

Abstracto de Cooperación Técnica

I. Información básica del proyecto

País/Región:	Paraguay
Nombre de la CT:	Mejoramiento de la eficiencia de la gestión y acceso al registro civil de Paraguay
Número de CT:	PR-T1198
Jefe de Equipo/Miembros:	Pablo Valenti, Jefe de equipo (IFD/ICS), Eduardo Feliciangeli (ICS/CPR), Jean Eric Theinhardt (ICS/CPR), Florencia Cabral (IFD/ICS), y Jaime Jara (Consultor)
Taxonomía:	Apoyo al Cliente
Referencia a la Solicitud:	<u>IDBDOCS-#39660004</u>
Fecha del Abstracto de CT:	27 de mayo, 2015
Beneficiario:	República del Paraguay
Agencia Ejecutora y Contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ICS/CPR
Financiamiento Solicitado del BID:	US\$690.000
Periodo de Desembolso:	30 meses (periodo de ejecución: 24 meses)
Fecha de Inicio Requerido:	Agosto 2015
Tipos de consultores:	Consultores individuales y firma consultora
Unidad de Preparación:	IFD/ICS
Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	CSC/CPR
CT incluida en la Estrategia de País: CT incluida en CPD:	Si Si
Prioridad Sectorial GCI-9:	Instituciones para el crecimiento y el bienestar social

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Paraguay ha hecho significativos avances en la reducción de la pobreza en los últimos 5 años. Entre 2010 y 2014, la pobreza total se redujo de un 34,7% a un 22,6% a nivel nacional, y de un 48,9% a un 32% en zonas rurales. Durante el mismo periodo de tiempo, la pobreza extrema se redujo de un 19,4% a un 10,5% a nivel nacional, y de un 32,4% a un 19,2% en zonas rurales¹. El actual gobierno, a través de su Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030, ha establecido como su principal objetivo la reducción de los índices de pobreza y el desarrollo social, lo que se instrumenta a través de un conjunto de políticas y programas sociales focalizados en las poblaciones más necesitadas y vulnerables. Las iniciativas de inclusión social establecidas en dicho documento son el elemento principal que ha posibilitado brindar

¹Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. <http://bit.ly/1Bnk0wT>, pág. 6.

oportunidades y una mejor calidad de vida a la población más necesitada para el acceso a una mejor educación, salud y alimentación. El Eje 1 de dicho Plan plantea una estrategia para fortalecer el derecho a la identidad para grupos vulnerables².

- 2.2 *Relevancia de los registros civiles:* El acceso a todo programa social está condicionado a la posesión del Acta de Nacimiento generada por el Registro del Estado Civil (REC), siendo así también requerimiento para participar del Registro Único de Información Social (RUIS), fuente de información unificada que contiene datos de participantes de programas sociales. El mismo tiene por objetivo facilitar y transparentar la identificación de los beneficiarios de programas sociales del Estado. Esta herramienta permite también una adecuada toma de decisiones en el ámbito social y el monitoreo de la inversión social³. La posesión de un Acta de Nacimiento, y por tanto el reconocimiento de la identidad legal, cobra suma importancia para la reducción de los índices de pobreza. En Paraguay el sistema de registro civil y su proceso de modernización es primordial para apoyar en la mejora de la formulación de políticas en materia de salud, educación, planes sociales, seguridad pública y prevención social.
- 2.3 Según reporte de UNICEF del año 2013, en Paraguay sólo un 76% de la población estaba registrada oportunamente⁴, colocando a Paraguay, junto con Bolivia, como el país con mayor tasa de sub-registro dentro de Latinoamérica y el Caribe. Según el mismo reporte, la población registrada en las zonas rurales llega solamente al 69%, cifra significativamente menor a lo reportado en zonas urbanas, donde un 82% había sido registrada. Las poblaciones que se encuentran en el quintil 1 de pobreza se ven particularmente afectadas por el sub-registro, con sólo un 67% de población registrada de forma oportuna, es decir durante el 1er año de vida.
- 2.4 A pesar de los avances alcanzados en materia de registro de las personas (según censo de población del 2002 la tasa de sub-registro era del orden del 5%, y cifras aún no oficiales para el censo 2012 ubicarían la tasa próxima al 3%), las condiciones de trabajo y el estado de la red de puntos de atención a la población carecen de las condiciones mínimas para garantizar eficiencia, sostenibilidad de los logros y una buena atención. Estos problemas son evidentes al no disponerse de una base de datos con capacidad de acceso remoto por parte de las 530 oficinas registrales distritales. En el interior del país muchas de las oficinas funcionan incluso en las casas de los Registradores u ocupan oficinas y espacios físicos que son prestados. De las 530 oficinas registrales distritales, tan solo 19 operan en locales pertenecientes al REC. La tasa de errores corregidos en actas, tomando como base una muestra de 3 meses de operaciones, arrojó un 17% de las actas intervenidas, de las emitidas de manera informatizada en la Sede Central del REC.
- 2.5 En el Departamento de San Pedro, con una población de 394.169 habitantes⁵, 85% de quienes residen en áreas rurales, operan 47 oficinas registrales distritales. Ninguna de estas oficinas cuenta con conectividad o está conectada a la base de datos central del REC, así mismo funcionan en oficinas con

²Primer Informe de Gobierno 2013-2014. <http://bit.ly/1cgmhDy>, pág. 62.

³ Primer Informe de Gobierno 2013-2014. <http://bit.ly/1AvSYs7>

⁴ UNICEF Birth Registration Report, 2013. <http://goo.gl/Bp8Ql2>

⁵ DGECC, 2012

infraestructura y equipamiento insuficientes, en su mayoría con procedimientos manuales de registro. Se ha estimado que la tasa de sub-registro es del 2.1% (En base a datos censo 2012), siendo uno de los departamentos con mayor tasa de sub-registro en Paraguay (Boquerón 8,2%, Pte. Hayes 6,6%, Amambay 6,1%, Canindeyu 4,4%, Caazapa 3,1% y Concepción 2,7%). Un nuevo modelo de gestión registral no solo permitirá cerrar la brecha de los no registrados sino que también apoyará los esfuerzos de diversos programas sociales que requieren de la información oportuna que brinde el registro civil. Un elemento que justifica la selección del Departamento de San Pedro como piloto, es que se concentra la mayor cantidad de beneficiarios de planes sociales⁶.

- 2.6 Así mismo desde Naciones Unidas se está próximo a suscribir nuevos acuerdos internacionales para la eliminación del sub-registro, post acuerdos del milenio en materia de derecho a la identidad. El nuevo acuerdo internacional se daría bajo las nuevas metas de desarrollo sostenible que se están preparando para la reunión General de Naciones Unidas a celebrarse en septiembre de 2015 (meta 16, inciso 16.9). El cumplimiento de estos nuevos compromisos internacionales le plantean al país⁷ el reto de adoptar cada vez más estándares de eficiencia en la gestión de los registros y aprovechar buenas prácticas que le permitan garantizar el derecho a la identidad.
- 2.7 El **objetivo** de esta cooperación técnica es apoyar la creación de un nuevo modelo de gestión registral nacional y el fortalecimiento institucional del REC, partiendo de la ejecución de un programa piloto, en el cual se definirá un estándar nacional en calidad (procesos) y condiciones (tecnológicas y edilicias) para mejorar la prestación de servicios de registro en oficinas distritales.
- 2.8 El piloto se implementará en el Departamento de San Pedro, en la red de oficinas propias y en oficinas de la capital⁸, permitiendo contemplar oficinas con una alta tasa de sub-registro y un alto índice de población en situación de vulnerabilidad, y otras con un alto número de inscripciones anuales. Las oficinas intervenidas contarán con un significativo mejoramiento en su capacidad operativa, sus procesos, capacidad humana y tecnológica, a fin de garantizar el acceso al registro oportuno de la población, establecer un modelo de modernización y que sirva de base para el nuevo modelo de gestión nacional.

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 **Componente 1: Diagnóstico nacional y definición del modelo de gestión:** Este componente busca levantar un diagnóstico nacional sobre el estado de situación de las Oficinas Registrales Distritales (ORD) y Oficinas Registrales Capitales (ORC), a fin de definir un nuevo modelo de funcionamiento que garantice mayor eficacia, eficiencia y accesibilidad dentro de la estructura organizativa del REC. Para ello se financiarán las siguientes actividades: (i) estudio diagnóstico del estado de situación de la red de 530 Oficinas Registrales Distritales (ORD) y Oficinas Registrales Capitales (ORC); (ii) análisis del marco legal vigente, estableciendo recomendaciones para unificar las instituciones que manejan el registro y la

⁶De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y el programa "Sembrando Oportunidades".

⁷Paraguay ha suscripto 2 acuerdos internacionales en el seno de las anteriores conferencias para combatir el sub-registro (2007 y 2011) y acabar con el sub-registro para 2015.

⁸ Para la capital, el piloto se implementará solo en las oficinas que se encuentran ubicadas en el Instituto de la Previsión social y en el Hospital Materno Infantil.

Identidad de las Personas en Paraguay⁹; y (iii) diseño del nuevo modelo de gestión de oficinas registrales.

- 3.2 **Componente 2: Proyecto piloto para el fortalecimiento y acceso al registro civil.** A partir de los productos obtenidos en el Componente 1, este componente busca implementar el nuevo modelo de gestión en el Departamento de San Pedro, red de oficinas propias y oficinas en la capital, con la finalidad de fortalecer el acceso a un registro oportuno y de calidad a poblaciones en situación de vulnerabilidad y culturalmente diversa. Para ello se financiarán las siguientes actividades: (i) Implementación del nuevo modelo de gestión registral en 10 ORD de San Pedro, 1 Oficina Registral Móvil (ORM), 19 oficinas propias del REC (ver anexo 1) y 2 ORD de Asunción ubicadas en Instituto de la Previsión Social y en el Hospital Materno Infantil, que pasarán a ser denominadas Oficinas “*Tetãgua Pypore Rekavo – En Busca de la Huella del Ciudadano*” (OTPR); (ii) Adquisición de equipamientos para OTPR y REC central¹⁰; (iii) Digitalización del acervo documental; (iv) Actualización de herramientas de gestión; (v) Diseño y campaña de comunicación de registros modernizados; (vi) Emisión de certificados de nacimientos¹¹; y (vii) Evaluación del piloto y levantamiento de lecciones aprendidas.
- 3.3 Una OTPR garantizará las siguientes funcionalidades base: i) registrador y funcionarios capacitados; ii) equipamiento informático (software, PC, impresora, escáner, conectividad por fibra óptica, fotocopidora, otros); iii) adecuación edilicia (mobiliario, cartelería, sala de espera, sistema de turno por número, accesibilidad para personas con necesidades especiales, servicios higiénicos, aire acondicionado, otros); iv) manuales de gestión adoptados y certificados; y v) libros de sugerencias ciudadanas disponible.
- 3.4 **Componente 3: Diseminación del conocimiento y Plan de Replicabilidad:** El componente busca apoyar la replicabilidad del nuevo modelo de gestión registral a escala nacional y fortalecer la capacidad institucional del REC. Para esto se tomará en cuenta las lecciones aprendidas de la implementación del programa piloto. Las actividades que se desarrollarán son las siguientes: (i) Diseño del módulo de capacitación sobre el nuevo modelo de gestión; (ii) diseño de un manual y guías operativas sobre el nuevo modelo; (iii) talleres de capacitación a registradores del Registro del Estado Civil (REC), en coordinación con el CER (Centro de Estudios Registrales – parte del REC) y (iv) asistencia técnica en apoyo a oficinas registrales interesadas en adoptar el nuevo modelo.
- 3.5 *Resultados Esperados:* La ejecución de estas actividades permitirá: i) disminuir la tasa de población no registrada en el Departamento de San Pedro del 2,1%¹² al 1% - aprox. 4.000 paraguayos; ii) registrar a aproximadamente 40.000 paraguayos que resultan de las intervenciones en el Departamento de San Pedro, en las 19 oficinas propias y las 2 de Asunción, a partir de la implementación del nuevo modelo durante los 2 años de ejecución (línea de base - promedio de registros anuales efectuados por año entre 2007 y 2012, 9.000 en San Pedro, 6.667 en las 19 oficinas propias del REC y 3.000 en las oficinas

⁹ El gobierno paraguayo está analizando la viabilidad para crear una secretaría nacional de identidad que integre las funciones de registro civil e identificación.

¹⁰ Los factores técnicos que justifican la adquisición del equipamiento se encuentran en el [Anexo 2](#).

¹¹ Solamente se cubrirá la emisión de certificados de nacimientos por primera vez

¹² Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2012.

de Asunción); iii) disminuir la tasa de error de carga, actualmente en un 17%, a un 5%; iv) aumentar el número de funcionarios del REC capacitados para la aplicación del modelo de gestión basado en las buenas prácticas; y v) adopción del nuevo modelo en 15 oficinas registrales de departamentos diferentes al de San Pedro.

IV. Presupuesto indicativo

Componente/Actividad	BID	Total
1. Diagnóstico nacional y definición del modelo de gestión	75.000	75.000
1.1 Estudio diagnóstico del estado de situación de la red de 530 Oficinas ORD y ORC	35.000	35.000
1.2 Análisis del marco legal vigente y recomendaciones para unificar instituciones	15.000	15.000
1.3 Diseño del nuevo modelo de gestión de oficinas registrales	25.000	25.000
2. Piloto fortalecimiento y acceso al registro civil	467.000	467.000
2.1 Implementación del nuevo modelo de gestión registral en 10 ORD de San Pedro y 1 OR Móvil, 19 oficinas propias del REC y 2 ORD en Asunción	110.000	110.000
2.2 Adquisición de equipamiento para OTPR y REC central	200.000	200.000
2.3 Digitalización del acervo documental	30.000	30.000
2.4 Actualización de herramientas de gestión	60.000	60.000
2.5 Diseño y campaña de comunicación de registros modernizados	30.000	30.000
2.6 Emisión de certificados de nacimientos	22.000	22.000
2.7 Evaluación del piloto y levantamiento de lecciones aprendidas	15.000	15.000
3. Diseminación del conocimiento y plan de replicabilidad	105.000	105.000
3.1 Diseño del módulo de capacitación sobre el nuevo modelo de gestión	12.000	12.000
3.2 Diseño de un manual y guías operativas sobre el nuevo modelo	8.000	8.000
3.3 Talleres de capacitación a registradores del REC	15.000	15.000
3.4 Asistencia técnica en apoyo a oficinas registrales interesadas en adoptar el nuevo modelo	70.000	70.000
Evaluación	7.000	7.000
Auditoría	8.000	8.000
Agencia Especializada de gestión (OEI)	28.000	28.000
TOTAL	690.000	690.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El beneficiario ha solicitado que la CT sea ejecutada por el Banco. Ello se fundamenta en que es muy importante iniciar la ejecución de este programa a la brevedad a efectos de contribuir con su fortalecimiento institucional. Para atender la solicitud del Gobierno, el Banco contratará en forma directa a una agencia especializada, que ha ejecutado programas similares y que cuenta con amplia experiencia administrativa-contable. Dicha contratación se ampara en lo estipulado en el párrafo 3.15 del GN-2350-9. Se propone que dicha agencia sea la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI, www.oei.es)¹³.

VI. Riesgos importantes

¹³En el acuerdo a ser suscripto entre el Banco y la OEI se dejará expresa constancia de que los bienes que sean adquiridos con recursos de la CT serán de propiedad de la institución beneficiaria, en este caso el REC.

6.1 Es importante señalar que entre los riesgos asociados a esta CT se encuentran: (i) la dificultad para identificar y seleccionar los expertos técnicos que permitan levantar los productos asociados a las consultorías – para mitigar este riesgo se cuenta con personal técnico del REC y consultores que ya participaron de iniciativas de modernización institucional; (ii) la calidad de la coordinación y articulación entre el ente Ejecutor y las otras dependencias involucradas para la ejecución del proyecto – para mitigar este riesgo se contará con el estudio de campo y toma de contacto con los registradores para el análisis del estado de situación (actividad contemplada en componente 1.(i)) y poder identificar las necesidades escuchando a los actores involucrados para la fase del proyecto piloto; (iii) dificultades para garantizar la sostenibilidad del programa de modernización, para mitigar este riesgo cabe mencionar que la atención al tema del sub-registro y la identidad en Paraguay aparece entre los ejes principales de trabajo en el Plan de Desarrollo 2010-2030, y se ha dotado al REC de recursos humanos provenientes de la Justicia Electoral, profesionales que cuentan con experiencia en procesos de modernización y en la conformación de redes en el territorio, así mismo las actividades previstas en el componente 3 contribuyen a mitigar este riesgo.

VII. Salvaguardias ambientales

7.1 No existen riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades planteadas en esta operación de acuerdo a la “Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardia” (OP-703), por lo cual la operación se clasifica como categoría “C”. Ver [IDBDOCS-#39659947](#).

Anexo 1 – Datos registros de nacimientos e inscripciones en oficinas propias del REC

N°	OFICINA	Nacimientos s/ sistema informático				INSCRIPCIONES DE NACIMIENTOS REC				POBLACION CENSO 2002
		nacim.2012 SGR	nacim.2013 SGR	nacim.2014 SGR	PROMEDIO	AÑO 2012	AÑO 2013	AÑO 2014	PROMEDIO	
61	CONCEPCION /ZONA SUR	715	997	990	901	1,000	1,267	1,079	1,115	72,555
111	YURUJHEY (COLONIA GENERAL ELIZARDO AQUINO)	0	1	1	1	58	53	65	59	21,607
127	SAN PABLO COCUERE	74	3	0	26	89	0	0	30	29,097
167	CARAGUATAY	101	51	0	51	136	170	153	153	11,568
211	VILLARRICA	60	324	745	376	61	319	725	368	55,200
421	SAN JUAN BAUTISTA MISIONES	339	352	369	353	567	408	506	494	16,563
422	AYOLAS	317	314	228	286	360	364	190	305	15,219
424	SAN MIGUEL	13	0	0	4	43	67	58	56	5,253
432	YABEBYRY	17	28	25	23	23	38	32	31	2,851
451	PARAGUARI	411	246	184	280	283	517	511	437	22,154
454	CAAPUCU	68	19	0	29	95	51	59	68	7,249
457	CARAPEGUA	323	194	165	227	304	415	368	362	30,758
465	SAN ROQUE GONZALEZ DE SANTACRUZ	28	19	108	52	142	117	141	133	10,641
515	SAN ALBERTO	155	94	0	83	181	306	270	252	11,523
564	FERNANDO DE LA MORA	607	623	336	522	1,136	1,077	803	1,005	113,560
566	ITA	1078	1211	99	796	825	455	99	460	50,391
570	LIMPIO	306	430	689	475	664	765	990	806	73,158
578	VILLETA	235	184	290	236	328	439	420	396	22,429
579	YPACARAI	218	9	0	76	294	116	0	137	18,530
					4,798	6,589	6,944	6,469	6,667	590,306