

**Presupuesto  
por  
Resultados**

# Evaluación de programas públicos

*Evaluación Rápida  
de Diseño y Gestión*

Programa  
**IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
MIGRATORIA EN PARAGUAY**  
Ministerio del Interior

2014



## Índice

Objetivo de la Evaluación .....	1
<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>1</b>
Descripción General del Programa .....	1
<b>II. DISEÑO DEL PROGRAMA .....</b>	<b>2</b>
Diagnóstico .....	2
Objetivo.....	2
Productos.....	3
Tipos de Población del Programa.....	3
<b>a) Población Potencial .....</b>	<b>3</b>
<b>b) Población Objetivo .....</b>	<b>3</b>
<b>c) Beneficiarios Efectivos .....</b>	<b>4</b>
Criterios de selección y territorios en donde interviene el Programa.....	4
<b>III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS .....</b>	<b>7</b>
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>8</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>9</b>

### **PRESUPUESTO POR RESULTADO (PPR)**

Estrategia de gestión cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del Gasto Público, promoviendo la transparencia en la gestión de las instituciones, a través de la utilización sistemática de la información de desempeño para la toma de decisiones

### **EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS**

Proceso de recolección de información y análisis, que permite mejorar el diseño de los Programas Públicos, la planificación y los aspectos que hacen a la gestión del mismo, permitiendo contrastar si los objetivos establecidos fueron alcanzados y en que magnitud.

Facilita contar con una visión global e integradora para la toma de decisiones.

### **EVALUACIÓN RÁPIDA DE DISEÑO Y GESTIÓN**

Es un proceso de análisis de información que alimenta los procesos de gestión y toma de decisiones. Sirve como un insumo para proveer conocimiento y evidencia, en temas de desempeño y buenas prácticas a quienes toman las decisiones.

Una herramienta para efectuar evaluaciones rápidas es la aplicación de todo o parte de la metodología del Marco Lógico, o adaptaciones de ésta, complementada con el desarrollo analítico de otros aspectos relevantes.

## PROGRAMA “IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN PARAGUAY”

### Objetivo de la Evaluación

El objetivo de la evaluación rápida es analizar el diseño y la gestión del Programa “Implementación de la Política Migratoria en Paraguay”, dependiente del Ministerio del Interior. La evaluación realizada abarcó principalmente el periodo 2012-2013.

### I. ANTECEDENTES

#### Descripción General del Programa

##### Datos referenciales

El Paraguay se convirtió en la pasada década en uno de los países con más alta tasa de migración en América Latina. Esta tendencia ha ido disminuyendo al transcurrir los años, influenciado por el ambiente económico de los países receptores y el crecimiento registrado en el País en el último quinquenio. Según las encuestas de la Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos, se estima en más de medio millón la cantidad de migrantes paraguayos y paraguayas en el exterior.

Del total de hogares que existía en el 2011 en el Paraguay (1.615.309), el 8,3% tuvo algún miembro residiendo en el exterior y dicha salida se produjo en los últimos 5 años. Según el analista Santiago Savattiero, se presenta una leve tendencia a la baja, pues en años anteriores se registran porcentajes de 10,7% de hogares con miembros migrantes<sup>1</sup>. En mayor medida eran mujeres (55,2%), menores de 25 años (62,4%) y del área rural (57%). Las principales motivaciones para emigrar se dan a raíz de cuestiones laborales, siendo la razón mencionada en el 87,3% de los que emigraron en los últimos 5 años, lo cual conforma una vez más los problemas del

mercado laboral paraguayo –subempleo y desempleo<sup>2</sup>.

El destino principalmente elegido por los paraguayos para emigrar es la Argentina, 68,6% de los emigrados han optado por residir en el país vecino, mientras que el 23% de los compatriotas tuvieron como destino el país europeo España, en tanto que otros como Brasil o EEUU representan menos del 10% de la migración paraguaya.

Por el lado de los inmigrantes, los países de origen de la mayor proporción de personas que ingresan al País son de Brasil, Argentina, Alemania, España y Uruguay.

##### Creación de la institución

El 15 de noviembre de 1974 es promulgada por el Congreso de la Nación Paraguaya, la Ley N° 470 "Migraciones", que crea la Dirección General de Migraciones, dependiente administrativamente del Ministerio del Interior y que es el Órgano Ejecutor de la Política Migratoria Nacional.

Posteriormente, el 08 de noviembre de 1996, el Congreso de la Nación Paraguaya, sanciona con fuerza de Ley N° 978 "DE MIGRACIONES", con funciones y atribuciones más actualizadas a las exigencias que imponen el andamiaje mundial, en cuanto, a la migración de las poblaciones de seres humanos, que incluye a todos los tipos de desplazamientos de los seres humanos y otra, más restringida, que sólo toma en cuenta aquellos desplazamientos que involucran un cambio de residencia de quienes los realizan<sup>3</sup>.

##### Misión

La Dirección General de Migraciones es la institución encargada de registrar y controlar el movimiento migratorio producido en las

<sup>1</sup> Encuesta Permanentes de Hogares 2011. DGEEC

<sup>2</sup> Análisis del diario 5 días de fecha 12/03/2013, consultado en fecha 8/10/2014.

<sup>3</sup> <http://www.migraciones.gov.py/resena-historica>

zonas fronterizas del país, y verificar la existencia de residentes ilegales en el territorio. Igualmente, otorgar la residencia legal a los ciudadanos extranjeros que llegan con ánimo de radicación. Es responsable de la elaboración y actualización de la Política Migratoria Nacional.

### **Visión**

Migraciones es la institución garante de la seguridad nacional en el tránsito fronterizo, prestando servicio eficiente a los connacionales y ciudadanos extranjeros que transitan y radican en el territorio nacional, en el marco de los derechos humanos y de conformidad con los estándares internacionales.

Entre las principales prioridades del Programa se encuentran:

- a) Controlar el ingreso, la permanencia y salida de extranjeros y nacionales del país, y llevar el registro del flujo migratorio, conforme a las dos categorías de admisión (Residentes y No Residentes).
- b) Autorizar la residencia permanente o temporaria en el país, y emitir el correspondiente carnet de residencia a los extranjeros que cumplen con los requisitos exigidos en las disposiciones legales.
- c) Expulsión de extranjeros.
- d) Verificación de empresas comerciales y otros, e instrucción de sumarios por transgresiones a la Ley N° 978/96.

## **II. DISEÑO DEL PROGRAMA**

### **Diagnóstico**

El programa parte del siguiente diagnóstico: *“Modernizar los procesos de control de entrada y salida de personas en los puestos de control así como los sistemas de expedición de documentos, para atender la creciente demanda, incorporación de*

*tecnología de punta y capacitación de recursos humanos”.*

Según puede observarse, el diagnóstico no contiene un análisis de la problemática que ocupa al Programa, como así también no se ha considerado estadísticas o línea de base que puedan dar fundamentos al financiamiento del programa.

### **Objetivo**

Por otro lado, los objetivos establecidos del Programa son:

*“Reestructurar, reorientar y redefinir el marco legal de la política migratoria nacional y profesionalizar a los recursos humanos de la dirección general de migraciones.*

*Contribuir a la seguridad y al desarrollo nacional, promoviendo la corriente poblacional y la fuerza de trabajo que el país requiere, ejecutando la política migratoria nacional en concordancia con las disposiciones legales, nacionales y los convenios internacionales”<sup>4</sup>.*

Primeramente, es oportuno señalar que el primer enunciado no apunta a un cambio en los ciudadanos o el entorno, sino más bien son procesos que deben enmarcarse en los componentes que posee el programa, no así a nivel de resultados (objetivos).

También cabe mencionar que la *“reestructuración, reorientación y redefinición del marco legal de la política migratoria”* es una actividad que puede llevarse a cabo a lo largo de un Ejercicio Fiscal y no se justifica considerarlo todos los años, ya que según consta en instrumentos presupuestarios este enunciado data del año 2006 hasta la actualidad.

<sup>4</sup> Formulario FG02-1 “Fundamentación de Programas”. Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

## Productos

El programa cuenta con dos componentes (productos) que son:

- *Control y Registro del flujo migratorio*
- *Emisión de carnets de Radicación*

A través de estos componentes se realizan los siguientes servicios:

- Prórroga de Permanencia como Turista
- Radicación Temporal
- Radicación Permanente
- Radicación Temporal para Ciudadanos del Mercosur
- Radicación Permanente para Ciudadanos del Mercosur.
- Radicación Precaria<sup>5</sup>
- Radicación Permanente por Ley de Amnistía Migratoria
- Radicación de hijos y cónyuges de paraguayos
- Reposición de carnet
- Radicación para inversionistas extranjeros (SUACE)

Respecto a la denominación de los productos puede señalarse que deben estar redactados en forma lograda.

El producto CONTROL Y REGISTRO DEL FLUJO MIGRATORIO considera como unidad de medida y meta a la población potencial, es decir la totalidad de la población, hecho que lo hace poco relevante, además de no ajustarse al dato real, ya que no todos los habitantes del país son parte de la masa migratoria efectiva, por lo que es incorrecta esta forma de medición.

<sup>5</sup> Documento otorgado a ciudadanos extranjeros que desean radicarse por un tiempo inferior al establecido para la residencia temporal. Es otorgada por un plazo no superior a seis (6) meses, pudiendo ser prorrogada por igual periodo de tiempo.

## Tipos de Población del Programa

### a) Población Potencial

La población potencial del Programa viene dada por la totalidad de habitantes del territorio nacional, consistente en 6.709.730<sup>6</sup> de personas, además de los inmigrantes y las personas de nacionalidad paraguaya residentes en el exterior.

### b) Población Objetivo

La población objetivo viene dada por el flujo migratorio histórico o el “esperado”. En este caso, al cierre de los años 2012 y 2013 se han registrado los siguientes movimientos:



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección General de Migraciones.

Se puede observar que en el año 2012 hubo un saldo migratorio negativo, mientras que en el año 2013 se registró una baja tanto en las personas que ingresaron al país como las que salieron respecto al año anterior, aunque el saldo resultó positivo.

Un dato de referencia son los saldos netos (Emigración/Inmigración) anuales proyectados por la Dirección General de Estadísticas y Censos:

2000-2005		2005-2010		2010-2015	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
-4.452	-4.459	-3.860	-3.865	-2.831	-2.832
-8.911		-7.725		-5.663	

**Fuente:** Paraguay. Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. Diciembre 2015.

<sup>6</sup>Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC.

Estos datos, al ser negativos, dan cuenta que la población objetivo estaría predominantemente conformada por personas que salen del País, con una tendencia decreciente según las estimaciones. Esto último pudo constatarse con los registros migratorios efectivos del año 2012.

### c) Beneficiarios Efectivos

A través de los informes remitidos al Ministerio de Hacienda al final del año 2013, el programa ha reportado un total de control y registro del flujo migratorio de 7.200.000 personas, y la emisión de carnet de radicación por un total de 6.727.

#### Crterios de selección y territorios en donde interviene el Programa

La Dirección General de Migraciones a través de la Dirección de Control Migratorio, cuenta con 8 oficinas regionales y 24 puestos de controles cubriendo parte de la frontera del territorio paraguayo, cuenta con un plantel de 399 (*Trescientos noventa y nueve*) funcionarios, entre permanentes, contratados y comisionados y en carácter de seguridad .

En el Departamento de Alto Paraná se cuenta con 2 (dos) oficinas regionales, una en Ciudad del Este y la otra en Santa Rita y 4 (cuatro) puestos de control, Puente de la Amistad, Puerto Pte. Franco, Aeropuerto Guaraní y Puerto Indio (Santa Helena).

En el Departamento de Itapúa se cuenta con 1 (una) oficina regional en Encarnación y 4 (cuatro) puestos de control, Puente San Roque González de Santa Cruz, Puerto Triunfo y Bella Vista Sur, Capitán Meza. El Departamento de Canindeyú cuenta con 1 (una) oficina regional que funciona además como puesto de control y 3 (tres) puestos de control, Corpus Christi, PindotyPorá, Ypehú. En el Departamento de Amambay cuenta con 1 (una) oficina regional y 3 (tres) puestos de control, Capitán Bado, Bella Vista Norte, Chirigüelo.

### Puestos de Control

Departamento	Cantidad de Puestos de Control
Concepción	1
Misiones	2
Neembucu	3
Boquerón	2
Alto Paraguay	1

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Migraciones.

En los puestos de control del Puente de la Amistad de Ciudad del Este, Puente San Roque González de Santa cruz de Encarnación, Aeropuerto Silvio Petirossi, Aeropuerto Guaraní, Puesto de control de José Falcón, son puestos habilitados las 24 horas y otros puestos, como Puerto Indio, actualmente no se cubre las 24 horas.

Igualmente está instalado el sistema informático en Oficinas Regionales y Puestos de Control de la Dirección General de Migraciones, como ser Pto. Presidente Franco y Bella Vista Norte, los cuales no pueden funcionar con la Red de la Institución, debido a que la empresa adjudicada no cuenta aún con cobertura en esas localidades. De esta manera, existen datos de entrada y salida del país de algunos Puestos de Control<sup>7</sup> que no se hallan registrados dado que no cuentan con el sistema informático y las mismas no emiten reportes de la cantidad de personas que entran o salen del país.

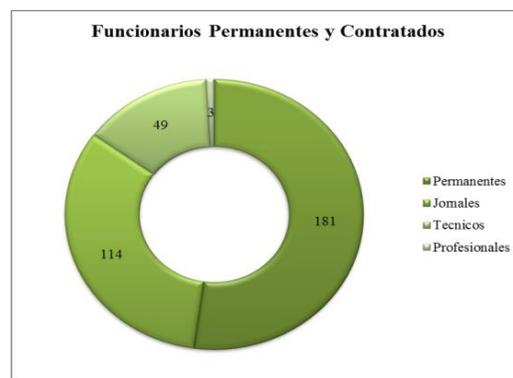
<sup>7</sup> Puerto Presidente Franco, Puerto Indio, Puesto de Control Corpus Christi, Puesto de control de Ayolas, Puesto de Control de Paso de Patria, Puesto de Control de ItáCorá , Puesto de Control de Bella Vista Sur, Puesto de control de Triunfo, Puesto de Control de Capitán Bado, Puesto de Control de Alberdi y el Puesto de control de Bella Vista Norte

### III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

La Dirección General de Migraciones, dependiente del Ministerio del Interior, presta una función pública de seguridad, administración, supervisión, control y aplicación de las políticas migratorias, de conformidad con la Constitución Nacional, los tratados internacionales, leyes, y demás normas relacionadas con la materia. Mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 11.539/2013, "POR EL CUAL SE REORGANIZA LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIONES, DEPENDIENTE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR", se establecen las dependencias de la institución, sus funciones y atribuciones.

La Dirección General de Migraciones consta de 8 (ocho) Direcciones, la Dirección General, la Dirección de Administración y

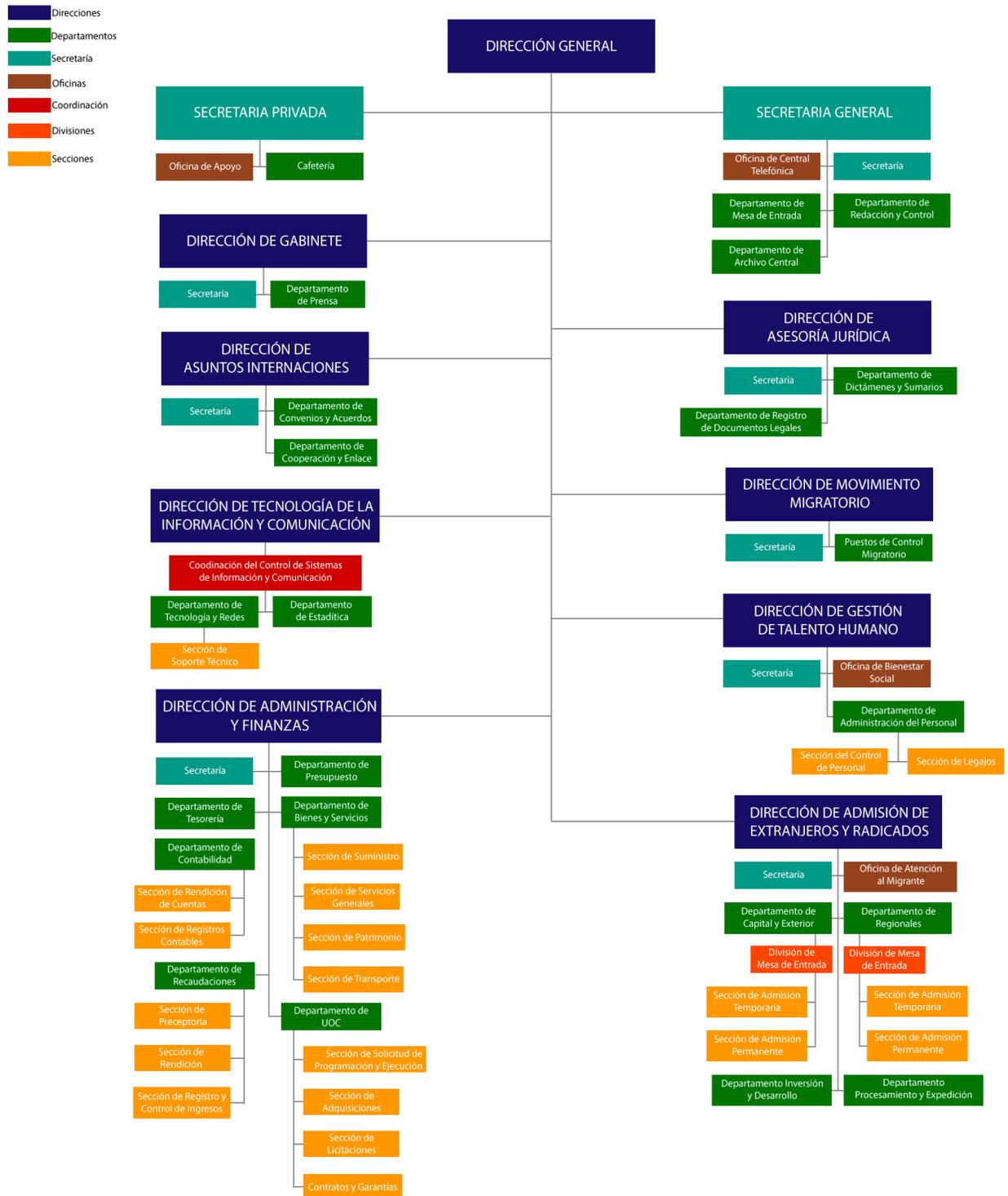
Finanzas, la Dirección de Admisión de Extranjeros y Radicados, Dirección de Asuntos Internacionales y la Dirección de Asesoría Jurídica, Dirección de Talento Humano, Dirección de Control Migratorio y la Dirección de Gabinete.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección General de Migraciones.

# Evaluación de programas públicos

## Evaluación Rápida de Diseño y Gestión

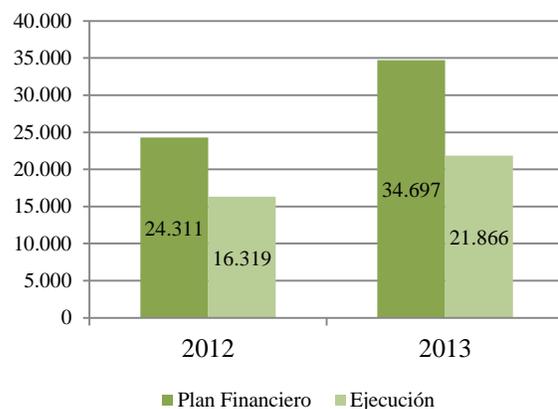


Fuente: Dirección General de Migración

#### IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS

Para llevar a cabo sus objetivos, el Programa cuenta con fuente de financiamiento 10 “Recursos del Tesoro” y fuente 30 “Recursos Institucionales” provenientes de aranceles. En el año 2013 la proporción del total de recursos financieros se distribuyó de la siguiente manera; 25,2% provenientes de FF 10 y 74,8% de FF 30. La asignación 2013 de G. 34.697 millones representó respecto al año anterior una variación del 42,7%.

#### Ejecución Financiera en millones de guaraníes



Fuente: SIAF/SICO

#### Ejecución Financiera por Grupo de Gasto 2012 – 2013

Grupo	2012			2013		
	Plan Financiero	Ejecución	%	Plan Financiero	Ejecución	%
En millones de guaraníes						
Servicios Personales	12.335	11.118	90,1	18.409	15.618	84,8
Servicios No Personales	3.261	2.391	73,3	3.051	2.055	67,4
Bienes de Consumo e Insumos	1.171	965	82,4	1.430	828	57,9
Inversión Física	7.190	1.688	23,5	11.282	2.892	25,6
Transferencias	254	154	60,6	249	198	79,7
Otros Gastos	100	4	3,6	276	276	99,9
<b>Total</b>	<b>24.311</b>	<b>16.319</b>	<b>67,1</b>	<b>34.697</b>	<b>21.867</b>	<b>63,0</b>

Fuente: SIAF/SICO.

Los rubros de mayor aumento en la asignación financiera del grupo Servicios Personales fueron Sueldos, Jornales, Bonificación y Gratificación a través de la FF 30.

En el periodo 2012 y 2013 no se han registrado variaciones importantes en el nivel porcentual de ejecución financiera, cuyo promedio representó un 67%. En términos absoluto significó G. 5.548 millones adicionales ejecutados, principalmente en el rubro “Inversión Física” y “Servicios Personales”.

### Análisis de la eficacia

El programa no posee indicadores de resultados o de calidad y eficiencia que puedan aproximar el desempeño en estos aspectos, por lo que se procederá a analizar los indicadores del ámbito de producto que dispone:

Productos	Unidad de Medida	2012		%	2013		%
		Meta	Avance		Meta	Avance	
Control y Registro del Flujo Migratorio	Personas	6.000.000	6.000.000	100	7.200.000	7.200.000	100
Emisión de Carnets de Radicación	Unidad	5.670	13.762	242,7	6.000	6.727	112,1

Fuente: SIAF

Como se mencionó anteriormente, el dato de avance reportado consistente en 7.200.000 de personas no se ajusta a la realidad y carece de relevancia su medición a través de criterio. Por el otro lado, no tiene consistencia que se realice una medición y se establezcan metas a través de los carnet, ya que el objetivo del programa no es emitir más carnet cada año. Esto debe quedar como estadística de la institución, no así como un indicador de medición del desempeño.

No obstante, se puede observar que se han realizado los trabajos de emisión de carnet, aunque al momento de la elaboración de este informe no se contaba con los motivos del aumento considerado de emisiones de carnet entre el año 2012 y 2013.

Por último, por los motivos explicados se evidencia la poca coherencia entre la asignación financiera y los avances reportados (13.762 carnet emitidos en el 2012 y 6727 carnet emitidos en el año 2013), que no están en función el uno del otro.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Dirección General de Migraciones desarrolla acciones de gran relevancia a nivel nacional y sus esfuerzos se encuentran abocado a gestionar los problemas del ámbito

migratorio, contribuyendo así a dar soluciones a los compatriotas y personas extranjeras que han tenido que abandonar o ingresar al Paraguay. Según puede aseverarse con la información disponible, la Dirección cuenta con el personal capaz de dar respuestas en términos de productividad, ante fenómenos migratorios si las circunstancias ameriten.

- El Programa ha incrementado en un 42,7% su Plan Financiero, y su ejecución financiera promedio de los años 2012-2013 ha sido del 65,1%. Estos rendimientos no han alcanzado un nivel satisfactorio.
- Por el lado de los productos definidos, no se ha encontrado coherencia en la forma de medición del desempeño y los datos de avance reportados, ya que estos están más bien abocados a generar datos, no así a medir el desempeño del programa.
- El objetivo no se encuentra formulado de manera adecuada, encontrándose incluso aspectos que datan de años que pueden ser ajustados en un Ejercicio Fiscal, Así también el objetivo no incorpora la problemática que se desea solucionar, la cuantía de la población objetivo y el bien o servicio que se le otorga a las personas, aspectos consistentes con las definiciones expuestas en el Clasificador Presupuestario.
- El Programa no posee indicadores de resultados, o del ámbito de calidad que son importantes para visualizar el avance en los objetivos del programa y la satisfacción de los ciudadanos usuarios de los servicios del Programa.
- Existen Oficinas regionales y puestos de control que por motivos logísticos no cuentan con datos sistematizados lo que impide la emisión de reportes

de la cantidad de personas que entran o salen del país.

### **Recomendaciones**

- Analizar los procesos para la ejecución del presupuesto y generar un plan de reordenamiento de procesos del ámbito financiero, debido a los niveles registrados en los años 2012 y 2013, a fin de optimizar los recursos que le son asignados.
  - Se debe adecuar el objetivo, la denominación de producto y los resultados esperados a fin de asegurar una lógica en todos los niveles de la intervención. En ese sentido, la forma de medición de los productos debe ser reconsiderada para que se aboquen a medir el desempeño del Programa.
  - Como respuesta a lo señalado en el punto anterior, el Programa debe incorporar otros tipos de indicadores, en especial que midan la calidad de los servicios, la eficiencia en termino de costos y tiempo de otorgamiento
- de documentos y los resultados a nivel del objetivo que será redefinido, a fin hacer más viable su monitoreo y evaluación.
  - Se recomienda incorporar herramientas más flexibles de planificación, monitoreo y evaluación, como la Matriz de Marco Lógico, a fin de facilitar estas tareas centrales de la gerencia del programa.
  - Fortalecer las acciones orientadas a capacitar a los funcionarios de planta e incentivar la profesionalización a través de un plan de acción anual que considere las necesidades actuales para asegurar servicios óptimos y eficientes.
  - Poner en marcha un plan para sistematizar la generación de información y reportes de todas las oficinas regionales y puestos de control del país, previendo los mecanismos necesarios para garantizar la emisión de información en tiempo y forma.

## **VI. BIBLIOGRAFIA**

- Antecedentes del Programa Implementación de la Política Migratoria del País. Exp. SIME N° 63.068/14 del Ministerio del Interior.
- Ficha técnica Plan Operativo Anual de los Ejercicios Fiscales 2012/ 2013.
- Perfil Migratorio de Paraguay 2011. Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO)/Organización Internacional para las Migraciones.
- Ley Nro. 978 "DE MIGRACIONES.
- Decreto nro. 11.589/13 de fecha 8 de agosto de 2013.
- Consulta a página web [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py)
- Consulta a la página web <http://www.migraciones.gov.py/>
- Consulta análisis del diario 5 días <http://5dias.com.py/27709-migrantes-a-territorio-paraguayo-son-encabezados-por-los-brasileos>.

**Coordinación General**

**Dirección General de Presupuesto**

*Oscar Lovera*

**Difusión**

**Unidad Técnica y de Difusión**

*Elba Mencia*

**Coordinación**

**Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público**

*Teodora Recalde, Cecilia Facetti*

**Supervisión y Edición**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Montserrat Díaz*

**Evaluación**

**Departamento de Evaluación del Gasto Público**

*Rogelio Ibañez*

**Dirección General de Presupuesto**

**Subsecretaría de Estado de Administración Financiera**

**Ministerio de Hacienda**

