

SÍNTESIS DE COOPERACIÓN TÉCNICA (TC-ABSTRACT)

I. INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

País/Región:	México
Nombre:	Dimensionamiento del plan de fortalecimiento del sistema de registro civil e identificación de México
Número de CT:	ME-T1240
Jefe de Equipo/Miembros:	Mia Harbitz (IFD/ICS), Jefe del equipo; Benjamin Santa Maria (ICS/CGU); Iván Arcos Axt (IFD/ICS); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); y Cecilia Bernedo (IFD/ICS).
Tipo de Cooperación Técnica:	Apoyo a operaciones (<i>Operational Support – OS</i>)
Referencia a Solicitud:	IDBDocs#38058044
Fecha del TC Abstract:	17 de octubre, 2013
Beneficiario:	Gobierno de México
Organismo ejecutor y nombre de contacto:	Registro Nacional de la Población (RENAPO)/ Alejandro Armenta, Director RENAPO.
Fondos solicitados del BID:	TBD
Plan de financiamiento:	BID: US\$210.000 Local: (<i>in kind</i>) <u>US\$100,000</u> Total: US\$310.000
Plazo de Desembolso:	27 meses
Fecha de inicio requerida:	1 de diciembre, 2013
Tipo de consultor (firma o individual):	Consultores Individuales.
Preparado por:	División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS)
Unidad responsable del desembolso:	CID/CME
Incluida en estrategia de país:	Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Incluida en CPD:	Sí <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>
Prioridad de sector del GCI-9:	Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 De acuerdo al artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son responsabilidad del Estado en los términos que establezca la ley, la cual especifica que el registro civil es una responsabilidad de cada una de las 32 Entidades Federativas¹. Cada una de ellas determina la forma en que este registro civil debe ser llevado y, aún más importante, determina que los recursos que son destinados para tales efectos son de diferentes tamaños. Más aún, en Estados con

¹ Art. 121 IV Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

gran porcentaje de ruralidad, el acceso es aún más precario haciendo aún más difícil dimensionar realmente el problema. Esto hace que exista una gran disparidad en el acceso al registro con que cuentan los habitantes de cada Estado, así como heterogeneidad en la calidad y oportunidad del registro, lo que impacta directamente las cifras con que se cuantifica el registro de nacimiento.

- 2.2 Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI) en 1999, sólo un 78,7% de los nacimientos era registrado oportunamente² cifra que mejoró el 2009 alcanzando un 93,4%³. Si bien existe una mejora en este indicador no se sabe si aquellos nacimientos que no fueron registrados dentro del plazo legal determinado por cada Estado hayan sido inscritos en forma posterior. Este problema, conocido como sub-registro de nacimiento, tiene como resultado personas que al no haber sido registradas carecen de una identidad legal, lo que hace extremadamente difícil su inclusión en la vida económica, social y política de un país. Estas personas no pueden, entre otras cosas, ejercer sus derechos, ni acceder a beneficios sociales, y tampoco cumplir con sus deberes cívicos.
- 2.3 Al no contar con un sistema eficiente o confiable para el registro civil, las Entidades Federativas (y el país) carecen de la posibilidad de contar con un sistema de información continuo sobre nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios. Carecen además de estadísticas vitales confiables lo que dificulta medir, entre otras cosas, tasa de fecundidad y mortalidad infantil y materna, haciendo además que la información para el diseño de políticas públicas sea incompleta. La falta de estadísticas vitales también influye en la medición de la metas del milenio. La carencia de este registro hace que la identidad legal de una persona (materializada en su cedula de identidad y/o pasaporte) no cuente con un documento fundante, como lo es la acta de nacimiento, haciendo que los documentos de identificación tengan el riesgo de no cumplir con los estándares internacionales de seguridad fijados para esta materia⁴.
- 2.4 En 1997, el Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO) creó el Programa de Modernización Integral del Registro Civil. Este programa persiguió dos objetivos fundamentales: i) coadyuvar a elevar la calidad en la prestación de los servicios que el Registro Civil proporciona a la sociedad en su conjunto; y ii) obtener información de manera confiable, homogénea y oportuna, que permita certificar fehacientemente la identidad de las personas y conformar el Registro Nacional de Población. Sin embargo, este programa no ha avanzado como estaba planificado. No obstante, este año (2013) el Gobierno de México

² Registro oportuno es el que se realiza dentro del plazo establecido en la ley. Para México este plazo varía entre entidades federativas desde 180 días hasta un año.

³ UNICEF e INEGI. 2011. Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009.

⁴ Si bien los documentos de identificación son de competencia federal la falta de interoperabilidad entre las entidades federativas en esta materia y las disparidades que estas entidades tienen con sus registros crean un riesgo potencial que debe ser asumido integralmente.

solicitó al BID apoyo para actualizar el diseño del Programa, así como su dimensionamiento y costo.

- 2.5 **Diagnóstico.** De acuerdo a las cifras de INEGI para registro oportuno, y a las del Censo de Población y Vivienda del 2010, aproximadamente unos 160,000 nacimientos por año no son registrados. Al ser este un promedio nacional, significa que hoy hay Estados en los que esta cifra es aún más alta. Esto representa 160,000 niños y niñas que, en promedio, nacen con una importante barrera para poder desarrollarse plenamente como personas dentro de una sociedad⁵.
- 2.6 El Plan Nacional de Desarrollo (PND) reconoce la debilidad del sistema de registro civil e identificación, sobre todo la importancia para programas sociales y servicio a los ciudadanos, y tiene prevista su modernización. Para apoyar este proceso, SEGOB y SHCP ha solicitado al Banco apoyo para dimensionar y costear el programa, cuyo inicio podría darse en 2015.
- 2.7 Si bien México ha mejorado sus estadísticas vitales, aún estas cifras no sean del todo fiables. Las razones para esto son:
- a. **Confiabilidad:** De acuerdo a datos del BID la Región presenta un promedio de 10% de subregistro de nacimientos. El registro oportuno se calcula en base al número total de nacimientos, sin embargo de acuerdo tanto a RENAPO, como INEGI este número es desconocido por las autoridades federales por lo que se utiliza una técnica de estimación indirecta de fecundidad. Esto coloca a México (según datos INEGI mencionados anteriormente) en la medianía del cuadro en Latinoamérica, junto con Venezuela, Honduras, Guyana, Belice y Perú. Estando en los extremos Bolivia con un 26% y Chile y Uruguay con menos del 1%. Sin embargo, dados los factores mencionados anteriormente, es muy probable que el problema del sub-registro en México sea muchos más grave que lo que las cifras indican.
 - b. **Ausencia de estándares:** De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todos los aspectos relacionados con el registro civil, son de competencia de las entidades federativas⁶. Más aun, dentro de algunas entidades federativas, dependiendo de su respectivo Código Civil, cada municipio puede tener facultades para regular este registro. Esto produce diferencias sustanciales en materias de plazos, calidad, costos y requisitos. Por ejemplo, al no ser estándar el uso de tecnología es muy difícil establecer una plataforma común que permita mejorar el acceso y la atención a las personas, tanto dentro de las entidades como a través de ellas.
 - c. **Accesibilidad:** La ruralidad, y más aún, las diferencias geográficas, son un factor que por un lado hacen difícil para las personas desplazarse hacia los

⁵ INEGI. Estadísticas Vitales. Base de Datos 1999 y 2009.

⁶ Art. 121 IV.

punto de atención y, por otro, hacen que la infraestructura disponible para la atención no exista o sea muy precaria.

- d. **Los costos del registro:** significan una barrera importante en poblaciones con altas tasa de pobreza. Si bien México ha realizado esfuerzos para promover la gratuidad del acta de nacimiento, existen aún diferencias sustanciales entre entidades federativas y municipios. Más aún, estos costos se ven muchas veces incrementados cuando el registro no se produce dentro del plazo establecido en la ley, ya sea a través de multas o diferencias de precios por ser trámites distintos. De acuerdo a datos de RENAPO el costo promedio de un acta de nacimiento entre las entidades federativas es de 85 pesos, y los costos por registro tardío pueden ascender hasta 312 pesos en algunos Estados. A este costo hay que agregarle, entre otras cosas, los costos indirectos relacionados con el traslado hacia y desde los puntos de atención.
 - e. **Los factores culturales:** también juegan un rol importante en este problema. De acuerdo a UNICEF (*United Nations Children's Fund*) existe cierta renuencia a la inscripción de nacimientos fuera de una unión estable, el porcentaje de inscripción disminuye cuando se trata de madres adolescentes, existiendo además discriminación hacia las niñas. Además existen barreras lingüísticas relacionadas con población indígena y la desconfianza o ignorancia de los padres respecto a la importancia de registrar un nacimiento⁷.
 - f. **La falta de interconexión** entre los distintos registros civiles e INEGI hace que el Sistema Nacional de Estadísticas de México presente altos costos transaccionales en el manejo de la información y, lo más importante, no cuenta con información precisa y oportuna sobre una serie de indicadores relevantes para el diseño de políticas públicas.
- 2.8 **Objetivo.** Contribuir al dimensionamiento del plan de fortalecimiento del sistema de registro civil e identificación de México, por medio del apoyo a la planificación estratégica y a la generación y difusión de conocimiento

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES

- 3.1 **Componente 1 - Apoyo al proceso de planificación estratégica para el programa de modernización.** Con el fin de apoyar y generar insumos necesarios para la toma de decisiones para el proceso de fortalecimiento, el proyecto financiará la elaboración de: i) líneas de bases de los registros civiles de cada entidad federativa que considere a lo menos marco legal, uso de TICs, recursos humanos, capacidad institucional e interoperabilidad; ii) estudio para determinar nivel de sub-registro de nacimientos y la tasa de registro tardío tanto a nivel nacional como sub-nacional; iii) un Plan estratégico del RENAPO que considere,

⁷ UNICEF e INEGI. 2011. Derecho a la identidad: la cobertura del registro de nacimiento en México en 1999 y 2009.

a lo menos, marco legal, sostenibilidad financiera, actualización y seguimiento de los planes operativos anuales y de largo plazo, sistema de indicadores que midan los avances operativos y estratégicos, y necesidades en términos de capacitación; iv) un estudio de dimensionamiento de la inversión, así como el estudio de factibilidad financiera del Plan; y v) un inventario de las necesidades básicas para mejorar la coordinación (intra e inter) institucional de los registros civiles del país.

- 3.2 **Componente 2 - Generación y difusión de conocimiento.** Con el fin de fortalecer la capacidad RENAPO para el diseño e implementación de políticas relacionadas con el registro civil e identificación en México es necesario: i) realizar un intercambio de conocimiento, con el fin de identificar buenas prácticas que puedan ser aplicables a la realidad del país; y ii) seminarios y talleres nacionales y sub-nacionales para funcionarios públicos y tomadores de decisión con el fin de sensibilizar el tema del derecho al nombre, nacionalidad y filiación.

IV. PRESUPUESTO

- 4.1 El costo total de la cooperación será de US\$310.000 El aporte del Banco será de US\$210.000 y RENAPO contribuirá con US\$100.000 en especie (*in kind*). Los recursos provenientes del Banco serán no reembolsables.

Cuadro 4.1: Presupuesto Indicativo en US\$

Componentes	BID en US\$	RENAPO en US\$	Total en US\$
Componente 1: Apoyo al Proceso de Modernización Institucional	125.000	20.000	145.000
Componente 2 Generación y Difusión de Conocimiento	50.000	40.000	90.000
Administración	15.000	40.000	55.000
Auditoría final	10.000	-----	10.000
Contingencias	10.000	-----	10,000
TOTAL	210.000	100.000	310.000

V. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 El Proyecto será ejecutado por el RENAPO, quien será responsable de todos los aspectos técnicos y administrativos, el cual tiene la experiencia y la capacidad para ejecutar el proyecto. Habrá un equipo del RENAPO con un coordinador a tiempo completo designado responsable de este proyecto. En particular, este equipo i) administrará todos los recursos financieros relacionados con el proyecto; ii) coordinará, preverá y aprobará, en una primera instancia, la ejecución de cada actividad en este proyecto; iii) apoyará la organización de cualquier evento, taller o reuniones relacionadas con este proyecto; iv) informará periódicamente al Banco sobre los desembolsos financieros relacionados con el proyecto; v) llevará a cabo todas las cláusulas contractuales acordadas con el Banco; y vi) entregará informes sobre el proyecto cada vez que el Banco lo solicite. El proceso de contratación se llevará a cabo de acuerdo a lo establecido entre el Banco y el país.

VI. RIESGOS IMPORTANTES DEL PROYECTO

- 6.1 Los riesgos identificados son los siguientes: i) retrasos en los procesos de adquisiciones; y ii) resistencia a los cambios institucionales. Para mitigar estos posibles riesgos, se desarrollarán capacitaciones y talleres de sensibilización interna.

VII. CLASIFICACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL

- 7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo a las “Environmental and Safeguards Compliance Guidelines” (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría “C” (ver enlace electrónico: [IDBDOCS#38058057](#)).