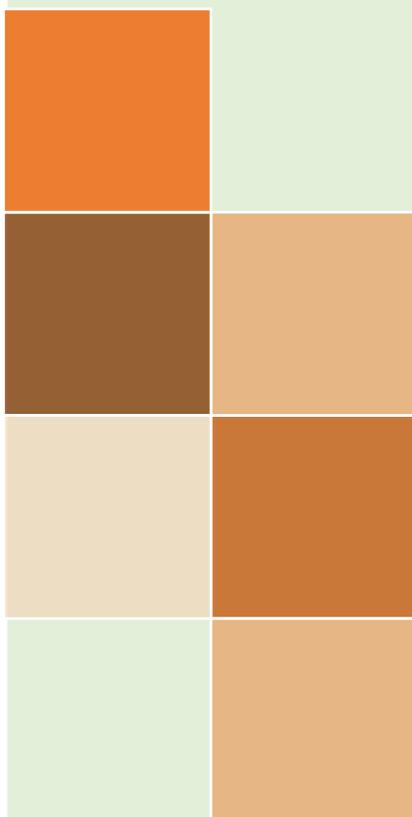




MINISTERIO DE  
**HACIENDA**

**Presupuesto  
por  
Resultados**



# Evaluación de programas públicos

*Evaluación Rápida  
de Diseño y Gestión*

Programa

**REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS  
PERSONAS**

Ministerio de Justicia

2014



## Índice

<b>Objetivo de la Evaluación</b> .....	1
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	1
Descripción General del Programa .....	1
<b>II. DISEÑO DEL PROGRAMA</b> .....	1
Objetivo del programa.....	1
Tipos de Población.....	1
<b>a) Población Potencial</b> .....	1
<b>b) Población Objetivo</b> .....	2
Componentes.....	2
<b>III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL</b> .....	4
<b>IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS</b> .....	5
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	5
Recomendaciones .....	6
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	7

### **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: REGISTRO DEL ESTADO CIVIL DE LAS PERSONAS

### Objetivo de la Evaluación

El objetivo de la evaluación es analizar el Programa “Registro del Estado Civil de las Personas”, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo. El mismo se encarga de mantener un registro continuo y completo de los nacimientos, las defunciones y el estado civil de la población.

La evaluación realizada cubrió principalmente el periodo 2012-2013. No obstante, fueron consideradas algunas medidas de política pública y cifras financieras del año 2014.

### I. ANTECEDENTES

#### Descripción General del Programa

El “Registro del Estado Civil de las Personas”, creado en el año 1880, es una institución pública responsable de la registración de los sucesos vitales en el país.

Los acontecimientos que se consideran sucesos vitales son los nacimientos, las defunciones, celebración y registración de matrimonios, y toda modificación o alteración de tales registros (legitimaciones, reconocimientos, adopciones, divorcios y rectificaciones de cualquier dato asentado en el registro original).

El Derecho a la Identidad es previo al Derecho a la Identificación, pues este último solo puede generarse si existe una inscripción en el Registro del Estado Civil, es decir si existe identidad. Una vez inscripto en el Registro Civil el ciudadano adquiere derechos y obligaciones ante la sociedad. En Paraguay, la Identificación se encuentra a cargo del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior.

La importancia del Registro Civil, radica en primer término que cuando no se contabilizan las defunciones y no se documentan sus causas, el gobierno no puede diseñar políticas eficaces de salud, de educación y demás

acciones públicas ni medir su impacto. En segundo término, la información sobre los nacimientos y las defunciones por edades, sexos y causas es la piedra angular de la planificación de la gestión pública.

Las actuaciones del Registro Civil se encuentran regidas por las disposiciones legales establecidas en la “Ley N° 1266/87 del Registro del Estado Civil”.

### II. DISEÑO DEL PROGRAMA

#### Objetivo del programa

El objetivo del programa es aumentar la cobertura de inscripción de hechos vitales, fundamentalmente en las zonas rurales, mejorando el manejo y procesamiento de las documentaciones. Reducir y optimizar los procedimientos relativos a la expedición de certificados<sup>1</sup>.

En ese sentido, el objetivo identifica adecuadamente lo que la entidad se propone alcanzar, respondiendo claramente a la problemática que espera superar a través del desarrollo de sus acciones.

#### Tipos de Población

##### a) Población Potencial

El programa no ha definido la población potencial al cual se enfoca. Sin embargo, durante el proceso de evaluación se ha analizado quienes son las personas que requieren de la intervención del programa, en ese sentido, se considera que está dirigido a todos los habitantes del país, por lo que se toma como población potencial la cantidad total de población. La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) estima en 6.709.730<sup>2</sup> habitantes, la población de Paraguay en el año 2013.

<sup>1</sup> Formulario FG02 1 “Fundamentación de Programas”. Año 2014.

<sup>2</sup> Encuesta Permanente de Hogares 2013. DGEEC.

### b) Población Objetivo

La identificación y estimación de la población objetivo del programa se torna un tanto compleja. El hecho de englobar grupos de población cuya cantidad es difícil de predecir y/o definir, como es el caso de la cantidad de acontecimientos como matrimonios, anulaciones, etc.

En ese sentido, se ha procedido a la estimación de la población objetivo a modo referencial, donde se presenta la cantidad de población afectada por el programa, calculada en base a un documento publicado por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, “Paraguay, Proyección de la Población Nacional por sexo y edad 2000 – 2050”.

En dicho documento, se realizan las proyecciones por sexo y edad en quinquenios. En ese sentido, se toma lo correspondiente a los años 2010 – 2015, se consideran los grupos de población más visibles para el programa, como ser la población de nacidos, difuntos y matrimonios. Para la selección de éste último, los criterios tenidos en cuenta fueron los grupos de edades de 15 a 49 años, por considerarse edades con mayor probabilidad de contraer matrimonio.

#### Estimación de la Población Objetivo del Programa

Estimación de la Población Objetivo (2010-2015)	
Grupo de población	Cantidad
Nacimientos	153.260
Mortalidad	37.080
<b>Subtotal</b>	<b>190.340</b>
Matrimonio (15 a 49 años)	3.661.527
<b>Total</b>	<b>3.851.867</b>

**Fuente:** Estimaciones realizadas en base a “Paraguay, Proyección de la Población Nacional por sexo y edad 2000 – 2050”. DGEEC. Presidencia de la República.

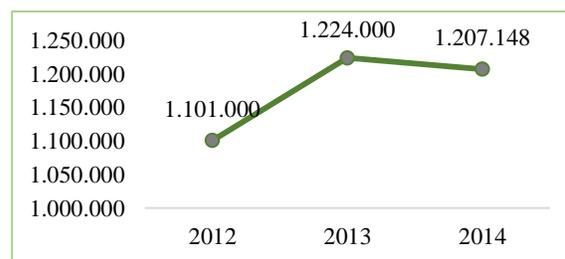
Al observar el cuadro precedente, la estimación de la población por nacidos corresponde a 153.260 personas por año, entre el periodo 2010 – 2015. Sin desmeritar los demás servicios de inscripción que realiza el programa, cabe señalar que en mayor

medida se busca llegar a la atención de ésta población por la importancia que genera al constituir la base para la identidad jurídica de cada persona.

Por otro lado, se desconocen los criterios tenidos en cuenta por el programa para determinar las metas anuales para las inscripciones de hechos vitales y estado civil de las personas<sup>3</sup>, que para los últimos tres años tuvo un comportamiento inicialmente ascendente, no así para el año 2014, donde se programó una meta inferior al año anterior en 16.852 inscripciones menos.

Sería interesante que estas planificaciones sean realizadas pensando en la articulación interinstitucional, campañas de sensibilización y comunicación, sistematización y actualización de base de datos, adecuación de oficinas registrales como así también construcción de cabeceras departamentales para la realización de inscripciones.

#### Estimación de las Metas anuales del Programa (Inscripciones)



**Fuente:** Elaboración en base a datos extraídos del SIAF.

#### Componentes

En los años 2012 al 2014, para el cumplimiento del propósito, el programa cuenta con un producto (componente) denominado “Inscripción de Hechos Vitales y Estado Civil de las Personas”. Dentro de éste producto, se engloban varias actividades como ser todos los tipos de inscripciones,

<sup>3</sup> El desconocimiento de los criterios tenidos en cuenta para la estimación de las metas anuales no se encuentra especificado en los antecedentes presentados por el programa Registro del Estado Civil de las Personas SIME N° 74.411/2014.

ingresos en la base de datos, auditoría y verificación de la información contenida en las Actas, modificaciones marginales, expedición de documentaciones y certificaciones, comunicaciones a oficiales registradores como ser la habilitación de libros, archivo, rendición de cuentas, difusión de normas reglamentarias, control de libros, auditoria etc.

Los registros realizados, tienen carácter público y prevalecen inclusive sobre otros registros, por lo que se requiere que los mismos sean fiables y seguros.

Hasta el año 2004, la expedición y registración de documentación se realizaba, en forma manual, no existiendo ni en las oficinas locales, ni en la Oficina Central ningún tipo de tecnología.

En junio del año 2004, inició el proyecto de Modernización del Registro Civil y con ello se han obtenido logros importantes como la creación de la base de datos con 8.594.533 actas: 7.190.557 de nacimientos, 1.035.458 de defunciones y 368.518 de matrimonios.

Además, el acceso inmediato a los registros permitió la emisión de certificados automatizados o asistidos, reduciendo el tiempo de respuesta al ciudadano, mejorando el servicio.

Sin embargo, aún con estos avances que ha tenido el programa, se estima como regular su pertinencia para lograr el propósito de fortalecer los sistemas y mecanismos de registros. Por más que en el desarrollo de los trabajos se registran avances y aportes en atención de la problemática respecto a la carencia de la identidad civil, estos avances no están dando una respuesta total a las debilidades institucionales y de gestión de los sistemas de registros civiles, la pérdida de documentos civiles aún sigue siendo un tema preocupante.

Así también, si se observa el cuadro siguiente se tiene que para los años analizados las diferencias entre la meta planificada y el avance productivo es muy amplia, más aún en

el año 2013 donde se registra una diferencia de 759.702 inscripciones.

Por la naturaleza del producto, resulta muy difícil determinar la gravedad de estas diferencias, puesto que la discriminación por tipo de inscripciones no se visualiza, pudiendo ser una de las causas la mala planificación de las metas productivas.

### Planificación y avance productivo 2012 - 2014

"Inscripción de Hechos Vitales y Estado Civil de las Personas"			
Año	Meta planificada	Avance productivo	Diferencia meta y avance
	(a)	(b)	(a-b)
2012	1.101.000	914.627	186.373
2013	1.224.000	464.298	759.702
2014	1.207.148	566825*	832.718

\* Avance hasta el tercer trimestre del 2014

Fuente: Reportes del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)

Al momento de analizar el diseño del programa, el mismo presenta una calidad deficiente. Esta apreciación se constata en las siguientes situaciones:

En principio, se presentan insuficiencias en la identificación y clarificación de la problemática a atender. En la formulación del diagnóstico no se contextualiza la situación de donde parte la intervención, se desconoce la tasa de subregistros existentes en el país, no se explican las contradicciones o factores específicos que impiden a los ciudadanos ejercer su derecho a una identidad.

Ahora bien, la definición del problema no aporta la suficiente claridad y precisión para orientar el diseño de un marco lógico con capacidad para responder a las especificidades de los mecanismos de registro aplicados en el país.

En segundo término, aun cuando el objetivo formulado es adecuado para propiciar el resultado esperado al cual se aboca el programa, éste último, requiere de un rediseño que ayude a reflejar una explicación del efecto neto que tendría que tener el programa sobre la ciudadanía como ser la **disminución de la cantidad de subregistros**

en el país, considerado como acción estratégica, puesto que de estos datos consignados en los archivos, se fija la identidad de las personas y las relaciones familiares, siendo en consecuencia el principal medio probatorio para acceder a prestaciones sociales y para justificar derechos provenientes de la relación de familia.

En tercer término se menciona que el producto, tal como está diseñado no permite visualizar los avances obtenidos por cada intervención. Esta discriminación por tipos de inscripciones realizadas podría informarse a través de Indicadores, de manera a contar con las informaciones precisas que permitirían mejorar la distribución de los recursos privilegiando los componentes de mayor relevancia.

Teniendo en cuenta que con el proyecto de Modernización del Registro Civil, se ha fortalecido los mecanismos de registros, esto facilitará al programa contar con informaciones reales y actualizadas, las cuales podrán ser plasmadas en indicadores útiles.

### **Campaña de inscripciones masivas**

La metodología de intervención para la inscripción de nacimientos y acercamiento de servicios de registro civil se enfoca en el involucramiento y trabajo articulado del gobierno nacional, representado por el Ministerio de Justicia y Trabajo a través del Registro Civil, con el gobierno departamental y local, buscando así el fortalecimiento y sostenibilidad del sistema registral.

Específicamente la metodología que utilizan consiste en que oficiales del Registro del Estado Civil de las Personas realizan visitas al interior del país, situándose en lugares públicos para que los pobladores puedan acercarse y obtener sus certificados de nacimiento, matrimonio y defunción.

Este sistema utilizado se evalúa como eficaz desde el punto de vista de que contribuye ampliamente para el logro del objetivo del

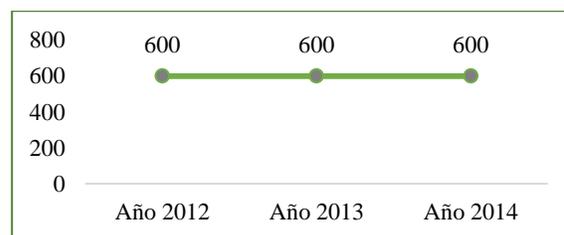
programa puesto que apunta además del desarrollo humano, a un enfoque de derecho, con lo cual el Estado se acerca a la ciudadanía, cambiando el paradigma del trabajo donde antes se esperaba que la ciudadanía se acerque al Estado.

### **III. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL**

El Registro del Estado Civil de las Personas cuenta con un Archivo Central y aproximadamente 476 oficinas locales diseminadas en todo el territorio nacional dependiendo directamente de la Dirección General del Registro del Estado Civil.

Todos los funcionarios y empleados auxiliares del Registro del Estado Civil son nombrados por el Poder Ejecutivo. Cuenta con la organización y el personal necesario para su buen funcionamiento previsto en el Presupuesto General de la Nación.

#### **Cantidad de personal permanente del programa.**



**Fuente:** Anexo de Personal. Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Para el análisis de la dotación de personal de la Dirección General del Registro del Estado Civil de las Personas, sólo se pudo contar con la cantidad de funcionarios permanentes, lo que no permitió tener un panorama general de la institución sobre la situación en materia de Recursos Humanos.

Pero en base a las informaciones proporcionadas por el programa en este contexto, los mismos mencionan que la

cantidad de personal es suficiente y adecuada para llevar adelante las actividades.<sup>4</sup>

Esta afirmación expuesta por el programa no se ve reflejada en los avances de sus metas productivas, puesto que han tenido avances no muy significativos de alrededor del 50%, lo que significa que la causa del no cumplimiento obedecería a otros factores ajenos a la cantidad de recursos humanos.

#### IV. RECURSOS FINANCIEROS Y RESULTADOS

La asignación de Recursos Financieros del programa representó aproximadamente el 7% del Plan Financiero<sup>5</sup> del Ministerio de Justicia y Trabajo. Entre los años 2012 y 2014 la cantidad de recursos financieros asignados ha tenido fluctuaciones considerables.

Los recursos correspondientes al programa se encuentran distribuidos en dos fuentes de financiamiento, Recursos del Tesoro (Fuente 10) y Recursos Institucionales (Fuente 30), éste último en menor porcentaje, procedente de los aranceles que la institución percibe por la emisión de los certificados.

#### Recursos Financieros por fuente de financiamiento

(En millones de Guaraníes)

Fuente	Plan Financiero			Variación % 2013-2012
	2012	2013	2014	
10	14.611	15.025	14.984	414
30	8.924	14.404	10.965	5.481
Total	23.535	29.429	25.949	9.029

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

Si se toma como referencia la distribución de recursos por Grupo de Gastos, la mayor parte de los recursos forma parte del grupo 100 “Servicios Personales”, lo cual se justifica por ser un programa prestador de servicios, cuyo principal costo es el pago de salarios.

Así también, dentro del Grupo de Gastos 500 “Inversión Física”, la mayor cantidad de

<sup>4</sup> Manual de Organización y Funciones. Registro Civil de las Personas.

<sup>5</sup> Plan Financiero año 2013 del Ministerio de Justicia y Trabajo G. 404.626 millones.

recursos es destinada para la adquisición de equipos de oficina y computación.

#### Recursos Financieros por Grupo de Gastos

(En millones de Guaraníes)

Grupo del Gasto	Plan Financiero			% Participación en el PLF 2013
	2012	2013	2014	
100 Servicios Personales	15.790	16.267	16.226	55,28
200 Servicios No Personales	3.165	4.401	2.540	14,95
300 Bienes de Consumo e Insumos	2.045	3.232	1.934	10,98
500 Inversión Física	2.535	5.530	5.249	18,79
Total	23.535	29.429	25.949	100,00

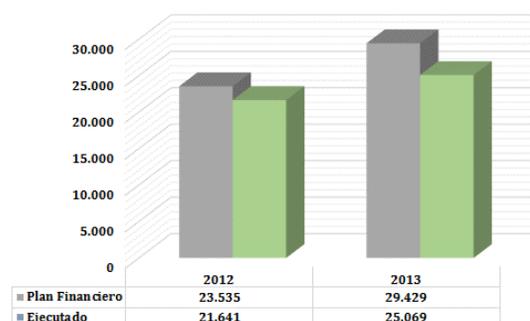
Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera-SIAF

En cuanto a las Ejecuciones Financieras, el programa en los últimos años ha venido ejecutando su Plan Financiero en un orden superior al 80%.

Al realizar la comparación entre el avance productivo del programa respecto al avance financiero, se tiene que en el 2012 la relación es medianamente coherente, 92% para el avance financiero y 83% para el avance productivo. No así en el año 2013, donde los resultados entre ambas variables mostraron considerables desviaciones, 85% para el primero y 38% para el segundo.

#### Ejecución Financiera. Año 2012 - 2013

(En millones de guaraníes)



#### V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En términos generales Paraguay necesita saber cuántas personas nacen y mueren cada año y las principales causas de defunción, para que sus sistemas públicos funcionen

como es debido. La única manera de contabilizar a todos y hacer un seguimiento de los nacimientos y defunciones es el Registro Civil.

En ese sentido, de acuerdo a los resultados de las dimensiones evaluadas en el presente informe, se presentan las siguientes conclusiones:

- Las informaciones que proporciona el Registro Civil constituyen piedras angulares para la planificación de las políticas públicas del país, pues proporciona la base para la identidad jurídica de cada persona, como también permite identificar los problemas más acuciantes de la población.
- El programa tiene identificado correctamente el objetivo que se propone alcanzar.
- En cuanto a la población potencial, el programa no ha determinado claramente la población a la cual se dirige. En ese sentido, a raíz del análisis realizado se ha determinado como población potencial a la cantidad total de personas del país (6.709.730 habitantes)
- Se ha estimado la población objetivo en 3.851.867 personas, considerando los tipos de inscripciones realizadas y las edades de las personas que se enmarcan dentro de las probabilidades de adquirir el servicio.
- Se desconocen los criterios tenidos en cuenta para la determinación de las metas anuales, cuya cuantificación tuvo un comportamiento inicialmente ascendente, no así para el año 2014 donde la meta disminuyó en 16.852 inscripciones.

- Aun con los avances obtenidos en materia de modernización del Registro Civil, se considera como regular su pertinencia para lograr el propósito de fortalecer los sistemas de mecanismos de registros.
- En cuanto al diseño del programa, el mismo muestra una calidad deficiente, puesto que se presentan insuficiencias en la identificación y clarificación de la problemática a atender por el programa. Así también en el diagnóstico no se contextualiza la situación de donde parte la intervención del programa.
- Es necesaria la implementación de instrumentos como los indicadores de desempeño que proporcionen informaciones acerca de la discriminación de los servicios de manera a poder medir el impacto que genera cada uno de ellos en forma independiente.
- En el año 2013, los avances productivos respecto a los avances financieros mostraron desviaciones considerables del 38% para el primero y 85% para el segundo.

#### **Recomendaciones**

- Se recomienda reformular el diseño del programa, apoyándose en un instrumento de planificación como por ejemplo la Matriz de Marco Lógico donde se identifique y mejore cada punto relacionado al diseño mencionado en la conclusión.
- Resulta pertinente incorporar la descripción sistemática de la línea base de las capacidades de desempeño del personal responsable de prestar servicio en el registro civil y de la condición institucional en la que desarrollan sus funciones. Sin esa línea de base, resulta complicado determinar, en el futuro, los avances alcanzados en la consecución del propósito de fortalecer los sistemas de Registro Civil.

- Determinar criterios para la definición de las metas productivas anuales.
- Es aconsejable elaborar una propuesta de coordinación e intervención con los gobiernos locales para generar efectos en los sistemas de registros y en la capacidad de gestión de los mismos. De esa manera se podrá contar con indicadores acordes que determinen por ejemplo:
  - 1- La problemática del subregistro en las zonas o localidades en las que se focaliza la intervención.
  - 2- El estado del desarrollo institucional encargado del Registro Civil.
  - 3- El modelo de intervención que se ha venido impulsando.
- Se recomienda seguir avanzando en la sistematización y documentación del Registro Civil, de manera a facilitar la capacitación del personal y ampliar la cobertura del Registro Civil.
- Finalmente, en atención al enfoque de género, se sugiere diseñar y desarrollar la promoción de organizaciones de mujeres promotoras del derecho a la identidad en las localidades atendidas, las cuales podrán desempeñar funciones de educación ciudadana en torno al derecho a la identidad, divulgar los requisitos y documentos requeridos para tramitar la inscripción en el registro, apoyar en la promoción y la coordinación logística de las campañas de registro.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Expediente SIME N° 74.411/2014 Antecedentes del Programa Registro del Estado Civil de las Personas. Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Formulario FG 02 1Fundamentación de Programas
- Sistema Integrado de Contabilidad (SICO)
- Sistema Integrado de Programación Presupuestaria (SIPP)
- <http://registrocivil.gov.py/>

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS  
"Evaluación Rápida de Diseño y Gestión"

**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**

*Elvira Pereira*

**Dirección General de Presupuesto**  
**Subsecretaría de Estado de Administración Financiera**  
**Ministerio de Hacienda**

