perfil requerido, especialmente para el puesto de trabajador social. Esta carencia de personal genera una sobrecarga laboral sobre el personal actual, y a su vez, influye negativamente en la atención oportuna y especializada de los casos.

**Cuadro 19. DEMUNA – Composición del gasto, 2016-2018 (Miles de S/)**

Tipo de gasto / genérica de gasto corriente	2016		2017		2018	
	Dev.	% total	Dev.	% total	Dev.	% total
<b>Por tipo de gasto</b>						
Gasto de capital	1,905	5%	836	2%	197	1%
Gasto corriente	39,958	95%	38,345	98%	33,286	99%
<b>Por genérica de gasto corriente</b>						
Bienes y servicios sin CAS	24,074	60%	20,906	55%	15,016	45%
Personal y CAS	15,759	39%	17,361	45%	18,178	55%
Otros	145	0%	147	0%	128	0%

Nota: Se considera el gasto ejecutado en la actividad 5000631 "Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)".  
Fuente: SIAF.

Por su parte, el cuadro siguiente permite visualizar las principales dificultades que enfrentan las DEMUNA para ejecutar su gasto. De manera transversal, destaca que, salvo por los gastos de capital, las DEMUNA han mejorado su desempeño en la ejecución de los recursos asignados. No obstante, pese a que el promedio general muestra ciertas mejoras, aún hay un grupo relevante de DEMUNA que presentan problemas para garantizar la ejecución de los recursos asignados.

**Cuadro 20. DEMUNA – Semáforo de principales problemas en la ejecución del gasto, 2016-2018**

Indicador	Valor promedio			% DEMUNA con bajo desempeño <sup>1/</sup>		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Ejecución presupuestal <sup>2/</sup>	● 79%	● 80%	● 83%	● 31%	● 24%	● 27%
Ejecución de gasto de capital <sup>2/</sup>	● 72%	● 69%	● 57%	● 26%	● 30%	● 44%
Ejecución de bienes y servicios sin CAS <sup>2/</sup>	● 75%	● 77%	● 79%	● 32%	● 27%	● 31%
Ejecución IV trimestre sin personal ni CAS <sup>3/</sup>	● 41%	● 39%	● 32%	● 34%	● 32%	● 20%
Ejecución física <sup>4/</sup>	-	-	-	● 27%	● 25%	● 37%

1/ Verde: menos del 20% de DEMUNA presentan valores en rojo. Amarillo: Entre el 20% y 30% de DEMUNA presentan valores en rojo. Rojo: Más del 30% de DEMUNA presentan valores en rojo.

2/ Verde: ejecución superior a 90%. Amarillo: ejecución inferior a 90% y superior a 70%. Rojo: ejecución inferior a 70%.

3/ Verde: concentración inferior a 35%. Amarillo: concentración superior a 35% e inferior a 50%. Rojo: concentración superior a 50%.

4/ Dado que las unidades de las metas físicas difieren entre DEMUNA, no se calcula el promedio del indicador. Para identificar si una DEMUNA tiene bajo desempeño en el cumplimiento de sus metas físicas (ejecución física inferior a 70%), se utiliza la meta física con mayor ejecución.

Fuente: SIAF.



Los principales problemas en la ejecución del gasto se resumen a continuación:

### **I. Baja ejecución financiera, especialmente en los gastos de capital**

La ejecución del presupuesto asignado a las DEMUNA se ha mantenido alrededor de 81% en los tres años bajo análisis. Si bien la mitad de DEMUNA logró una ejecución superior a 90%, la cuarta parte gastó menos del 70% de su presupuesto. De acuerdo con lo señalado por los funcionarios de las DEMUNA visitadas, ello responde a que estas no pueden ejecutar presupuesto directamente, sino que tienen que solicitar cada desembolso a la municipalidad. Esta situación, en la práctica, genera un cuello de botella para que las DEMUNA implementen sus actividades planificadas, puesto que la respuesta a estas solicitudes muchas veces demora o incluso puede ser rechazada.

Asimismo, si bien tanto los gastos en bienes y servicios sin CAS como los de capital tienen una tasa de ejecución baja (77% y 66%, respectivamente), la capacidad para ejecutar el gasto de capital ha venido en descenso en los últimos años (de 72% en el 2016 a 57% en el 2018). Esto llama la atención pues, además de destinar poco presupuesto a la adquisición de activos como maquinaria y equipos, y que este haya decrecido entre el 2016 y el 2018 (de S/1.9 millones en el 2016 a S/196,998 en el 2018), las DEMUNA presentan mayores dificultades para ejecutar dicho gasto.

### **II. Baja ejecución de metas físicas**

Tal como se observa en el Cuadro 20, en promedio, el 30% de DEMUNA presentan una ejecución física por debajo de 70%. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los funcionarios de las DEMUNA y de la municipalidad, esto se asocia al bajo presupuesto que tienen las DEMUNA, ya que no pueden cumplir con las atenciones programadas cuando el equipo está incompleto o no se cubre adecuadamente los costos de materiales y movilidad.

### III. Inconsistencias en la formulación y ejecución de metas físicas

En el período analizado, se estima que, en promedio, el 43% de DEMUNA presentaron alguna de las siguientes inconsistencias: (i) metas físicas formuladas, pero sin un presupuesto asignado; (ii) metas físicas ejecutadas, pero sin gasto efectuado; (iii) registro erróneo de las metas ejecutadas; y (iv) formulación poco realista de actividades en el año.<sup>27</sup> De acuerdo a los funcionarios de DEMUNA entrevistados, es posible afirmar que los siguientes factores incidieron en estas inconsistencias: (i) poca supervisión por parte de la municipalidad, (ii) carencia de un sistema informático para el reporte de actividades, y (iii) limitada capacidad de las municipalidades para planificar adecuadamente las actividades de las DEMUNA.

#### 4.2.2. Segundo nivel de análisis

Como se mencionó al inicio de esta sección, las DEMUNA tienen como finalidad la defensa y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Para ello, realizan actividades como conciliaciones extrajudiciales, suscripciones de actas de compromiso, derivación de casos de desprotección, así como charlas y talleres informativos en instituciones educativas y comunidades o asentamientos humanos. No obstante, como se ha señalado en la sección previa, el gasto ejecutado es insuficiente para la adecuada atención y cobertura de sus servicios, e incluso ha ido en descenso en el período analizado.

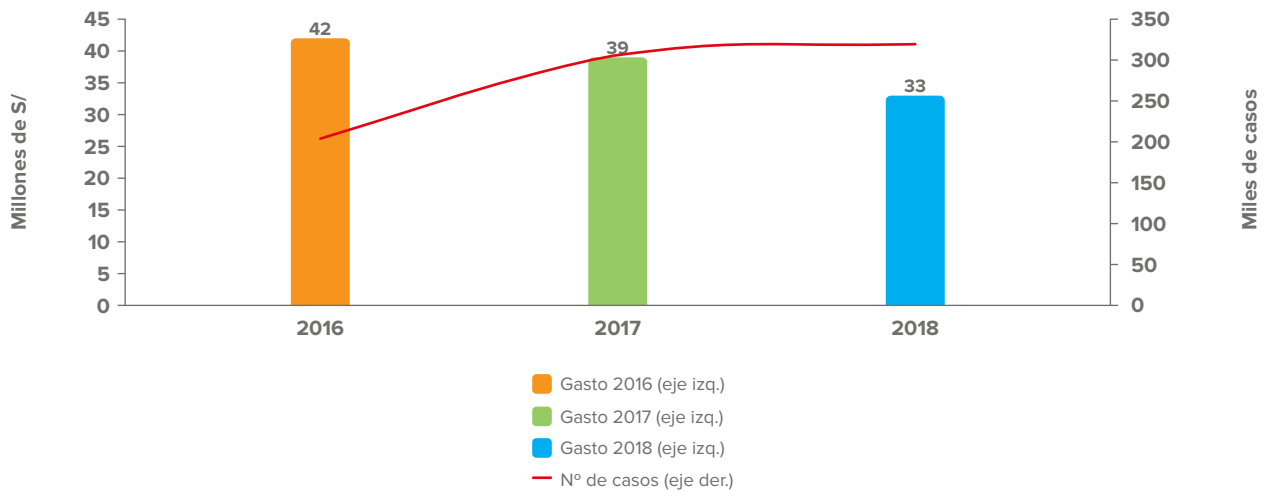
Bajo este contexto, se examinó la vinculación del gasto ejecutado con los resultados alcanzados en materia de protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes. Al respecto, una de las primeras dificultades para realizar este análisis en el período 2016-2018 es que no hay indicadores definidos para evaluar el desempeño de las DEMUNA. Como alternativa, el análisis de resultados se ha realizado en función del número de casos atendidos por estas, según lo reportado en el RENAMU. Así, como se muestra en el Gráfico 8, pese a que el gasto de las DEMUNA ha decrecido en los tres años bajo análisis, se ha logrado atender a una mayor cantidad de casos a nivel nacional.

Esto, por un lado, es indicativo de sobrecarga laboral, dado que se está atendiendo un mayor número de casos sin contratar a un mayor número de especialistas. Por otro lado, los funcionarios entrevistados de las DEMUNA también mencionaron que, ante limitaciones presupuestales, se evita realizar actividades que implican mayores costos, tales como visitas domiciliarias y talleres en escuelas. Este hallazgo es relevante, ya que las DEMUNA no solo tienen un rol reactivo ante la vulneración de derechos, sino también un rol activo en la prevención de este tipo de situaciones.

Por su parte, en muchas ocasiones las DEMUNA dejan de lado la capacitación del personal por (i) no disponer de recursos para financiar la movilidad y (ii) sobrecarga laboral. De acuerdo con los funcionarios entrevistados de las DEMUNA, las capacitaciones impartidas por el MIMP son fundamentales para (i) entender los cambios en la normativa, (ii) conocer la ruta de atención a niñas, niños y adolescentes, y (iii) mejorar el trabajo con los usuarios. Por lo tanto, al dejar de asistir a dichas capacitaciones, también es posible que se esté disminuyendo la calidad de la atención, sobre todo en un contexto de alta sobrecarga laboral.

<sup>27</sup> Esto implica que se formula como meta física solo una o doce acciones en el año.

Gráfico 8. Casos atendidos por DEMUNA vs. gasto ejecutado, 2016-2018



Nota: Se considera el gasto total ejecutado en la actividad 5000631 "Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)".  
 Fuente: SIAF, RENAMU.







# 5

## Recomendaciones

---

A partir de los hallazgos descritos a lo largo del documento, se han identificado las principales recomendaciones. Es importante destacar que estas recomendaciones se derivan del análisis realizado a determinadas actividades de los PP 0117, PP 0080 y PP 0079 y de las DEMUNA para el período 2016-2018, reconociendo que todas estas intervenciones están en un proceso continuo de mejora para obtener resultados orientados al cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a la protección contra la violencia, el abuso, la explotación; el derecho a vivir en familia; el derecho de acceso a la justicia y el derecho a la identidad.

### **Sobre las actividades del PP 0117: Atención oportuna de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono**

- Identificar desde el MIMP, en coordinación con el INABIF, las necesidades de personal permanente para ejecutar las actividades del PP analizadas, y definir modalidades de contratación más estables para dicho fin, con remuneraciones competitivas. Ello, permitirá reducir los sobrecostos administrativos generados por los retrasos en la contratación. A su vez, esto contribuirá con la estabilidad del personal a cargo del cuidado y protección de las niñas, niños y adolescentes, y generará condiciones para su especialización.
- Evaluar desde el MIMP (sede central e INABIF) las necesidades de ampliar el gasto en bienes de capital, en particular, en actividades asociadas con infraestructura (por ejemplo, en las actividades “Investigación tutelar en plazos señalados por las normas” y “Atención y cuidado en centros”) que, dado el análisis realizado, requieren más recursos para la adquisición de equipos informáticos y vehículos.
- Fortalecer la vinculación de las siguientes actividades del PP con la labor que realizan las DEMUNA para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes:
  - Intervención domiciliar especializada para el fortalecimiento de competencias parentales de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección.
  - Operadores garantizan a niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono el acceso al servicio de protección y cuidado.
  - Fortalecimiento de capacidades para niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección.
  - Intervención lúdica para el fortalecimiento de habilidades de niñas, niños y adolescentes en riesgo de desprotección.

- En línea con el punto anterior, el fortalecimiento de la labor de las DEMUNA (a través de la actividad “Supervisión o acreditación de servicios de protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono” del PP 0117) pasa por: (i) ejecutar un mayor gasto para mejorar las capacidades de los defensores y sus equipos, y (ii) evaluar alternativas de ampliación de los locales en los que operan las DEMUNA, con el fin de fortalecer su presencia ante la ciudadanía.
- Incorporar indicadores de desempeño que permitan una medición de avances en la protección oportuna de niñas, niños y adolescentes, dada la falta de información para el período 2016-2018. En línea con lo anterior, sería recomendable contar con indicadores de desempeño que midan: (i) el resultado de los esfuerzos de desinstitucionalización, y (ii) la celeridad en la recuperación de vínculos familiares de niñas, niños y adolescentes.

### Sobre las actividades del PP 0080: Lucha contra la violencia familiar y sexual

- Contar con información específica y transparente sobre los recursos ejecutados por departamento y por cada CEM, particularmente para la actividad “Fortalecimiento de los servicios de atención”, que se ejecuta a través de estos centros, y que corresponde a la actividad de mayor peso dentro del PP. Esto permitiría obtener estimaciones más específicas sobre los costos unitarios de las atenciones brindadas.
- Evaluar las necesidades de financiamiento para optimizar la calidad de la infraestructura y mobiliario de los CEM para ejecutar la actividad “Fortalecimiento de los servicios de atención”. Como punto de partida, se requiere realizar un censo de infraestructura e inventario de los CEM, a partir de lo cual se pueda estimar el presupuesto necesario para que estos cuenten con lo indispensable para operar adecuadamente.
- Fortalecer la capacitación al personal de los CEM para la atención especializada de niñas, niños y adolescentes. Si bien en la normativa hay lineamientos para el trato específico a dicha población, se requiere incrementar la cobertura de las capacitaciones realizadas por el MIMP para que los CEM puedan brindar una atención adecuada a las niñas, niños y adolescentes en el marco de la normativa vigente.
- Incorporar en la medición de resultados del PP indicadores de desempeño con mediciones más frecuentes que la ENARES. Por ejemplo, es posible considerar en el PP el indicador de la ENDES “Porcentaje de mujeres que reportan actos de violencia física por personas que no son su pareja / compañero en los últimos 12 meses”, y acotarlo a la población menor de 18 años.
- Fortalecer las siguientes actividades de prevención de la violencia. Ello requiere (i) una estrecha articulación con los gobiernos locales y regionales, y (ii) evaluar el incremento de las metas físicas asociadas a dichas actividades, de modo que se incorporen distritos adicionales a los priorizados en el período 2016-2018.
  - Capacitación a líderes y lideresas de organizaciones sociales.
  - Desarrollo de habilidades para fortalecer autoestima y capacidad de decisión frente a situaciones de violencia.
  - Implementación de una estrategia comunicacional para la prevención de la violencia.
  - Orientación a varones para la construcción de una nueva forma de masculinidad que no permita la transmisión del ciclo de la violencia.
  - Prevención de la violencia familiar en la comunidad educativa de educación básica regular y superior.



- Fortalecer las intervenciones de prevención y detección oportuna de situaciones de violencia específicas al ámbito rural. Ello supone incrementar la meta física de la actividad “Implementación de la estrategia de prevención y atención en zonas rurales”. Se sugiere que esta actividad se desarrolle de forma articulada con la comunidad y con los gobiernos locales a través de las DEMUNA.

### Sobre las actividades del PP 0079: Acceso a la identidad

- Evaluar, para el 2019 y el 2020, si la baja ejecución presupuestal del 2018 persiste en el caso de las actividades analizadas de este PP.<sup>28</sup> Ello, con el fin de verificar si existe un problema permanente en la ejecución del gasto destinado a bienes y servicios sin CAS que origine la necesidad de ajustar el presupuesto asignado, o fortalecer la capacidad de ejecución en dichos gastos.<sup>29</sup>

### Sobre la actividad 5000631 “Defensa Municipal al Niño y al Adolescente (DEMUNA)”

Las principales dificultades que afrontan las DEMUNA son: (i) la baja participación en el presupuesto y gasto municipal, lo que no les permite contar con un equipo multidisciplinario e invertir adecuadamente en su equipamiento; (ii) la falta de un estándar para registrar el presupuesto y el gasto de las DEMUNA en una actividad, así como para formular sus metas físicas; y (iii) la baja ejecución de su presupuesto, especialmente en los gastos de capital. Sobre este último punto, es importante precisar que los problemas en la ejecución financiera trascienden a las DEMUNA, pues se encuentran arraigados en la gestión municipal. En ese sentido, la mejora en la ejecución de recursos de las DEMUNA depende de que cada municipalidad identifique y aborde sus propios cuellos de botella en sus procesos para ejecutar los recursos disponibles, como los procesos de adquisición de bienes y servicios.



28 En el 2018, las actividades analizadas alcanzaron, en promedio, una ejecución de 64%, mientras que, en años anteriores esta se encontraba por encima de 95%. Según los funcionarios entrevistados del RENIEC, este comportamiento es explicado por una transferencia del MIDIS para financiar la operación de las PIAS, la cual no se pudo ejecutar adecuadamente.

29 Cabe señalar que las tasas de ejecución de gasto en bienes y servicios sin CAS, correspondientes a las actividades “Proceso de emisión del DNI de la población de 0-3 años” y “Proceso de emisión del DNI de la población de 4-17 años” cayeron de 97% y 98% en el 2017, a 33% y 32% en el 2018, respectivamente.

Tomando en cuenta lo anterior se han elaborado las siguientes recomendaciones:

- Evaluar la posibilidad de utilizar mecanismos de incentivos que promuevan una mayor asignación y ejecución presupuestal de los gobiernos locales para fortalecer los servicios de las DEMUNA. En esta línea se puede promover:
  - La acreditación de las DEMUNA en materia de desprotección familiar, así como la contratación de un equipo multidisciplinario.
  - La asignación de recursos a la actividad donde se formule el presupuesto de las DEMUNA en base a la identificación de brechas de financiamiento existentes.
  - La implementación de acciones de promoción y prevención en todo su ámbito de jurisdicción, para lo cual se deben asegurar viáticos, materiales y movilidad para el personal.
- Fortalecer la capacitación al personal de las DEMUNA sobre el proceso de asignación y ejecución presupuestal y definición de metas físicas. Se debe asegurar que las DEMUNA cuenten con un único sistema informático para el registro de casos y actividades de promoción y prevención, que puedan usar como insumo para sustentar resultados y ampliaciones presupuestales en el futuro.
- Incrementar la cobertura de las capacitaciones realizadas por el MIMP a las DEMUNA para que estas puedan brindar una atención adecuada a las niñas, niños y adolescentes en el marco de la normativa vigente, considerando la alta rotación del personal que recurrentemente enfrentan las DEMUNA. De acuerdo con las entrevistas realizadas a funcionarios de las DEMUNA, no todas han recibido estas capacitaciones, principalmente por limitaciones presupuestales para viáticos y pasajes.





unicef

CONVENCIÓN SOBRE  
LOS DERECHOS DEL NIÑO  
CDN 30 años

# 6

## Referencias

---

- Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0117, años 2016-2019.
- Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0080, años 2016-2019.
- Anexo N° 2 “Contenidos mínimos de un programa presupuestal” del PP 0079, años 2016-2019.
- Alcázar, Lorena y otros (2019). “10 Mensajes Sobre la Violencia Contra las Mujeres en el Perú: Un análisis de las inversiones públicas en esta agenda”, p. 24.
- Belsky (1993). Etiology of child maltreatment: a developmental-ecological analysis. *Psychol Bull*, p. 421.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”, pp. 14-15.
- PNCVFS (2018). “Sistemas locales de prevención y atención de la violencia familiar y sexual en los ámbitos de comunidades rurales del Perú”, pp. 93-94.
- RELAF (2019). “¿Gasto o inversión? Análisis de costos e inversión del sistema de cuidados alternativos en seis países de la región”, pp. 3-4.
- Schreiner, Gabriela (2009). “Riesgo o abandono: más allá de la semántica”. Sao Paulo, Brasil, p. 6.
- UNICEF (2014). “Eliminar la Violencia Contra los Niños y Niñas: Seis Estrategias Para la Acción”, p. 8.
- UNICEF y otros (2019). “Cifras de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes en el Perú”, p. 6.
- UNICEF y otros (2020). “Análisis de gasto público en niñas, niños y adolescentes de 2017-2018”, p. 39.



Apoya:

Canada