

NOMBRE DEL PROGRAMA: VISAS EN EL EXTRANJERO

 PROGRAMA NUEVO - VERSIÓN: 4
 SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES
 MINISTERIO DE INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

CALIFICACIÓN

Objetado técnicamente

I. ANTECEDENTES

PROPÓSITO

Personas residentes en el extranjero cumplen los protocolos necesarios para el ingreso de forma regular al país.

DIAGNÓSTICO

Personas residentes en el extranjero que no cumplen con las condiciones para el ingreso de forma regular al país.

La migración no es un fenómeno contemporáneo, la búsqueda de mejores condiciones de vida es parte de la naturaleza humana y ha sido el motor de desarrollo en diferentes contextos a lo largo de la historia. En los últimos años se han evidenciado importantes eventos de desplazamiento y migración internacional, gran parte de ellos asociados a conflictos y situaciones de violencia extrema en sus respectivos países de origen, así también, como graves hechos de inestabilidad política y económica.

El actual flujo migratorio hacia Chile comenzó paulatinamente en la década del noventa, principalmente desde los países de la frontera norte: Perú y Bolivia (Canno y Soffia, 2009), y posteriormente, a partir del año 2010, este flujo aumenta y se diversifica progresivamente con otros países de origen, principalmente Colombia, Haití y Venezuela, posicionando a Chile como uno de los países con mayor crecimiento migratorio en el mundo entre 2018 y el primer trimestre 2022 (Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2022.)

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2022), hay cuatro factores que han acelerado los flujos migratorios intrarregionales hacia Chile:

la diseminación de la información para migrar a través de medios de comunicación;

una disminución de los medios de transporte hacia países del hemisferio norte:

la instalación de mecanismos de integración a través de pactos regionales, y

la implementación de restricciones de los países tradicionalmente receptores de migrantes latinoamericanos extra regionales.

A su vez, ya desde 2020, en los países latinoamericanos se produjeron o agudizaron crisis económicas producto de la pandemia, lo que no sólo ha sido un factor de expulsión hacia Chile, sino que también ha generado nuevos riesgos (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, R4V, 2021 p. 1)

Entre 2018 y 2022 existieron acciones y medidas desde el Gobierno chileno que, conjugado con el contexto regional y mundial, como también con la pandemia, trajeron consigo avances y temáticas aún pendientes. Dentro de los avances hacia la regularidad migratoria, entre 2018 y 2022 se otorgaron más de 1 millón de Visas Temporales y casi 300 mil Permanencias Definitivas, lo que corresponde a la mitad de los visados otorgados desde 2012. Para ello, fue fundamental el proceso de regularización extraordinaria realizado entre 2018 y 2019, y posteriormente la regularización 2021.

Tener un visado desde el primer día con un permiso consular es difícil de concretar: al 28 de febrero de 2022, solamente se han otorgado el 14% de las Visas de Responsabilidad Democrática (VRD) y menos de un tercio de las Visas de Reunificación Familiar (VRF) desde su creación en abril 2018. Asociado a estas medidas -y teniendo en cuenta la amalgama entre pandemia y contexto regional- los datos exponen una baja en los flujos migratorios totales hacia Chile que venían en claro aumento: si en 2017 se quedaron aproximadamente 103.827 haitianos/as en Chile (diferencia entre entradas y salidas) y en 2018 permanecieron 188.939 venezolanos/as, ello bajó a -3.032 y -29.880 respectivamente en 2021.

Estas cifras reflejan la baja del fenómeno de sobreestadía de turismo, esto es, la gran cantidad de personas que ingresaban con visa de turismo, con la real intención de residir, y al no lograr un visado, cayeron en situación de irregularidad migratoria. Sin embargo, se incrementaron sin precedentes los ingresos irregulares notificados por la Policía de Investigaciones, los que en 2017 eran 2.905 y en 2021 se elevaron a 56.586, mientras que solamente en el primer trimestre de 2022, estos llegaron a 13.928, compuestos primordialmente por personas venezolanas. De hecho, entre 2018 y 2021 se dieron el 88% de los registros de ingresos irregulares de los últimos 10 años (desde 2012). Cabe destacar, que estos datos no consideran ingresos de menores de 18 años, los que en 2021 ascendieron a al menos 5.983, con datos de Carabineros.

Finalmente, es importante señalar que, medidas como las expulsiones mediatizadas y la presencia de fuerzas armadas en frontera no inhibieron el ingreso irregular.

Posterior al juramento del nuevo Presidente de Chile, el 11 de marzo del presente año, la administración entrante extendió un Estado de Excepción originalmente declarado por la administración saliente, que envía al personal militar y la policía a las fronteras norte con Perú y Bolivia, desde el 15 de febrero de 2022 para prevenir entradas irregulares en las provincias de Arica, Parinacota, Tamarugal y El Loa. El nuevo gobierno también continuó aplicando estrictamente los procedimientos de "reconducción" bajo la nueva Ley Migratoria.

El año 2022, en atención a la entrada en vigencia de la Ley 21.325, que solo permite el cambio de condición migratoria en determinadas circunstancias, y la facultad para resolver los permisos de residencia de extranjeros fuera del territorio nacional, se espera un incremento en la demanda por los permisos de residencias temporales, los cuales deberán ser tramitados con la máxima eficiencia a fin de evitar que siga perseverando situaciones que afectan los derechos de la población migrante y que deriva de la irregularidad.

ESTRUCTURA Y GASTO POR COMPONENTES

Componente	Gasto estimado 2023 (Miles de \$ 2022)	Producción estimada 2023 (Unidad)	Gasto unitario estimado 2023 (Miles de \$ 2022)
Personas extranjeras reciben un Permiso de Residencia Temporal	409.929	4.000 (Permisos de Residencias Otorgados)	102,48
Gasto Administrativo			
Total	409.929		
Porcentaje gasto administrativo			
Variación porcentual del gasto respecto a presupuesto inicial 2022	0%		

POBLACIÓN Y GASTO

Tipo de Población	Descripción	2023 (cuantificación)
Población Potencial	La Población potencial son todos aquellos extranjeros que ingresan a Chile con un permiso de Residencia Transitoria más las personas que poseen un parte por denuncia de ingreso por paso no habilitado.	2.544.166 Personas
Población Objetivo		Programa Universal *

<p>Población Beneficiaria</p>	<p>La población beneficiaria será todos aquellos extranjeros a los cuales se le otorga un permiso de residencia, los cuales serán atendidos por orden de postulación y atendida la suficiencia documental con la cual desean fundar dicha solicitud. El otorgamiento del permiso de residencia en sí, estará sujeto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No contar con sanciones migratorias que hayan derivado en una orden de abandono o expulsión, las cuales se encuentren vigentes al momento de la postulación - Cumplir con los requisitos para la subcategoría de Residencia Temporal que solicite el extranjero, normados en el Decreto 177 de 2022 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Entre los requisitos para obtener la residencia, se encuentra el <ol style="list-style-type: none"> a. Copia del Pasaporte del solicitante, cuya vigencia no sea inferior a un año. b. Certificado de Antecedentes correspondiente a su país de origen, el cual debe presentarse apostillado, en caso de mayores de 18 años. Los niños, niñas y adolescentes, deberán presentar el Certificado o Acta de Nacimiento debidamente legalizada, que permita acreditar se encuentra al cuidado de sus padres o tutor legal. c. Además de los documentos señalados anteriormente, cada subcategoría de residencia temporal exige la presentación de antecedentes particulares, ello dependiendo del motivo por el cual la persona desea residir en Chile. Las Subcategorías son: <ul style="list-style-type: none"> - Permiso de reunificación familiar - Permiso para extranjeros que desarrollan actividades lícitas remuneradas - Permiso para extranjeros que busquen establecerse en el país con el objetivo de estudiar - Permiso para trabajadores de temporada - Permiso para personas acogidas a acuerdos internacionales - Permiso para religiosos de cultos reconocidos oficialmente - Permiso para extranjeros que se encuentren bajo tratamientos médicos - Permiso para extranjeros jubilados y para rentistas - Permiso para ex titulares de residencia definitiva - Permiso para inversionistas y personal relacionado - Permiso de negocios de múltiple entrada d. No contar con antecedentes negativos en Chile o en el extranjero, es decir, no haber sido condenado en Chile o en el extranjero, por algún crimen calificado como simple delito conforme al Código Penal de Chile <p>Los permisos de residencia se otorgarán a todos aquellos extranjeros que cumplan con las condiciones explicadas, conforme a la Ley 21.325, el Decreto 296 del 2022, y el Decreto 177 del Ministerio de Interior y Seguridad Pública del 2022.</p>	<p>Programa Universal *</p>
-------------------------------	--	-----------------------------

* El programa no cuenta con población objetivo, dado que es universal.

Gasto por beneficiario 2023 (Miles de \$2022)	Cuantificación de Beneficiarios			
	2023 (Meta)	2024	2025	2026
0 por cada beneficiario (Personas)	4.000	4.400	4.800	5.200
Concepto		2023		
Cobertura (Objetivo/Potencial)		100%		
Cobertura (Beneficiarios/Objetivo)		0%		

INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Porcentaje de Personas extranjeras que ingresan con una visa desde el exterior	$(N^{\circ} \text{ de Migrantes que hacen ingreso al país con una residencia otorgada por SERMIG en el año } t / N^{\circ} \text{ de migrantes que ingresaron a Chile en el año } t) * 100$	Eficacia	0%
Porcentaje de Migrantes que se les otorga como Residentes Exterior	$(N^{\circ} \text{ migrantes que se les otorga una visa desde el exterior} / N^{\circ} \text{ de migrantes que solicitan como Residente en el Exterior en el año } T) * 100$	Eficacia	26%

INDICADORES A NIVEL DE COMPONENTES			
Nombre del Indicador	Fórmula de Cálculo	Dimensión	2023 (Estimado)
Tiempo Promedio de Tramitación	$(\text{Suma de los días transcurridos entre la fecha en la cual el extranjero hace la solicitud de residencia desde el exterior y la fecha de notificación de la Resolución de la residencia solicitada en el año } T) / (N^{\circ} \text{ Total de permisos de Residencias desde el exterior resueltos en el año } T)$	Eficiencia	0

II. EVALUACIÓN

EVALUACIÓN GENERAL

El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación a la población que se ve afectada por dicho problema), coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención), ni en términos de consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados). Se requiere que la institución proponente profundice en la especificación de ciertos elementos que se indican en adelante.

Atingencia: Se evidencia una limitada pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad identificada en relación a la población que se ve afectada. El problema o necesidad identificada no afecta directa o indirectamente el bienestar de una población. Corresponde a un problema de gestión o de procesos de la institución proponente. No es posible identificar con claridad la población que se ve afectada directa o indirectamente por la problemática identificada ni la magnitud del problema. No se verifica una vinculación entre el diseño propuesto y la misión, objetivos y productos estratégicos de la institución proponente.

Coherencia: Se observa una limitada relación entre los objetivos (fin, propósito y componentes), la población a atender y la estrategia de intervención propuesta. El propósito del programa no constituye una solución del problema identificado, no permite conocer cuál es el resultado que se espera alcanzar, ni conocer cuál es la población que se espera atender. La descripción de la población potencial no se relaciona con la población identificada en el problema ni en el propósito. No todos los componentes corresponden a bienes y/o servicios que se entregan a una población. No se establece con claridad cuál es el objetivo de política pública a que se espera contribuya la intervención.

Consistencia: Se observa una limitada relación entre el diseño del programa y su posterior ejecución, analizada a partir de los indicadores, el sistema de información propuesto y los gastos planificados. Los indicadores del programa no miden efectivamente el resultado esperado ni los productos provistos por el programa. No se justifican adecuadamente los gastos administrativos del programa.

EVALUACIÓN POR ÁMBITO

Antecedentes del Programa:

El carácter permanente del programa debe justificarse en referencia al carácter del problema a abordar. En lo referente al marco normativo debe presentar qué aspectos de este programa son regulados por alguna norma vigente.

Diagnóstico de la Necesidad del Programa:

El problema, tal como está presentado no corresponde a un problema social, ya que el residir fuera no es un problema.

Los datos presentados no permiten dimensionar el problema. Para ello debe hacer referencia a las personas que ingresan al país no cumpliendo la normativa para su ingreso formal al territorio, por año y en los últimos años, de modo de poder dimensionar el problema. En relación a la dimensión del problema, se señala que en 2018-2022 otorgaron 1 millón de visas temporales, no quedando claro si esas visas corresponden a 1 millón de personas que pudieron ingresar de forma regular al país y por lo tanto no serían parte de la población que presenta el problema, pero podría servir de referencia, siempre que entregue información respecto de las personas que ingresan al país sin esta visa. Tampoco queda claro lo presentado respecto a los problemas de gestión que tendría SERMIG, toda vez que no ha emitido las Visas de

Responsabilidad Democrática y las de Reunificación Familiar, pero estas personas si han realizado los trámites, por lo que debe precisar de modo de entender si corresponde o no a la población que presenta el problema. Debe revisar y completar el análisis del problema de modo de poder dimensionar y caracterizar la población que presenta el problema y caracterizar la población que el programa espera atender en el mediano plazo.

Debe indicar si el problema afecta a un grupo específico de la población, evidenciando brechas y barreras que le impidan el ejercicio pleno de sus derechos. Lo presentado no da respuesta a la pregunta.

Respecto a las causas, se deben identificar aquellas que inciden directamente sobre el origen del problema principal que abordará a través de los componentes del programa. Debe revisar la causa referida al vencimiento de quiénes tiene visa, porque no corresponde a una causa referida al problema de este programa. En el análisis del diagnóstico debe presentar datos sobre el problema (y no acá) y en esta pregunta analizar las causas que originan este problema. Debe corregir y desarrollar la causa que este programa abordará. Se recomienda homologar los conceptos, ya que en el componente no se refiere a visas sino a permiso de residencia temporal.

Por su parte, en relación con los efectos que se espera evitar con la implementación del programa, se deben identificar aquellas consecuencias que se observarían en el corto y largo plazo en el caso que no se llevara a cabo la intervención. Debe revisar lo presentado, debe presentar aquellas situaciones de corto y largo plazo que se espera evitar con este programa.

La evidencia de experiencias nacionales e internacionales se considera insuficiente para la justificación del diseño del programa. La primera evidencia referida a Canadá debe explicar qué aspectos de esa experiencia son los que replica este programa. A modo de ejemplo ¿en Chile el permiso temporal también tiene una vigencia de 5 años? Tampoco es claro que de la experiencia americana aplica este programa, ya que, de acuerdo con lo presentado, no es claro que en Chile el ingreso lo determine un oficial fronterizo. Debe ajustar y presentar evidencia de la solución del problema identificado, dando cuenta de sus resultados, efectividad y justificación que permita avalar la pertinencia del tipo de intervención que se propone.

Por último, se solicita incluir citas según formato APA, justificando todas las afirmaciones con sus respectivas fuentes de información. Incluir bibliografía de todas las citas en la pregunta correspondiente y ordenar alfabéticamente. Se requiere además mencionar lo que significa cada sigla utilizada antes de referirse a ellas por primera vez en el documento.

Objetivo del Programa y Población:

El fin del programa da cuenta el objetivo de política pública al que contribuye el programa. Sin embargo, debe eliminar de su enunciado de Fin el medio por el cual se realizará dicha contribución.

Por su parte, el propósito esta correcto pero debe ser homologado con el problema, una vez este sea modificado.

Respecto a las poblaciones, se recuerda que la potencial corresponde a la población que se encuentra afectada por el problema, necesidad o situación negativa a revertir por el programa. En la descripción presentada no da cuenta de la población que ha identificado en el problema, debe corregir y ajustar. En relación con la cuantificación, se puede revisar cuando se complete el diagnóstico. Sin embargo, no tiene sentido que si ha estimado una población migrante de 1.462.103 personas (2020 INE-extranjería y Migraciones) cuantifique a la población que no ha ingresado de forma regular en 2.544.166 personas.

Con relación a la población objetivo, corresponde a aquella que el programa ha definido atender en el mediano plazo. Es necesario que presente criterios de focalización debido a que, si el programa fuera universal, atendería a todas las personas que presentan el problema, eso significa que dispone de la capacidad técnica y recursos para atender a los más de dos millones de personas. Dado que no dispone de los recursos para atender a toda la población potencial, es necesario que establezca criterios de focalización que le permite seleccionar a quiénes va a atender en el mediano plazo. Además debe cuantificar la población objetivo.

Por último, la población beneficiaria corresponde a un subconjunto de la población objetivo que el programa espera atender durante un año (12 meses). En lo presentado debe incluir los requisitos que debe presentar la persona para ser atendido. No corresponde poner los requisitos que debe cumplir para entregar el servicio que contempla esta intervención, lo que deben ir en la estrategia de intervención. Se debe explicar que las personas para ser atendidas deben estar en el extranjero y considerando lo presentado, inscribirse en una plataforma. En el caso que la población objetivo exceda los cupos de atención disponible, debe especificar mecanismos de prelación. Debe explicar cuál es el criterio que aplica para estimar los cupos de atención en cada uno de los años informados.

Estrategia del Programa:

El programa presenta un componente único. Debe mejorar su presentación de modo que sea claro el servicio que entrega, su objetivo, la causa que aborda, la población que se beneficia, el servicio que entrega, la modalidad de entrega del servicio provisto, quién lo entrega y el tiempo que se ejecutará. Debe revisar lo presentado de modo de dar respuesta a cada uno de estos ítems.

En la estrategia de intervención del programa se debe describir cómo este componente permite el logro del propósito. Además, debe explicar el flujo de la intervención desde que los beneficiarios ingresan al programa hasta su egreso, y si corresponde seguimiento posterior. En la descripción del flujo se debe incluir las complementariedades con otros programas y cuando corresponda, se debe indicar si el programa incorpora el enfoque de derechos humanos en su diseño y mencionar en qué etapas.

Por otro lado, la incorporación del enfoque de derechos humanos debe completar la respuesta explicando cuando lo incorpora (niños, niñas y adolescentes y migrantes) en qué etapa y cómo se incorpora. Y en aquellos casos que no lo incorpore debe justificar su no incorporación (género, pueblos indígenas, pertinencia territorial, discapacidad, dependencia). Se recomienda considerar el enfoque territorial, debido a que en el diagnóstico ha señalado que en el norte del país el problema se acrecienta.

Por último, se debe incorporar mecanismos de participación ciudadana. En tanto, en los mecanismos de transparencia pública debe considerar

que al menos anualmente el programa debe informar a la ciudadanía lo realizado y los resultados obtenidos.

Indicadores:

Los indicadores de propósito deben permitir medir el logro del propósito del programa. En este sentido el primer indicador podría ser adecuado, sin embargo, hay que ajustar algunos aspectos para que cumpla en calidad. En la descripción de la estrategia o del componente debe especificar por cuanto tiempo está vigente el permiso transitorio que entrega este programa desde que es otorgado. Esto es importante por la temporalidad que debe considerar en la fórmula de cálculo, debiendo incluir en numerador las residencias temporales otorgadas en t y $t-1$. Además, debe depurar el dato de personas extranjeras que ingresan al país, de modo de no considerar aquellas personas que ingresan teniendo residencia definitiva, como aquellas que ingresan como turista. En la metodología debe complementar junto a los conceptos utilizados en el indicador y las variables y criterios que permiten definir quién es parte del numerador y denominador. En este sentido señalar donde se obtiene el dato de ingreso al país en año t y el dato de ingreso con residencia temporal obtenida desde el exterior. Debe utilizar en el nombre del indicador, la fórmula de cálculo y metodología el mismo concepto, corrigiendo lo que sucede al utilizar visa desde el exterior, residencia otorgada por SERMIG, permiso de residencia otorgada en el extranjero. Debe precisar la fuente de datos que alimenta el indicador. Es necesario que complete la estimación de las metas para el periodo 2022-2024.

Con relación al segundo indicador, lo presentado es un indicador de gestión, que no da cuenta del logro del propósito. Se recomienda construir un indicador que mida el porcentaje de personas que reciben una respuesta oportuna a la solicitud de visa, es decir, que solicitan visa en el extranjero que reciben una respuesta dentro de un cierto plazo que se estime pertinente, como proporción del total de solicitantes, de modo de incluir también a quienes son rechazados por no cumplir los requisitos para recibir la visa, pero aun así reciben un servicio oportuno.

Debe completar las metas de los indicadores y explicar con base a que se realiza dicha estimación.

Por otro lado, sobre la información centralizada, hace referencia a la información de las personas que el programa atiende, pero no hace referencia a la información de personas extranjeras ingresadas a Chile.

En relación al indicador del componente 2, para que se considere adecuado, debe incorporar un estándar de calidad, esto es medir los permisos que se resuelven antes de determinado periodo. Considerando que se ha señalado que la duración del componente es 6 meses, puede utilizar un periodo máximo de seis meses. Debe reformular el indicador completando las estimaciones de meta.

Se debe presentar la evidencia utilizada para estimar los valores de sus indicadores, así como los instrumentos que utilizará para recolectar los datos.

Por último, el programa debe señalar si cuenta con un sistema de información que permita hacer seguimiento de sus beneficiarios e indicar las variables con las que cuenta (RUT, RBD, datos de contacto, etc.).

Gastos:

Los gastos asociados a la producción del componente deben describir todos los desembolsos financieros que están relacionados con la producción de los bienes o servicios que proveen los componentes, considerando las HH involucradas en dicho proceso.

Por su parte, en los gastos administrativos se deben incluir detalladamente todos los desembolsos que estén relacionados con la generación de servicios o actividades de apoyo a la producción de los componentes del programa. Por lo general, están vinculados con los sueldos del equipo directivo del programa, supervisores, encuestas, entre otros. Los honorarios del personal implicado en la producción de los bienes o servicios de los componentes deben incluirse dentro de estos, y no en los gastos administrativos, que deben constituir una proporción menor del gasto del programa. En la descripción de todos los gastos del programa se debe señalar además si estos gastos son existentes o son adicionales en la institución.