



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

Compendio de **buenas prácticas** para vincular los **sistemas de gestión** de **Registro Civil y Estadísticas Vitales** (CRVS) y de **identidad**

Foto: UNICEF / Tadesse



**Global
Partnership**
for Sustainable
Development Data

Publicado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales.

PO Box 8500, Ottawa, ON, Canadá K1G 3H9

crvs@idrc.ca

www.CRVSystems.ca

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo 2019

La investigación presentada en esta publicación fue llevada a cabo con la asistencia técnica y financiera del Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales. Ubicado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), es un organismo financiado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Globales de Canadá y el IDRC. Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las del Departamento de Asuntos Globales de Canadá ni las de su Junta de Gobernadores.

Cita sugerida: Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS). 2019. Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, ON.

Una versión electrónica de este compendio está disponible en crvssystems.ca/IDcompendium

La versión actual en español fue traducida de la versión original del documento en inglés.

Contenido

Agradecimientos	ii
Prefacio	iii
Síntesis de estudios de caso	1
Armenia	23
Ecuador	43
Kirguistán	67
Namibia	91
Los Países Bajos	111
Perú	135



Agradecimientos

Este trabajo fue desarrollado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS). Un agradecimiento especial a Irina Dincu, Nomthandazo Malambo y Montasser Kamal por dirigir este proyecto, y por su compromiso sustantivo y orientación técnica de principio a fin. Los miembros del equipo que también contribuyeron con su tiempo y experiencia incluyen a Anette Bayer Forsingdal y Kristin Farr.

Este proyecto no habría sido posible sin las contribuciones y el respaldo de los expertos técnicos externos, investigadores y funcionarios gubernamentales.

Quisiéramos agradecer a Zoran Đoković por dirigir la parte técnica de este trabajo y por su orientación durante el transcurso del proyecto. Asimismo, quisiéramos agradecer a los miembros del comité de asesoramiento técnico, quienes contribuyeron en el desarrollo del compendio y en la revisión por pares de los estudios de caso individuales: Vyjayanti Desai, Sanjay Dharwadker, Amadou Diouf, Raj Gautam Mitra, Kendra Gregson, Mia Harbitz, Srdjan Mrkić, Daniel Muga y William Muhwava.

También quisiéramos agradecer a los investigadores que llevaron a cabo visitas a los distintos países, la recopilación de datos y la escritura inicial del proyecto: Zoran Đoković (Armenia, Kirguistán, Países Bajos), Verónica Álvarez (Ecuador, Perú) y Neo Corneliah Sebolao (Nee Lepang) (Namibia), así como a Karen Bett, Jenna Slotin y Colleen Wile, nuestros socios del Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD), por su coordinación durante la elaboración de este compendio.

Estamos en deuda con los gobiernos de Armenia, Ecuador, Kirguistán, Namibia, Países Bajos y Perú, quienes compartieron sus historias y éxitos con nuestros investigadores. Un agradecimiento especial a Ani Mkhitarian y Vahagn Mkhitarian (Armenia); Vicente Taiano González, Mercy Guzmán Cabrera, Manuel Rodríguez Abril, Freddy Romero Redrován, Daniela Rodríguez Lara y Tatiana León (Ecuador); Alina Shaikova, Talant Abdulaev y Nazik Shatmanova (Kirguistán); Etienne Maritz, Oscar Muhapi, Collens Muleke y Stefanus van Staden (Namibia); Rhodia Maas, Frans Rijkers y Michel Savelkoul (Países Bajos); Bernardo Pachas Serrano, Danilo Chávez Espiritu, Carlos Reyna Izaguirre, Ricardo Saavedra Mavila y Lorenza Sarria García (Perú).

Finalmente, extendemos nuestro sincero agradecimiento a Rebeca Omaña de la Organización de los Estados Americanos por revisar esta versión en español, que ha sido traducida de la versión original del documento en inglés.



Prefacio

El *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad* aparece en un momento crítico de la travesía que la comunidad global emprendió hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. A casi cinco años y frente a un avance mínimo respecto del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, necesitamos redoblar nuestros esfuerzos para consolidar los sistemas fundacionales que acercarán el progreso a todos. Esto es de suma importancia si queremos satisfacer las necesidades de aquellos que, con frecuencia, son los más marginados: las mujeres y los niños. Sin sistemas de registro civil que sean permanentes, universales y confiables, los gobiernos no pueden tener un recuento exacto de su población. Esto fomenta más exclusión e invisibilidad, limita la capacidad de los gobiernos de proteger a los más vulnerables y dificulta aún más cumplir con el objetivo de inclusión total plasmado en la Agenda 2030.

Los sistemas de registro civil proporcionan los pilares fundamentales de la identidad legal de una persona y un medio para gozar de sus derechos y desarrollar todo su potencial. Las estadísticas vitales generadas a través del registro civil brindan información esencial para el diseño de políticas, la planificación y la prestación de servicios. Los sistemas CRVS son fundamentales a la hora de analizar el progreso hacia 67 indicadores de desarrollo sostenible, que incluyen 12 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos datos nos ayudarán a saber quiénes quedan marginados, dónde y por qué y así proveer los cimientos esenciales para lograr los ODS. A menudo, los más marginados de la sociedad, en especial mujeres y niños, invisibles a los ojos del Estado, sufren una miríada de carencias que se superponen. Hacer que lo invisible se torne visible a través de un registro de hechos vitales que sea sólido, inclusivo, seguro, preservador de la privacidad y obligatorio proporcionará datos

oportunos y precisos que garantizarán que los gobiernos puedan brindar servicios donde más se necesita.

La vinculación de los sistemas CRVS y de gestión de identidad puede transformar la forma en que los gobiernos prestan servicios y empoderan a su población y le prestan servicios. Este compendio recopila las buenas prácticas de aquellos países que han realizado un gran esfuerzo por vincular estos sistemas y hace hincapié en los beneficios logrados. El estudio de casos revela cómo estos países desarrollaron sus sistemas desde puntos de partida diversos y con rumbos muy variados. El capítulo de síntesis enfatiza en que el diseño de sistemas eficientes no es suficiente. Crear conciencia sobre el valor del registro de los hechos vitales, cambiar las normas sociales y promover la demanda de datos poblacionales sólidos de alta calidad es esencial para cumplir con la promesa de contar con sistemas CRVS y de gestión de identidad. El compendio además recalca la necesidad de mayor investigación y la recolección de buenas prácticas de los países que trabajan para abordar estos desafíos. Esperamos que el mensaje de este compendio inspire a los gobiernos y a otras partes interesadas a realizar las inversiones necesarias para consolidar estos sistemas fundacionales.

En 2015 se crearon el Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales en el Centro de Investigación de Desarrollo Internacional (IDRC) y el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD), cuando los líderes del mundo se unieron frente a la necesidad de promover el desarrollo sostenible y fomentar una vida digna para todos. Ambas instituciones creemos firmemente en el derecho de todas las personas a ser reconocidas legalmente, a contar con un registro de su nacimiento, defunción y otros hechos vitales para proteger sus derechos fundamentales, a facilitar el acceso a los servicios sociales, y a participar de la vida política y económica.

Ambos compartimos un compromiso en común respecto de los ODS, en especial el de cumplir con el objetivo 16.9 "proveer identidad legal para todos, incluso el registro del nacimiento".

Creemos que indudablemente este compendio será un recurso valioso, ahora y en el futuro, para todas las partes interesadas en mejorar la vida de las personas. Los invitamos a utilizar este recurso y agradecemos su colaboración en el esfuerzo por garantizar que los ODS logren que nadie quede atrás.



Jean Lebel, Presidente, IDRC



Claire Melamed, Directora ejecutiva, GPSDD



SÍNTESIS DE ESTUDIOS DE CASO

Foto: ONU/Tim McKulka

Introducción

A medida que el mundo se esfuerza por implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cumplir con el objetivo 16.9 – “proporcionar identidad legal para todos, incluido el registro de nacimientos”¹ – es esencial para cumplir la aspiración de no dejar a nadie atrás. Como está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los individuos tienen derecho a ser reconocidos ante la ley, y los estados tienen la obligación de crear marcos legislativos y administrativos que permitan que las personas sean reconocidas por el estado. La Agenda ODS reconoce que el registro civil y los sistemas de estadísticas vitales son críticos para monitorear la implementación de la Agenda ODS. La cobertura actual de registros de nacimientos no es adecuada para alcanzar este objetivo, incluso entre países con sistemas de registro civil en funcionamiento. Según el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019 de la ONU, la tasa promedio de registro de nacimientos a nivel mundial es de solo el 73 por ciento, y se han registrado los nacimientos de menos de la mitad de todos los niños menores de 5 años en África subsahariana (46 por ciento).² Además, solo el 25 por ciento de la población mundial vive en países donde más

del 90 por ciento de los nacimientos y muertes están registrados, y la mayoría de estos países son países de altos ingresos. Los datos más recientes del Banco Mundial estiman que mil millones de personas no pueden probar legalmente quiénes son por falta de documentación de identidad reconocida. Estas cifras muestran qué tan atrasados estamos en proporcionar a las personas el camino fundamental para acceder a derechos y oportunidades básicos.

El estado civil incluye un conjunto de elementos que individualizan a una persona natural como titular de derechos y obligaciones, y ayudan a establecer la posición legal de una persona natural en una familia y en una sociedad. A través de los elementos del estado civil, uno puede establecer si una persona está casada, soltera o divorciada, si nació o no dentro del matrimonio, o si fue adoptada, así como si al fallecer, su capacidad como titular de derechos y obligaciones ha cesado. El estado civil se basa en los vínculos resultantes de la paternidad, la relación y/o el matrimonio. El elemento esencial del estado civil es la posición legal de una persona natural en relación con su familia.

1 <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text-&Goal=16&Target=16.9>.

2 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019.pdf>

En la actualidad aproximadamente el 50 por ciento de las defunciones en el mundo no están registradas. Y en aquellas que sí lo están, la causa de muerte a menudo no se registra ni se codifica adecuadamente. El registro de otros eventos vitales, como el matrimonio o el divorcio, es igualmente insatisfactorio y afecta la capacidad de las personas para ejercer una serie de derechos humanos, con consecuencias particularmente negativas para las mujeres y sus derechos derivados del estado civil registrado.

Varias convenciones internacionales relacionadas con los derechos humanos fundamentales exigen la regulación del registro de los actos y datos del estado civil para todas las personas naturales, independientemente de su nacionalidad o apatridia. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho fundamental de las personas al matrimonio, a la salud, a la educación, al trabajo, y a la propiedad. Estos derechos que no pueden protegerse si a una persona se le niega el derecho a registrar actos y datos de su estado civil.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece el derecho de cualquier niño, sin discriminación alguna, entre otros, por motivos de raza, color, sexo, origena nacional o social, a ser registrado inmediatamente después del nacimiento y a tener un nombre (Artículo 24). El Pacto también protege el derecho de cualquier persona "en edad de casarse, sin discriminación alguna, a casarse y fundar una familia" (Artículo 23). Este derecho presupone la conclusión del acto legal de matrimonio ante un funcionario de registro civil conforme a la ley, la elaboración del registro de matrimonio en el libro de registro civil y la emisión de un certificado de matrimonio.

La Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, establece el derecho fundamental de cualquier niño, "sin discriminación de ningún tipo, independientemente de la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u otra, origen nacional, étnico o social, discapacidad u otro estado del niño o de sus padres o tutores legales", a su registro inmediatamente después del nacimiento, a tener un nombre, a su derecho a adquirir una nacionalidad y en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y ser educado por ellos (Artículo 7, párrafo 1, corroborado con el Artículo 2, párrafo 1). Los Estados Partes de esta Convención asumieron la obligación de implementar estos derechos, prestando especial atención a los casos en que los niños pueden estar, en ausencia de tales derechos, en una situación de apatridia (Artículo 7, párrafo 2), de ahí el derecho fundamental de todo niño a ser registrado inmediatamente después del nacimiento, sin discriminación. El certificado de nacimiento representa un requisito previo vital para que el niño pueda disfrutar de los derechos establecidos en la Convención. Esta es la razón por la cual el registro de nacimientos, en particular, y de otros actos y datos del estado civil en general,



Foto: ONU/Kibae Park

deben ser reconocidos y protegidos por la ley, independientemente de la nacionalidad, el origen étnico, la raza, el sexo u otros criterios. Con este fin, la importancia especial de registrar el nacimiento de los niños, incluidos los hijos de extranjeros, refugiados o solicitantes de asilo, ha sido enfatizada por el Comité de los Derechos del Niño siendo el órgano de control de la Convención.

Además, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) establece el derecho de los apátridas a disfrutar de los derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho a la identidad. La Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) establece el derecho de esas personas al reconocimiento de su estado personal y de los derechos que surgen de su estado personal, como los que resultan del matrimonio, de ahí la observancia de derecho a registrar el nacimiento de los niños o registrar su muerte.

La expansión de la identidad digital, la gobernanza electrónica y la tecnología biométrica han aumentado rápidamente el interés y la inversión en sistemas de identidad por parte de gobiernos, socios de desarrollo y actores del sector privado. Este creciente interés ofrece oportunidades para abordar el problema de la falta de identidad legal entre las personas que no poseen credenciales de identidad reconocidas por el estado que les ayuden a demostrar quiénes son. Sin embargo, la implementación de nuevos sistemas de identificación, o reformas a los sistemas de identificación existentes, a veces ha tenido lugar a expensas del fortalecimiento del registro civil. En cambio, el sistema de registro civil debería ser la base de un ecosistema de identidad más amplio sobre la base del cual se emiten otras credenciales de identificación. Esto puede perpetuar la exclusión de ciertos grupos de población y producir registros de población incompletos y poco confiables, ya que estos no se actualizan continuamente en función de eventos vitales, como el nacimiento, el matrimonio y la muerte.

Además, un sistema de registro civil débil limita la capacidad de los gobiernos de usar los datos para la planificación y la prestación de servicios, y resulta en el desperdicio de recursos públicos al invertir en sistemas que se utilizan plenamente en una sola ocasión, como por ejemplo un ciclo electoral. Esta exclusión afecta particularmente a la población que está por debajo de la edad elegible para obtener una tarjeta de identificación nacional. Un sistema de registro civil débil coloca a esta categoría de la población en el mayor riesgo de falta de identidad reconocida por el estado.

El subregistro de hechos vitales de un gran porcentaje de la población crea desafíos adicionales para los gobiernos que aún tienen que decidir cómo reformar y fortalecer sus sistemas de registro civil y estadísticas vitales (CRVS, por sus siglas en inglés) y sus sistemas de gestión de identidad. También existe una falta de comprensión y orientación sobre cómo deben vincularse los sistemas de registro civil y gestión de identidad. En muchos países esto es consecuencia de la debilidad de los sistemas de registro civil, que carecen tanto de oferta como de demanda, por parte de la población, de servicios de registro. Además, los procesos tradicionales en papel se están trasladando al ámbito digital, lo que obliga a las autoridades a repensar y rediseñar los procesos internos vinculados al registro de información de identidad y a la emisión de credenciales de identificación.

Un enfoque holístico del registro civil y las estadísticas vitales y la gestión de la identidad integra o fortalece la cooperación entre estos elementos a través de un marco legal propicio y arreglos institucionales efectivos, asegurando el registro universal de la identidad desde el nacimiento hasta la muerte. La interoperabilidad técnica ha proporcionado una serie de beneficios para garantizar que todas las categorías de población desde el nacimiento hasta la muerte reflejen su información de identidad en el sistema.



Foto: Arne Hoel / Banco Mundial

También ha demostrado ser exitosa al garantizar un ecosistema de identidad sostenible y confiable. Tal sistema puede verificar efectivamente la identidad de las personas de una manera infalible o con certeza, mantener un depósito actualizado de información de identidad y producir datos de población oportunos y precisos.

Este compendio documenta las experiencias de seis países: Armenia, Ecuador, Kirguistán, Namibia, los Países Bajos y Perú, que han seguido un enfoque holístico. La combinación de países refleja diversas experiencias en la construcción de ecosistemas de identidad en diferentes partes del mundo con diferentes sistemas constitucionales y legales, tradiciones administrativas y arreglos institucionales. Destaca las buenas prácticas empleadas por los diferentes países y resalta cómo sus diferentes puntos de partida no fueron un obstáculo para construir su sistema de identidad en torno a un enfoque holístico. También subraya que hay muchas formas de adoptar un enfoque holístico, todas las cuales pueden lograr resultados positivos para las personas en términos de derechos y beneficios.

El compendio tiene dos grandes objetivos generales: por un lado, ofrecer buenas prácticas y lecciones que otros países puedan aprovechar en sus esfuerzos por construir sistemas de identidad robustos, confiables e inclusivos, y por otro, contribuir al diálogo global sobre el avance de la identidad legal a través de un enfoque holístico e integrado.

Más específicamente, el compendio busca:

- Proporcionar evidencia de los beneficios de un enfoque holístico para el CRVS y la gestión de identidad, donde los sistemas de registro civil y gestión de identidad se apoyan mutuamente y trabajan de la mano para garantizar la credibilidad e integridad de ambos sistemas.
- Crear conciencia entre las autoridades de gestión de la identidad y los custodios de los registros funcionales acerca de la importancia crítica del registro civil como fuente de evidencia legalmente válida de la identidad (donde sea el caso) y de los cambios en los datos de identidad entre el nacimiento y la muerte.
- Crear conciencia entre las autoridades de registro civil acerca de las oportunidades para avanzar en los sistemas de registro civil y aumentar la cobertura de registros que surge como resultado de una cooperación o integración más estrecha con los sistemas de gestión de identidad y otros actores del ecosistema de identidad.
- Crear conciencia entre las partes interesadas nacionales, incluyendo los socios de desarrollo y los gobiernos, sobre la importancia de invertir en el ecosistema de identidad de manera integral.

En los seis estudios de caso hubo cinco mensajes recurrentes:

1. **Un sistema de registro civil y estadísticas vitales (CRVS) sólido que registre todos los hechos vitales para toda la población, desde el nacimiento hasta la muerte, es condición previa esencial para la implementación de un sistema de identidad holístico.** También es esencial para garantizar los beneficios que éste conlleva. Un sistema de CRVS que es sólido tiene una capacidad única para proporcionar de forma continua y rentable información de identidad actualizada para la población.
2. **Otros componentes de un ecosistema de identidad, incluyendo la emisión de credenciales de identificación y sistemas gubernamentales funcionales, se basan en los registros civiles como la única fuente de datos de identidad actualizados.** Esto garantiza que la información de identidad se registre una vez y luego se use en otros sistemas gubernamentales siempre que ese procesamiento esté regulado por la ley.
3. **La digitalización de sistemas de CRVS y sistemas de gestión de identidad, junto con otros sistemas funcionales gubernamentales, permite formas más eficientes para procesar información de identidad.** En otras palabras, permite la creación de registros civiles o registros de población digitalizados, así como una mayor integración técnica de los sistemas de CRVS y sistemas de gestión de identidad, ya sea como un sistema único o como varios sistemas interoperables.
4. **Los beneficios de un enfoque holístico abarcan varios aspectos de la gobernanza, tales como garantizar los derechos de las personas, mejorar la prestación de servicios, reducir la corrupción y no dejar a nadie atrás.**

Un enfoque holístico también puede ayudar a impulsar mejores decisiones y rastrear el progreso en comparación con los ODS al fortalecer estadísticas vitales y garantizar datos de población más precisos.

5. **Un entorno propicio para alcanzar un sistema de identidad logístico debe incluir cuatro elementos esenciales.** En primer lugar, el compromiso político de los sectores clave del gobierno para garantizar que todos los hechos vitales de toda la población, desde el nacimiento hasta la muerte, se registren de manera oportuna. Una vez que se logra esta condición previa esencial, se requiere un marco legal que permita el intercambio eficiente de datos de identidad actualizados. También requiere de otros cambios para respaldar el enfoque holístico: un marco de protección y privacidad de los datos, así como la propiedad de la tecnología desde el principio para mitigar la posible dependencia de un proveedor y, en última instancia, crear un sistema en el que los ciudadanos puedan confiar.

Esta síntesis reúne buenas prácticas de los seis estudios de caso, junto con los mensajes comunes y los aprendizajes obtenidos al explorar las experiencias de los diferentes países. Comienza con definiciones básicas y una discusión de lo que significa el enfoque holístico del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad. Incluye una discusión sobre por qué es importante y el papel de la digitalización en el avance de un enfoque holístico. La síntesis destaca las diferentes estrategias empleadas por los países para impulsar la integración entre el registro civil y los sistemas de identidad, incluida la forma en que la transición del sistema en papel al digital ha variado entre los países.

Luego, describe los beneficios de un enfoque holístico de las estadísticas vitales y cómo el compartir información de identidad con otros registros funcionales genera beneficios en términos de gobernanza y ahorro de costos. Proporciona ejemplos de los seis países. Finalmente, describe los elementos clave de un entorno propicio para la integración de los sistemas de registro civil y los sistemas de identidad.

Definiciones

Registro civil se entiende como “el asentamiento continuo, permanente, obligatorio y universal de los sucesos vitales acaecidos a las personas, y sus características, en la forma estipulada por decreto o reglamentación de conformidad con las disposiciones legales de cada país. El objetivo principal del registro civil es elaborar los documentos previstos por la ley.”³

Nota del editor: Los términos “sucesos vitales”, “hechos vitales” y “eventos vitales” se usan indistintamente en este documento. Todas son traducciones al español del término “vital events” en el texto original en inglés.

Las **estadísticas vitales** “son una recopilación de estadísticas sobre los eventos vitales aparecidos durante la vida de una persona, así como sobre las características pertinentes de los propios hechos y de la persona o las personas a que estos se refieren. Las estadísticas vitales ofrecen una información crucial y decisiva sobre la población de un país.”⁴

Si bien no existe una definición internacionalmente acordada de **gestión de identidad**, el término se refiere a la emisión de pruebas de identidad legal a cada individuo por parte de una entidad autorizada por el gobierno y el mantenimiento de sistemas para gestionar la información y los documentos asociados con dicha identidad.

Un **registro de población** es un sistema de datos personalizados, es decir, un mecanismo para registrar continuamente y vincular en forma coordinada datos seleccionados relativos a cada una de las personas de la población residente en un país, de manera que resulte posible obtener información actualizada acerca del tamaño y características de esa población a intervalos determinados. El método y las fuentes de actualización deben abarcar todos los cambios, a fin de que las características de las personas que figuran en el registro estén actualizadas.⁵

El término **(eco)sistema de identidad** utilizado en este documento comprende la verificación, registro, gestión y conservación de datos personales de ciudadanos y no ciudadanos en el territorio del estado, con el objetivo de establecer una identidad legal única dentro de la jurisdicción. El ecosistema de identidad incluye todos los datos del registro civil de una persona en particular, así como otros atributos, como un número único y/o datos biométricos, incluidas las credenciales de identificación emitidas por una agencia de gestión de identidad. Estos sirven de base para la verificación de identidad (por ejemplo, pasaporte o tarjetas de identificación nacionales).

3 Naciones Unidas. 2014. Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales. Nueva York. Parágrafo 279.

4 Naciones Unidas. 2014. Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales. Nueva York. Parágrafo 1.

5 Naciones Unidas. 2014. Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales. Nueva York. Parágrafo 454.



Sistema de registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad

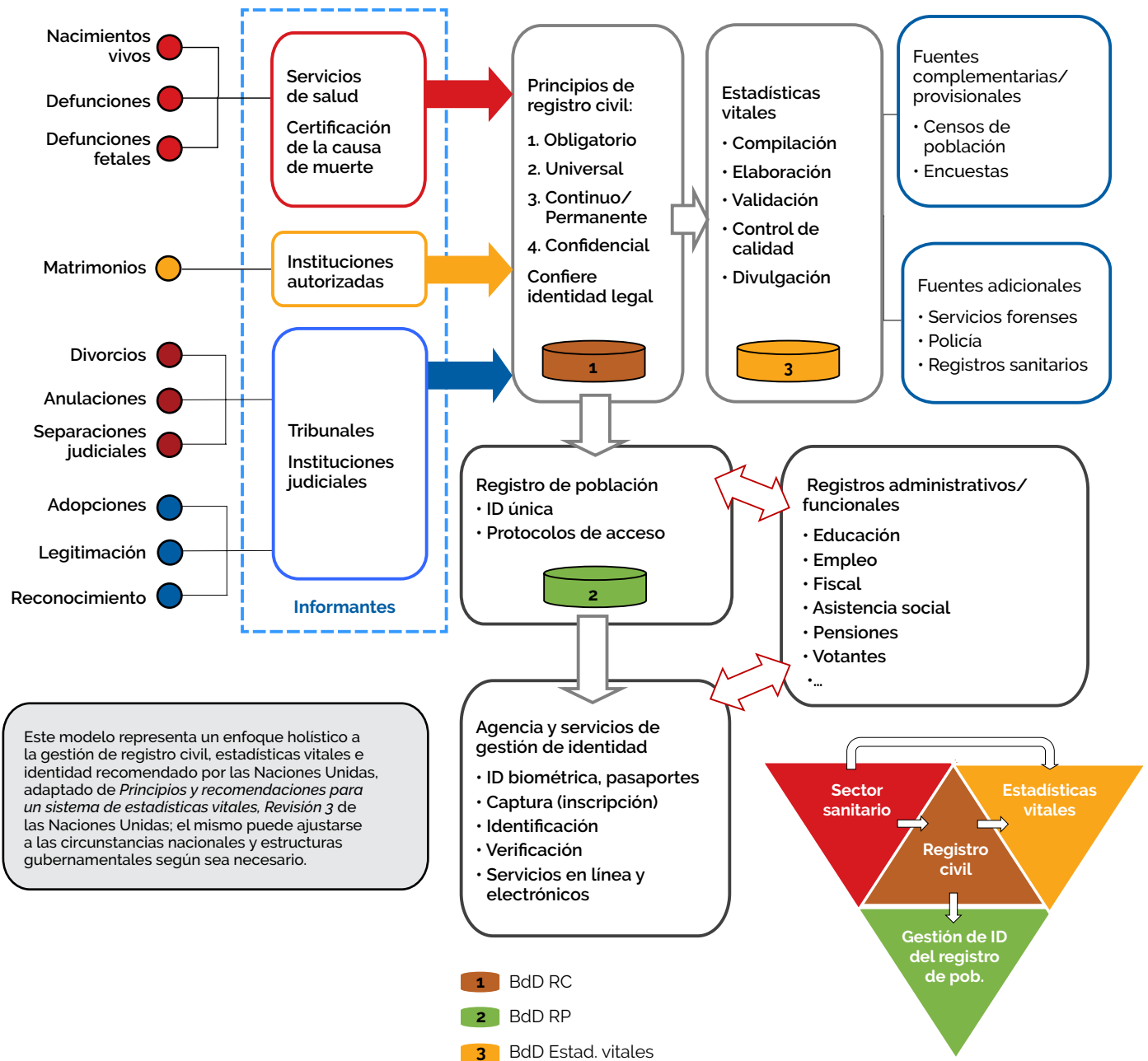


Figura 1: Modelo de un enfoque holístico para el registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad recomendado por las Naciones Unidas. Adaptado de *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3* de las Naciones Unidas. La versión actual en español fue traducida de la versión original en inglés y no es una traducción oficial de las Naciones Unidas.

Enfoque holístico para el registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad

En la mayoría de los países, el marco administrativo para el registro, la gestión y la autenticación de la información de identidad es un sistema complejo. Estos sistemas son operados por autoridades nacionales o subnacionales (en el caso de países descentralizados) y comprenden tres componentes principales. El primero es un sistema de CRVS, que atiende el registro de eventos vitales para la población en el territorio nacional, basado en notificaciones de otras autoridades, como el ministerio de salud, la policía, los magistrados y los tribunales (incluidos los padres o miembros de la familia, si el nacimiento o la muerte ocurren en el hogar). El segundo es el sistema de gestión de identidad que atiende la emisión de credenciales de identificación reconocidas por el gobierno (identificación nacional, documento de viaje, etc.). Además de proporcionar la importante función de conferir identidad legal a las personas, los sistemas de identidad de los países han adquirido la importante función de compartir datos de identidad con los usuarios del gobierno, tal como lo establece la ley, que almacenan esta información en registros funcionales, para que puedan cumplir con los derechos básicos de las personas mediante la prestación eficiente de



Foto: Simone D. McCourtie / Banco Mundial

servicios públicos. Estos registros funcionales operados por el gobierno representan el tercer elemento importante de un ecosistema de identidad. Algunos ejemplos de tales registros funcionales son los padrones electorales, los registros de beneficios sociales, los registros fiscales, los registros de licencias de conducir, los sistemas catastrales y los registros de propiedad.

Antes de que se introdujera una única fuente de información actualizada de identidad, los gobiernos experimentaban una serie de problemas debido a que existían sistemas TIC sujetos a propiedad intelectual en diferentes sectores del gobierno que operaban de forma aislada. A menudo estos sistemas eran dependientes del apoyo técnico de proveedores externos y no tenían capacidad de compartir y hacer uso de datos de otros sistemas. Esto dio lugar a una duplicación de esfuerzos en los sistemas gubernamentales, especialmente en el contexto de la inscripción y actualización de datos de identidad en varios sistemas. La superación de estos problemas fue la principal motivación detrás de importantes inversiones en la implementación de un enfoque holístico para el CRVS y la gestión de identidad. El objetivo fue construir un sistema coherente que fuera una fuente única de datos de identidad actualizados para todos los demás sistemas funcionales del gobierno.

Como lo demuestra cada estudio de caso, un sistema de registro civil y estadísticas vitales con cobertura casi universal que funciona como un proceso obligatorio y permanente es una condición previa para la implementación de un ecosistema de identidad holístico. Esta premisa fundamental de un enfoque holístico refleja la comprensión de que la identidad no es estática y que se actualiza con nuevas capas de información a medida que ocurren nuevos hechos vitales. Un sistema de CRVS está diseñado como un marco administrativo que, cuando se implementa adecuadamente,

refleja toda la información de identidad nueva de manera oportuna a medida que ocurren eventos vitales. Por ejemplo, el registro de nacimiento se captura como el momento más temprano en la vida de una persona cuando el estado registra su información de identidad. A partir de ese momento, el estado reconoce a la persona ante la ley. Más adelante en la vida, una persona puede cambiar su nombre, apellido o sexo, y casarse y divorciarse varias veces. Esto afecta los datos de identidad de esa persona e igualmente afecta la posición de la persona en términos de protección legal de derechos específicos vinculados a la propiedad, derecho de familia, etc. Finalmente, el registro de defunción terminará el estado civil de la persona y retirará su identidad legal, dando fin a su capacidad como titular de derechos y obligaciones al fallecer. El registro de defunción también influirá en una variedad de servicios y beneficios en los que la persona se inscribió mientras aún estaba en vida. La emisión de credenciales de identificación representa una instantánea de la información de identidad de una persona al momento de solicitar la credencial, tal como el documento o cédula nacional de identidad. Estos documentos son emitidos periódicamente, y aunque el gobierno puede inscribir a los usuarios en servicios específicos utilizando la información de las credenciales de identificación, se entiende que la información en estos documentos puede no estar siempre actualizada. (Para más detalles, ver el estudio de caso de los Países Bajos – Figura 5.6).

Como se refleja en los seis estudios de caso, el enfoque contemporáneo del registro civil y la identificación civil está convergiendo hacia la introducción de la interoperabilidad entre los sistemas de CRVS y los sistemas de gestión de identidad. Esto está allanando el camino para la implementación de un enfoque holístico para los sistemas de registro civil y las estadísticas vitales y los sistemas de gestión de identidad. El entendimiento actual de los sistemas de



Foto: ONU/Ky Chung

gestión de identidad subraya la importancia de la interdependencia del registro civil y la gestión de identidad para garantizar la integridad de todo el sistema.

El fortalecimiento de los sistemas de gestión de identidad y de los programas de documentación o cedulación a nivel nacional a menudo se reconocen como fundamentales para garantizar la implementación de la Meta 16.9 de los ODS: identidad legal para todos. Sin embargo, en la práctica, muchos países, incluidos los seis incluidos en el compendio, demuestran que los programas de documentación o cedulación de alcance nacional sólo adquieren credibilidad y sostenibilidad en el tiempo si se fundamentan en un sistema de registro civil permanente, continuo, confiable y universal.

Las prácticas de los seis países también demuestran que el registro civil y los sistemas de gestión de identidad se refuerzan mutuamente, y que la interoperabilidad legal, administrativa y tecnológica entre CRVS completamente desarrollados y los sistemas de gestión de identidad son cruciales para garantizar la precisión de los registros de identidad en todos los sistemas.

En los seis países, los sistemas de CRVS representan el marco administrativo fundamental para el registro de información de identidad y para recopilar y generar estadísticas vitales. El valor de un sistema de CRVS se deriva del hecho de que está diseñado como un proceso obligatorio, universal y permanente para registrar los eventos vitales de la vida de cada individuo. Sus sistemas están diseñados para garantizar el registro de la información de identidad justo después del nacimiento, el registro oportuno de otras capas de información de identidad, el registro de otros eventos vitales más adelante en la vida y, finalmente, para poner fin a la identidad legal en los sistemas gubernamentales tras el registro del fallecimiento. Solo entonces el sistema de registro civil está en condiciones de proporcionar información de identidad actualizada al sistema de gestión de identidad de un país para respaldar la emisión de credenciales de identificación basadas en información de identidad reconocida por el estado.

El rol de refuerzo mutuo de los sistemas de gestión de identidad y de registro civil se demuestra aún más cuando una persona se acerca a una autoridad de registro civil para registrar eventos vitales. Todos los estudios de caso demuestran que el registro de un evento vital está condicionado a la presentación de un documento de identificación, cuya autenticidad se verifica en la base de datos de credenciales de identificación emitidas.

Los estudios de caso ofrecen buenas prácticas en el contexto de las tendencias mundiales.

Así como es el caso en los seis países de este compendio, en muchos países del mundo, los sistemas de identidad han reflejado tradicionalmente la idea de un enfoque holístico para el CRVS y la gestión de identidad. Este enfoque ha sido parte de una tradición administrativa para emitir tarjetas de identidad

nacionales en la mayoría de los países europeos, los estados postsoviéticos, América Latina y algunas partes del sur de Asia. Cuando estos sistemas se desarrollaron originalmente, funcionaban como procesos en papel basados en procedimientos detallados para el registro de eventos vitales y el mantenimiento de registros en papel. Estos procedimientos también se extendieron para cubrir la comunicación en papel de eventos vitales registrados para generar estadísticas vitales y proporcionar certificados en papel como prueba de identidad más adelante en la vida, al solicitar credenciales de identificación. Estas credenciales de identificación se utilizaron para inscribirse en otros registros funcionales operados por el gobierno.

Durante las últimas dos décadas, la digitalización de CRVS y de la gestión de identidad ha creado nuevas oportunidades y un entorno propicio para recopilar datos de identidad registrados en un formato digital y en una arquitectura de base de datos coherente. Estas nuevas oportunidades trajeron consigo la posibilidad de aumentar dramáticamente la eficiencia del intercambio de datos. La digitalización de los sistemas de identidad que siguió aprovechó estas nuevas oportunidades y dio como resultado cambios significativos con los que se pueden diseñar

Foto: Li Wenyong / Banco Mundial



los procesos de registro, incluida la forma en que los eventos vitales registrados se pueden definir, configurar, crear, almacenar, compartir y procesar. Sin embargo, la digitalización dio lugar a nuevos riesgos, entre ellos para la privacidad personal, subrayando por ende la importancia de un marco sólido para la protección de datos personales y que garantice que la recopilación, el almacenamiento y el intercambio de datos tengan lugar en un entorno regulado.

Como regla general, incluso bajo sistemas tradicionales basados en papel operados por países que aplicaron un enfoque holístico, la información de identidad de valor legal solo podía registrarse mediante el registro de eventos vitales. La información certificada proveniente de registros civiles se reconoció como prueba de identidad sobre la cual se emitieron otros documentos de identificación, o se utilizaron para inscribir información de identidad en otros registros vinculados con servicios específicos. La introducción de la tecnología ha ayudado a aumentar la eficiencia del intercambio y el procesamiento de datos. El procesamiento digital de datos de identidad permitió además la creación de sistemas que aumentan la eficiencia del procesamiento de datos y el intercambio entre diferentes componentes de los sistemas. Estos sistemas recientemente introducidos se denominan comúnmente registros digitales de población nacional. La digitalización, así como nuevas herramientas, tales como registros digitales de población nacional, ofrecieron medios mucho mejores para integrar diferentes sistemas en un sistema continuo que refuerza un enfoque holístico para el registro civil, de estadísticas vitales y gestión de identidad. Las experiencias individuales de los países, como se detalla en los estudios de caso, muestran que cuando se trata del proceso de digitalización de estos servicios, cada país ha desarrollado un enfoque que mejor se adapta a sus circunstancias nacionales.

Estrategias clave para fortalecer el enfoque holístico de los sistemas de CRVS y la gestión de identidad

Un elemento clave en los seis países examinados es que el sistema de registro civil opera como un proceso continuo, obligatorio, universal y permanente, y que ha logrado una cobertura completa por encima del 90 por ciento, y a menudo cerca del 100 por ciento. Todas las otras partes del sistema de identidad se basan en esta suposición central, y funcionan bajo la premisa de que siempre que se requieren datos de identidad, éstos pueden obtenerse actualizados desde el sistema de registro civil.

Interoperabilidad tecnológica y uso de números de identificación únicos.

Un punto en común en todos los países de los estudios de caso es que la introducción de sistemas digitalizados implica que los datos de identidad en los sistemas de registro civil se almacenan y procesan en un formato digitalizado. Igualmente, todos los procesos vinculados con la emisión de credenciales de identificación (tarjetas de identificación nacionales, documentos de viaje) y la producción de estadísticas vitales, se digitalizan y la información sobre las credenciales de identificación emitidas también se procesa y mantiene en formato digital.

Bajo el legado de los sistemas basados en papel, la información de identidad se comunicaba entre las autoridades mediante certificados en papel. Estos eran comunicados por personas interesadas que, según los procedimientos pertinentes, tenían que visitar el lugar donde se registró la información, generalmente la oficina de registro civil donde se registró el evento vital, para obtener el certificado y entregarlo a los funcionarios de gestión de identidad en el punto de solicitud de

una identificación nacional.⁶ La interoperabilidad digital⁷ entre el registro civil digitalizado y los sistemas de gestión de identidad automatizan estos procesos, eliminando la necesidad de que los ciudadanos inviertan su tiempo y dinero para comunicar información entre las autoridades interesadas. Según lo resaltan los estudios de caso, la eficiencia resultante en el intercambio de datos no solo contribuye a ahorrar costos para los ciudadanos, sino que también contribuye a una mejora considerable de los procesos generales de gobernanza.

Para permitir la interoperabilidad, ambos sistemas deben construirse de manera que permitan la identificación y recuperación eficiente de la información que pertenece a la misma persona. Los seis países han introducido el uso de números de identificación únicos (NIU), que se asignan a cada ciudadano como un requisito obligatorio de acuerdo con la ley pertinente. Las bases de datos de identidad y registro utilizan este identificador⁸ para buscar de manera eficiente todos los registros pertenecientes a una persona específica. Los ciudadanos también pueden usar este número en interacciones con las autoridades para facilitar la recuperación de sus datos personales en bases de datos operadas por el gobierno.

El uso de un NIU se ha convertido en la norma en muchos países, y los estudios de caso proporcionan más detalles sobre la implementación del NIU en cada país.⁹ El NIU tiene al menos 10 dígitos y está diseñado como una construcción lógica (que indica la fecha de nacimiento o el código de ubicación geográfica de nacimiento), o es un número aleatorio. Los números aleatorios son vistos cada vez más como la opción preferida para garantizar la protección de la privacidad, para registros tardíos donde no se conocen los datos del nacimiento y para pre-generar números para su uso en ubicaciones remotas no conectadas a Internet.

Asignar un NIU desde el nacimiento tiene beneficios generalizados, no solo para establecer y mantener un sistema de identidad holístico, sino para muchos otros sistemas de datos administrativos. Establecer la interoperabilidad entre las fuentes de datos, con la regulación necesaria y la protección de la privacidad, puede ayudar a los planificadores y formuladores de políticas del gobierno a desarrollar y observar cómo interactúan varias políticas y programas, y cómo esto afecta a los beneficiarios previstos. Esto puede alimentar el diseño de servicios y beneficios más específicos.

-
- 6 Incluyendo estar inscrito en un registro funcional para obtener acceso a los servicios proporcionados por el gobierno.
 - 7 La interoperabilidad es la capacidad de acceder y procesar datos de múltiples fuentes sin perder el significado y luego integrar esos datos para mapeo, visualización y otras formas de representación y análisis. La interoperabilidad permite a las personas encontrar, explorar y comprender la estructura y el contenido de los conjuntos de datos. En esencia, es la capacidad de "unir" datos de diferentes fuentes para ayudar a crear información más holística y contextual para un análisis más simple y a veces automatizado, una mejor toma de decisiones y mejores mecanismos de rendición de cuentas. Ver <http://www.data4sdgs.org/initiatives/interoperability-data-collaborative>.
 - 8 Las bases de datos digitales no funcionan necesariamente directamente con los NIU, sino con un número de identificación administrativa que es un número derivado del NIU original.
 - 9 Algunos países europeos con sistemas de identidad que se benefician del uso de NIU para vincular datos de identidad a través de diferentes plataformas gubernamentales TIC incluyen: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, República Checa, Croacia, Chipre, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Macedonia del norte, Georgia, Hungría, Irlanda, Italia, Kazakstán, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldavia, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Turquía y Ucrania.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los NIU conllevan riesgos, ya que pueden facilitar la vinculación de la información personal en todas las bases de datos que los utilizan, lo que permite construir un perfil completo de las personas. Por lo tanto, se requieren fuertes garantías legales, institucionales y técnicas para proteger los NIU del acceso no autorizado, limitar su uso en la medida necesaria para la prestación de servicios públicos y evitar su uso excesivamente invasivo. Se debe evitar el arrastre de funciones, por ejemplo, al permitir que el sector privado use los NIU. Deben tomarse medidas que prevengan su uso para vincular a los individuos a través de múltiples organizaciones e instituciones cuando no existe un marco legal que lo permita y regule. Se debe dar prioridad a iniciativas alternativas al uso de un único NIU en todas las plataformas TIC del sistema de identidad, como los NIU sectoriales cifrados derivados o la tokenización de los NIU.

Diversas modalidades de implementación y arreglos institucionales.

Las experiencias de implementación de los seis países difieren en cuanto a los arreglos institucionales, reflejando las circunstancias muy diferentes de cada país. Entre los enfoques más simples, los registros civiles se agregan en un registro civil central y se implementan como una base de datos electrónica que es interoperable con la base de datos de gestión de identidad. En Ecuador, Kirguistán, Namibia y los Países Bajos, estos se integran en un sistema que funciona como un registro digital de población nacional que almacena o se enlaza con la biometría personal.

Al reconocer los beneficios de agregar diferentes tipos de información personal, los registros de población en algunos países se han ampliado para incluir otros tipos de datos personales requeridos por el gobierno para la prestación de servicios, tales como ciudadanía, residencia, derecho al voto y otra información. Estos sistemas pueden



Foto: UNICEF / Nahom Tesfaye

implementarse como una arquitectura de base de datos coherente, o como un sistema de bases de datos interconectadas e interoperables, a menudo en diferentes ubicaciones y operadas por diferentes autoridades.

Las diferentes modalidades para implementar un sistema de identidad digitalizado muestran que la adopción de un enfoque holístico no necesariamente significa que todos los aspectos del sistema de identidad deben ser responsabilidad de una sola agencia. Los sistemas pueden integrarse técnicamente mientras las diferentes partes del sistema son operadas por distintas autoridades.

Por ejemplo, en Armenia, el registro civil digitalizado está bajo la autoridad del Ministerio de Justicia, mientras que el registro de la población está bajo la autoridad de la policía, que también es responsable de la gestión de la identidad. Cada vez que se registra un nuevo evento vital en el registro civil, la información se comunica digitalmente a la policía, donde se utiliza para actualizar el registro personal en el registro de población.

En los Países Bajos, los municipios son responsables del registro civil y del mantenimiento del registro de población municipal, incluida la gestión de la identidad. Los eventos vitales registrados se digitalizan e ingresan en el registro de población municipal donde reside la persona.

Cuando una persona se muda a otro municipio, el archivo personal digital se envía electrónicamente al municipio de destino. El gobierno opera un elaborado sistema TIC que respalda la operación de 335 registros de población municipal.

En Ecuador, Kirguistán, Namibia y Perú, el registro civil y la gestión de la identidad están bajo la responsabilidad de una sola autoridad. En Kirguistán y Namibia, estas agencias operan sistemas TIC elaborados que se basan en los sistemas tradicionales de registro civil y gestión de identidad en papel que se integran en un solo sistema, denominado registro de población. Estos registros de población tienen subsistemas de registro civil y gestión de identidad, así como un registro de residentes, registro de ciudadanía u otros tipos de datos personales definidos por la ley como parte del registro de población.

En Perú, donde tanto el registro civil como la gestión de la identidad son responsabilidad de una sola autoridad, la plataforma digital se basa en dos bases de datos: un registro civil digitalizado y un sistema de gestión de identidad digitalizado. El sistema de registro civil digitalizado está diseñado como una base de datos de registros escaneados de eventos vitales. Cada registro digitalizado también contiene el NIU de la persona, lo que permite a los operadores del sistema buscar todos los eventos vitales registrados vinculados a esa persona. El sistema de gestión de identidad también puede buscar esta información en la base de datos del registro civil cada vez que una persona solicita una tarjeta de identidad. Cada vez que se registra y digitaliza un nuevo evento vital, se comunica al sistema de gestión de identidad, y los operadores serán notificados de este cambio cada vez que la persona vuelva a solicitar un documento de identidad.

Esta variedad de modalidades de implementación en cada país subraya el compromiso general del gobierno de cada país para construir un marco donde el registro civil y los sistemas de gestión de identidad trabajen de la mano, pero también respeten las diferentes circunstancias e intereses de cada país.

Certificación de datos de identidad

Los registros digitalizados y el establecimiento de sistemas interoperables han transformado por completo el proceso de certificación e intercambio de información de identidad. En el pasado, la información de identidad solo se podía comunicar en forma de un certificado oficial en papel, pero hoy en día las autoridades pueden verificar esta información en la base de datos de origen, porque los registros de eventos vitales digitalizados tienen un valor legal. Esto ha permitido numerosos usos y contribuye significativamente a la eficiencia del sistema de gobernanza pública.

En Ecuador, por ejemplo, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) se ha asociado con la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC) para tener acceso en tiempo real a la información de la plataforma en línea diseñada por DIGERCIC donde se certifican los nacimientos vivos. Esto permite que el MIES realice una evaluación rápida de vulnerabilidad e inscriba automáticamente a los beneficiarios en sus programas de nutrición.

En Kirguistán, la información de identidad del registro de tarjetas de identificación nacionales y la información de la dirección del registro de residentes han permitido que el Sistema de Registro Estatal desarrolle una aplicación que puede extraer e imprimir listas de votantes directamente desde un registro único de la población en correspondencia con los límites predeterminados de los colegios electorales.

La aplicación también verifica la información de identidad del votante contra la información del registro civil.

Incluso si se presentan certificados en papel, las autoridades a menudo prefieren confiar en plataformas en línea para verificar la autenticidad de los documentos de identidad (como se detalla en los estudios de caso de Armenia y Ecuador).

El proceso también funciona para el registro civil. Las personas que se presentan para registrar eventos vitales generalmente serán identificadas inspeccionando sus credenciales de identificación. Aunque las credenciales de identificación a menudo se producen utilizando un medio más seguro que contiene características de seguridad de vanguardia, las autoridades también verificarán la autenticidad y validez del documento presentado directamente en la base de datos operada por la autoridad de gestión de identidad. Incluso si el documento presentado es válido, en la mayoría de los casos, el diseño del sistema no permitirá la copia manual de los datos del documento de identificación. En cambio, los datos de identidad más actualizados se copiarán directamente del registro civil o de población.

En los Países Bajos, por ejemplo, una vez que se inscribe en el registro de población la información proveniente de las actas de registro civil, este registro digital es prueba suficiente de los hechos vitales registrados, y está disponible para el acceso por parte de todas las autoridades de la administración pública y proveedores de servicios. Como la información ya está disponible en línea, los certificados de nacimiento en papel no se proporcionan al completar el registro de nacimiento y sólo se pueden emitir si se solicitan específicamente.

En el caso del registro de nacimientos en Armenia, los funcionarios de registro pueden acceder a todos los datos necesarios para el registro de



Foto: UNICEF / Zerihun Sewunet

nacimientos, tales como los datos sobre la madre del niño, el sexo del niño, la hora de nacimiento y la cantidad de niños nacidos, a través del sistema electrónico de certificados médicos. La información principal requerida por los funcionarios de registro es un código de 12 dígitos en el certificado médico, que les permite acceder a toda la información en el sistema electrónico. Después de ser digitalizados, los registros en papel solo serán consultados en casos donde la información en el sistema digitalizado está siendo disputada, o si una persona se muda a vivir al extranjero.

Otras aplicaciones: notificaciones electrónicas

Los sistemas digitalizados para el registro civil no tienen por qué ser creados para atender únicamente el registro de eventos vitales. En muchos países, estos sistemas se han ampliado para cubrir notificaciones de nacimientos y defunciones en centros médicos. Con ese fin, en Armenia, Ecuador y Namibia, se ha introducido un software especializado que es una extensión de la plataforma principal de registro civil digital en las instalaciones médicas para garantizar que los datos esenciales sobre la identidad del niño, tales como la fecha de nacimiento y el lugar de nacimiento, sean capturados inmediatamente después del nacimiento, así como información médica relevante para la compilación de estadísticas vitales. En Namibia, la identidad de la madre también se autentica al llenar sus datos

directamente del registro nacional de población. Este proceso facilita el registro de la mayoría de la información requerida para el registro de eventos vitales, ya que se habrá ingresado en el sistema antes de que se complete formalmente la solicitud de registro, aumentando la precisión e integridad de los datos.

Lecciones de la transición de sistemas de identidad en papel a sistemas digitales

El fortalecimiento del enfoque holístico de CRVS y la gestión de identidad mediante la transición del sistema desde un sistema basado en papel a un sistema digital requiere tiempo. En muchos países donde se ha iniciado la digitalización, es un proceso que todavía continúa. Excepto en los Países Bajos, todos los demás estudios de caso revelan que los países solo han podido digitalizar una parte de sus archivos de registro civil hasta la fecha. Sin embargo, todos ellos operan registros digitales de manera continua y demuestran que el hecho de que no se hayan podido aún digitalizar todos los registros no ha sido un obstáculo para desarrollar un ecosistema de identidad holístico. Estas circunstancias tienen implicaciones para los países que aún deben construir sus ecosistemas de identidad con un enfoque holístico. En ausencia de registros de eventos vitales, los datos de identidad pueden legalizarse a través del debido proceso; por ejemplo, como parte de la emisión de credenciales de identificación. Pero eso también significa que todas las demás capas de datos de identidad se reflejarían como resultado del registro de eventos vitales.

Los seis países tenían tasas muy altas de cobertura de registro civil antes de embarcarse en el proceso de digitalización. En consecuencia, cualquier país que esté pensando en fortalecer su sistema de identidad debería trabajar activamente para

mejorar las tasas de registro civil y mantenerlas a un alto nivel a través de formas innovadoras. En Ecuador, por ejemplo, DIGERCIC logró cerrar las últimas brechas usando 15 unidades móviles que se instalan temporalmente en un lugar para brindar servicios dos veces por semana. También organiza brigadas especiales que llevan servicios de registro civil e identificación a áreas remotas y poblaciones vulnerables. Estas estrategias aseguran que los servicios lleguen a áreas remotas y ciudadanos vulnerables, incluidas las poblaciones rurales, las comunidades indígenas y los afroecuatorianos.

En Perú, el Departamento de Restitución de Identidad y Apoyo Social del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) organiza despliegues mensuales en comunidades rurales, remotas e indígenas para acercar los servicios de registro civil e identificación a la población. Estos servicios, dirigidos a poblaciones vulnerables, se proporcionan de forma gratuita. Namibia cuenta con programas similares.

Como muestran los estudios de caso, la clave del proceso de digitalización es el establecimiento de la base de datos inicial que almacena los registros de identidad digitalizados. Esta base de datos se puede crear como resultado de la emisión a nivel nacional de tarjetas de identificación o, como en el caso de Kirguistán, a través de la inscripción masiva de datos biométricos en una base de datos de identidad dedicada. Esta base de datos puede entonces convertirse en la columna vertebral del registro de población. Paralelamente, los países también comenzaron a digitalizar sus datos de identidad históricos e integrar estos registros en un registro de población. Como lo demuestra la experiencia de muchos países, este proceso puede ser muy costoso y tomar años en completarse, y los países han ideado diferentes estrategias para decidir qué registros deben priorizarse para la digitalización.

Estadísticas vitales

El registro civil, un componente de un sistema más amplio de registro civil y estadísticas vitales, está diseñado con el objetivo de recopilar la siguiente información en el proceso de registro de hechos vitales:

- Datos sobre el evento y la información que se requiere legalmente para el registro y que define la identidad de la persona; y
- Características de los eventos que se requieren principalmente para fines estadísticos.

Parte de la información legal que forma parte de la identidad de una persona también se requiere para fines estadísticos (por ejemplo, el sexo del niño cuyo nacimiento es registrado). Si bien esta información tiene valor legal en términos de la identidad del niño, al mismo tiempo, es importante para fines estadísticos producir estadísticas vitales por sexo. Muchos otros datos que son críticos para establecer la identidad legal del niño no se requieren para fines estadísticos (por ejemplo, nombre, apellido, información de los padres). Del mismo modo, en el caso del registro de defunciones, parte de la información registrada en el proceso (por ejemplo, causa de muerte) se utiliza con fines estadísticos.

El proceso de registro civil y estadísticas vitales funciona como un sistema indivisible, y la información se captura para ambos en un mismo proceso de inscripción de un hecho vital. Sin embargo, sólo partes específicas de la información que se recopila en ese proceso se usan efectivamente para completar el registro de ese hecho. Es la información relacionada con las características de la identidad de una persona y del hecho vital. Un conjunto de datos más amplios recopilados sobre el hecho vital, como información médica sobre el nacimiento o la muerte, son capturados específicamente para generar estadísticas vitales. Si bien la información médica no se incluye en el registro de inscripción, el conjunto de información utilizado para generar

estadísticas vitales se deriva de la información de identidad.

La información sobre estadísticas vitales recopilada como parte del registro de un hecho vital por lo general se transmite directamente de las autoridades de registro civil a las autoridades a cargo de las estadísticas nacionales. Esto también significa que estos datos se transmiten al registro de población local o nacional. El registro de población requiere sólo el conjunto de datos que se necesita para actualizar su base de datos y proporcionar identidad legal.

La calidad de las estadísticas vitales aumenta dramáticamente cuando se implementa un enfoque holístico para el CRVS y la gestión de identidad. Todos los estudios de caso revelan que las estadísticas vitales se benefician de tasas de registro civil casi universales, lo cual mejora la confiabilidad y la calidad de las estadísticas vitales. La disponibilidad inmediata de los registros de inscripción facilita el procesamiento oportuno de estadísticas vitales. Como lo demuestran los casos de Armenia, Ecuador y Namibia, las plataformas electrónicas de registro civil se han ampliado para incorporar módulos que funcionan en los hospitales. Esto permite a las autoridades sanitarias incorporar una amplia gama de datos médicos que facilita el procesamiento de estadísticas vitales. Agregar todos los datos de registro en una sola base de datos, ya sea un registro civil o un registro de población, facilita la producción de estadísticas vitales.

Compartir información de identidad con otros registros funcionales conduce a beneficios significativos

Los gobiernos operan sistemas de identidad para satisfacer la necesidad de que sus ciudadanos sean reconocidos por el estado. Un enfoque holístico hacia los CRVS y la gestión de identidad asegura que este proceso tenga lugar en un

entorno legalmente definido, dejando poco espacio para la determinación arbitraria de la identidad de una persona. Una plataforma digital que comparte datos de identidad actualizados admite una amplia gama de otras funciones gubernamentales. Muy a menudo, la digitalización y el fortalecimiento del sistema de identidad de un país están impulsados por la necesidad de mejorar otros servicios gubernamentales.

En Kirguistán, por ejemplo, había una gran falta de confianza en el proceso de registro de votantes y la precisión de las listas de votantes. Esto llevó al gobierno a invertir en el fortalecimiento del sistema de identidad para que pudiera reflejar datos de identidad actualizados y ser utilizado como una fuente de datos de identidad confiables para la compilación de las listas de votantes.

Igualmente, en los Países Bajos, todo el sistema de beneficios sociales y el sistema tributario se basan en los datos de los registros municipales de población. El sistema en los Países Bajos, que se ha ido perfeccionado durante muchas décadas, ha llegado al punto en que, según la ley, es deber del gobierno recuperar los datos de identidad en lugar de solicitar que los ciudadanos proporcionen estos datos al interactuar con las autoridades. Por lo general, presentar un número de servicio ciudadano, la versión holandesa de un NIU, es suficiente para que las autoridades gubernamentales recuperen todos los datos necesarios para la inscripción en servicios gubernamentales específicos. El deber de los ciudadanos sigue siendo el de registrar todos los eventos vitales de manera oportuna e informar a las autoridades municipales cuando se mudan de su lugar de residencia.

En el caso de Perú, RENIEC ha firmado un total de 2.201 acuerdos con instituciones públicas y privadas para dar acceso al registro de identificación. Esto tiene un costo, particularmente para las instituciones privadas, y se convierte en una fuente de ingresos para RENIEC. Más allá de



Foto: ONU/Marco Dormino

este beneficio financiero, compartir información entre registros ha llevado a una mejor provisión de subsidios nutricionales para los recién nacidos y al desarrollo de un registro nominal de niños (una base de datos de niños de 0 a 6 años que recopila información sobre 30 variables socioeconómicas). También ha permitido la implementación de un plan de pensiones para personas mayores de 65 años que viven por debajo del umbral de pobreza. Además, RENIEC es actualmente la institución en la que más confían los peruanos según encuestas recientes.

El registro civil y los sistemas de gestión de identidad se han convertido en el principal proveedor de datos de identidad para los procesos de gobernanza. Se utilizan no solo para la inscripción en servicios específicos, sino también para evaluar cómo debe cambiar el acceso a los servicios a medida que cambian las características de la identidad. El matrimonio y el divorcio son eventos que generalmente afectan una variedad de derechos. Pero el desencadenante más común para los cambios en la prestación de servicios es el registro de defunción. Cada estudio de caso resalta la gama de servicios gubernamentales que dependen de la comunicación oportuna de actualizaciones en los datos de identidad. El Gobierno de Namibia, por ejemplo, ha incentivado el registro de defunciones como un requisito para que los ciudadanos tengan acceso a los beneficios del programa de seguridad social relacionados con sus familiares fallecidos.

Al compartir datos con otros registros funcionales, el registro civil y los sistemas de gestión de identidad generan ahorros sustanciales, al reducir la necesidad de que otros registros construyan sus propios sistemas de gestión de identidad. Además, cuando los sistemas de CRVS construidos son económicos de mantener, esto compensa lo que parecen ser inicialmente altas inversiones en el establecimiento de un ecosistema de identidad holístico.

Beneficios financieros

Los seis estudios de caso subrayan que las reformas del sistema de identidad son una parte integral para lograr una gobernanza más rentable y eficiente. Si bien evaluar el impacto financiero de las reformas de los sistemas de identidad estaba más allá del alcance de esta investigación, la evidencia recopilada en cada uno de los casos sugiere que los países ya han constatado, o tienen previsiones de hacerlo, que los beneficios financieros superan las altas inversiones iniciales en la reforma del sistema.

DIGERCIC del Ecuador estima que las inversiones generales en la modernización de los ecosistemas de identidad alcanzarán los US\$ 277,6 millones. Se espera que los beneficios financieros superen con creces esa cifra. Para el período 2010-2021, se espera que los ingresos totales de DIGERCIC resultantes de los registros de identidad digital actualizados, combinados con ahorros sociales y económicos, alcancen los US\$ 893,6 millones.

En Armenia, algunas estimaciones sugieren que la implementación del sistema de gobierno electrónico, para el cual el registro civil electrónico y el registro de población son elementos fundamentales, reduciría el costo de los servicios gubernamentales en un 50 por ciento, reduciría drásticamente la corrupción, aumentaría la competitividad y agregaría 3 por ciento a la tasa de crecimiento del PIB de Armenia.

Las autoridades en los Países Bajos no tienen estimaciones financieras precisas, pero el ecosistema de identidad se considera como un componente básico del sistema de gobierno. Los registros de población municipal digitalizados han sido vistos como una de las piezas clave para una gobernanza eficiente en los Países Bajos.

Cómo crear un entorno propicio para un enfoque holístico

Los seis estudios de caso examinados para este compendio destacan varios elementos críticos que crearán un entorno propicio para la reforma del registro civil y los sistemas de gestión de identidad hacia un enfoque holístico. Cada uno de los seis países exhibió estos elementos en diversos grados:

- Fuerte compromiso político de las principales partes interesadas del gobierno, incluidos los responsables de CRVS y la gestión de identidad, así como otros sectores del gobierno que se beneficiarían del acceso a los datos de identidad a través de plataformas interoperables. Este compromiso debe ser el resultado de un proceso consultivo institucionalizado con el mandato de definir responsabilidades institucionales y modelos de implementación técnica. El compromiso de alto nivel debe extenderse en términos de proporcionar financiamiento adecuado para las reformas del sistema y para su funcionamiento en el futuro.
- Reformar el marco legislativo para reflejar cambios en los arreglos institucionales y en los procesos internos que respaldarán un sistema de identidad reformado. El marco legislativo debe reflejar cualquier revisión de los procesos de registro y las responsabilidades en el intercambio de datos del sistema de identidad hacia otros sectores gubernamentales.

- Antes de la digitalización, se debe desarrollar un marco de protección de datos y privacidad bien definido para definir las reglas para compartir datos de identidad entre organismos gubernamentales. El procesamiento electrónico de datos personales conlleva una amplia gama de riesgos en términos de acceso no autorizado y uso de datos para fines no definidos por la ley o para los cuales los individuos no dieron su consentimiento explícito. La mitigación de tales riesgos generalmente está relacionada con el desarrollo y la adopción de una legislación de privacidad y protección de datos que define los deberes y responsabilidades de las organizaciones que procesan datos personales. En el contexto de los sistemas de identidad legal, se debe prestar atención a las medidas que limitan significativamente el acceso a los datos personales por parte del gobierno y otras entidades, y que evitan la vinculación excesiva de datos personales entre entidades y bases de datos. La información confidencial, tal como los datos biométricos, debe protegerse especialmente, limitando su almacenamiento y uso a un mínimo absoluto. La legislación define además a las autoridades a cargo de la supervisión y monitoreo de las organizaciones que procesan información personal, así como los derechos de los individuos que interactúan con las organizaciones que procesan sus datos personales. La legislación y la regulación también deben adoptarse con fuertes medidas técnicas de protección.
- La implementación técnica y la digitalización de los CRVS y los procesos de gestión de identidad conllevan los riesgos de dependencia de un proveedor. Esto puede abordarse estableciendo la propiedad técnica desde el principio, confiando en la neutralidad tecnológica y los estándares abiertos.

Además, cada uno de los estudios de caso subraya aún más los supuestos clave para desarrollar un enfoque holístico para CRVS y la gestión de identidad en aquellos países que buscan fortalecer los sistemas de registro civil subdesarrollados:

- Aún cuando cada uno de los seis estudios de caso subraya la importancia crítica de la cobertura universal y el registro de todos los hechos vitales, el problema de crear demanda para el registro y lograr una cobertura casi universal se ha resuelto en el pasado. En estos países, la gran demanda de registro civil se da en gran medida por sentado y se basa en el alto nivel de conciencia entre la población general de que el registro de eventos vitales y el registro de su identidad legal son fundamentales para su interacción con el estado y para poder realizar transacciones legales. Las autoridades son conscientes de que la falta de demanda y la incapacidad de registrar todos los hechos vitales provocarán inexactitudes en el resto del sistema de identidad, obstaculizando la integridad de todo el sistema. Eso no significa necesariamente que la construcción de un sistema de identidad con un enfoque holístico en mente deba ponerse en espera hasta que se logre la cobertura universal de los eventos vitales.
- La evidencia sugiere que, a pesar de las inversiones sostenidas en el fortalecimiento del sistema de registro civil y del sistema de identificación en todo el mundo, la cobertura de eventos vitales tiende a permanecer alarmantemente baja. Los nacimientos de 95 millones de niños en África subsahariana nunca se registraron, y 120 millones de niños menores de 5 años en la región carecen de pruebas documentales de que se haya realizado un registro de su nacimiento. Es más, el registro de defunciones es extremadamente bajo o inexistente en muchos países, particularmente

en África. El registro de matrimonios sigue siendo un problema en muchos países, sin embargo, millones de mujeres y niños en todo el mundo informan haber estado casados antes de los 18 años (110 millones en África subsahariana solamente). Los países que consideran vincular estos dos sistemas y aumentar el registro de eventos vitales podrían considerar iniciativas que promuevan un cambio social y de comportamiento para una transformación sostenible, ya que las creencias y las normas sociales que rodean los eventos vitales a nivel comunitario podrían tener un enorme impacto en la captación de servicios por parte de la población. Las estrategias y programas que promueven el cambio social y de comportamiento son relevantes para los programas de CRVS y de ID a medida que buscan alcanzar los ODS. Las políticas y la legislación de apoyo, los recursos y la prestación de servicios son fundamentales. Sin embargo, a menos que exista participación pública y empoderamiento, será difícil lograr una cobertura universal para los eventos vitales.

- A pesar de que los países trabajan para proporcionar un suministro adecuado de servicios de registro y generar demanda, es importante que las metas, objetivos, estrategias, procesos y opciones tecnológicas de la estrategia de reforma se guíen por las buenas prácticas internacionales que surgen de la implementación de un enfoque holístico para los CRVS y la gestión de identidad. A medida que las reformas progresen en términos de crear una demanda que sea suficiente para garantizar la cobertura universal y en términos de reformar el ecosistema de identidad para reflejar las buenas prácticas, estos esfuerzos se complementarán entre sí. Con el tiempo, convergerán hacia un nivel satisfactorio de eficiencia e integridad.

Conclusión: un enfoque holístico es una buena práctica y permite el desarrollo de otras buenas prácticas.

Como lo demuestran estos estudios de caso, existe una amplia gama de beneficios para las personas, así como para la gobernanza general, cuando el sistema para registrar y gestionar la información de identidad está diseñado con un enfoque holístico en mente. Entre otros, cumplirá la función de proteger y facilitar el acceso a servicios básicos y derechos. Los seis estudios de caso presentados en este compendio demuestran que un enfoque holístico de los sistemas de CRVS y de gestión de identidad ha dado como resultado ecosistemas de identidad sostenibles y confiables en estos países. También ha ayudado a producir las estadísticas demográficas necesarias de manera continua para todos los niveles geográficos. Sin embargo, para estar en condiciones de aprovechar dicho sistema, el habilitador más importante es garantizar un registro civil completo.



Foto: ONU / Eskinder Debebe

Si bien los contextos de cada país varían, al igual que sus enfoques y arreglos institucionales, cada uno experimentó resultados sociales, económicos y financieros positivos. Sus sistemas, construidos con un enfoque holístico en mente, se beneficiaron aún más de la digitalización de los CRVS y sistemas de identidad. El establecimiento de sistemas interoperables transformó el proceso de certificación de la información de identidad, haciéndola más rápida, más precisa y menos tediosa. También ha resultado en estadísticas de población y estadísticas vitales más precisas. Los gobiernos están mejor preparados para servir a sus poblaciones, porque la información que utilizan para desarrollar políticas y programas es más precisa y oportuna, y puede compartirse entre las agencias gubernamentales.

Sin embargo, la cobertura actual de eventos vitales en muchos países no es adecuada para cumplir con el objetivo de los ODS de proporcionar identidad legal para todos antes del 2030, particularmente en el contexto de proporcionar identidad legal desde el nacimiento. Como lo demuestra este compendio, los beneficios resultantes del desarrollo de un sólido sistema de identidad basado en un enfoque holístico para el CRVS y la gestión de identidad subraya la importancia de una mayor inversión, investigación y desarrollo de políticas destinadas a fortalecer los sistemas de CRVS de países con bajas tasas de cobertura de registros. Además del desarrollo de procesos de registro adecuados, no se debe subestimar la importancia de desarrollar

políticas que den como resultado una demanda continua de registros. Para ese fin, las buenas prácticas internacionales no son suficientes, y deberían reflejar y depender en gran medida de las condiciones sociales y los valores tradicionales en los países. El registro universal desbloqueará todos los demás beneficios y oportunidades mencionados en este compendio, tanto para la población como para el gobierno. Cuando todos los eventos vitales de toda una población se registran de manera oportuna y se mantienen en el futuro, las tecnologías digitales y las mayores oportunidades de intercambio de datos que aprovechan la interoperabilidad legal, administrativa y tecnológica crearán la base para una gama de servicios, muchos de los cuales se mencionan con mayor detalle en cada uno de los estudios de caso. ●





ARMENIA

ESTUDIO DE CASO 1

Contenido

Figuras	24
Tablas	24
Acrónimos	24
Agradecimientos	24
Resumen ejecutivo	25
Resumen de buenas prácticas	27
1.1 Introducción	28
Información general	28
1.2 Medidas legales e institucionales	30
Marco legal	30
Esquemas institucionales	30
1.3 Registro civil	31
Digitalización del sistema de registro civil	32
Estadísticas vitales	35
1.4 Registro de población estatal	36
1.5 Compartir información con otros registros	38
1.6 Los beneficios de fortalecer el papel del registro civil en la gestión de la identificación	39
Consideraciones financieras	40
Conclusión	41
Notas finales	42

Figuras

Figura 1.1: Sistema de identidad de Armenia.	25
Figura 1.2: Mapa geográfico de Armenia.	28
Figura 1.3: Cronología del registro civil e identificación en Armenia.	29
Figura 1.4: Certificado médico armenio.	33
Figura 1.5: Interfaz en línea para verificar los certificados de registro civil.	34
Figura 1.6: Estación de trabajo para la digitalización de registros civiles.	35
Figura 1.7: Tarjeta nacional de identidad armenia y documento electrónico de viaje.	38

Tablas

Tabla 1.1: Información sobre Armenia.	28
---	----

Acrónimos

CSARA	Agencia de Registro de Actos del Estado Civil
EKENG	Unidad de Implementación de Infraestructura de Gobierno Electrónico
UE	Unión Europea
ID	Identidad
TIC	Tecnología de información y comunicaciones
NIU	Número de identificación único

Agradecimientos

Este estudio de caso es un capítulo en un compendio más amplio, el *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad*. Este trabajo fue desarrollado por el equipo del Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales – Anette Bayer Forsingdal, Irina Dincu, Kristin Farr, Montasser Kamal y Nomthandazo Malambo – en colaboración con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD) – quien manejó la producción de la colección – Karen Bett, Jenna Slotin y Colleen Wile.

Queremos agradecer a Zoran Đoković por su investigación, sus visitas a los países, su recopilación de datos y redacción inicial de este estudio, así como a Sanjay Dharwadker, Amadou Diouf, Raj Gautam Mitra, Kendra Gregson y Dan Muga del comité de asesoramiento técnico para su revisión por pares.

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a Rebeca Omaña de la Organización de los Estados Americanos por revisar esta versión en español, que ha sido traducida de la versión original del documento en inglés.

Finalmente, estamos en deuda con el Gobierno de Armenia que compartió sus historias y éxitos con nuestros investigadores. Un agradecimiento especial a Ani Mkhitarian y Vahagn Mkhitarian.



Resumen ejecutivo

El sistema de identidad (ID) de Armenia es un buen ejemplo de un sistema que se basa en la cooperación entre instituciones responsables del registro civil y la gestión de la identidad utilizando un enfoque holístico para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad. La experiencia del país en la elaboración de un ecosistema de identidad también demuestra que los dos componentes básicos de los sistemas de identidad, el registro civil y la gestión de la identidad, no tienen que estar bajo una sola agencia para ser exitosos. El sistema puede

funcionar igual de bien si diferentes agencias son responsables de diferentes aspectos del mismo.

Un nivel similar de integración puede ocurrir si los dos sistemas se confían a más de una agencia, siempre que los sistemas de estas agencias sean interoperables para que puedan compartir información. Dos pilares de los ecosistemas de identidad en Armenia son el registro civil, dependiente del Ministerio de Justicia, y el registro de población, administrado por la Policía. Los procesos para el registro civil y la gestión de identidad que solían estar totalmente en papel y ser manuales, hoy en día son en su mayoría

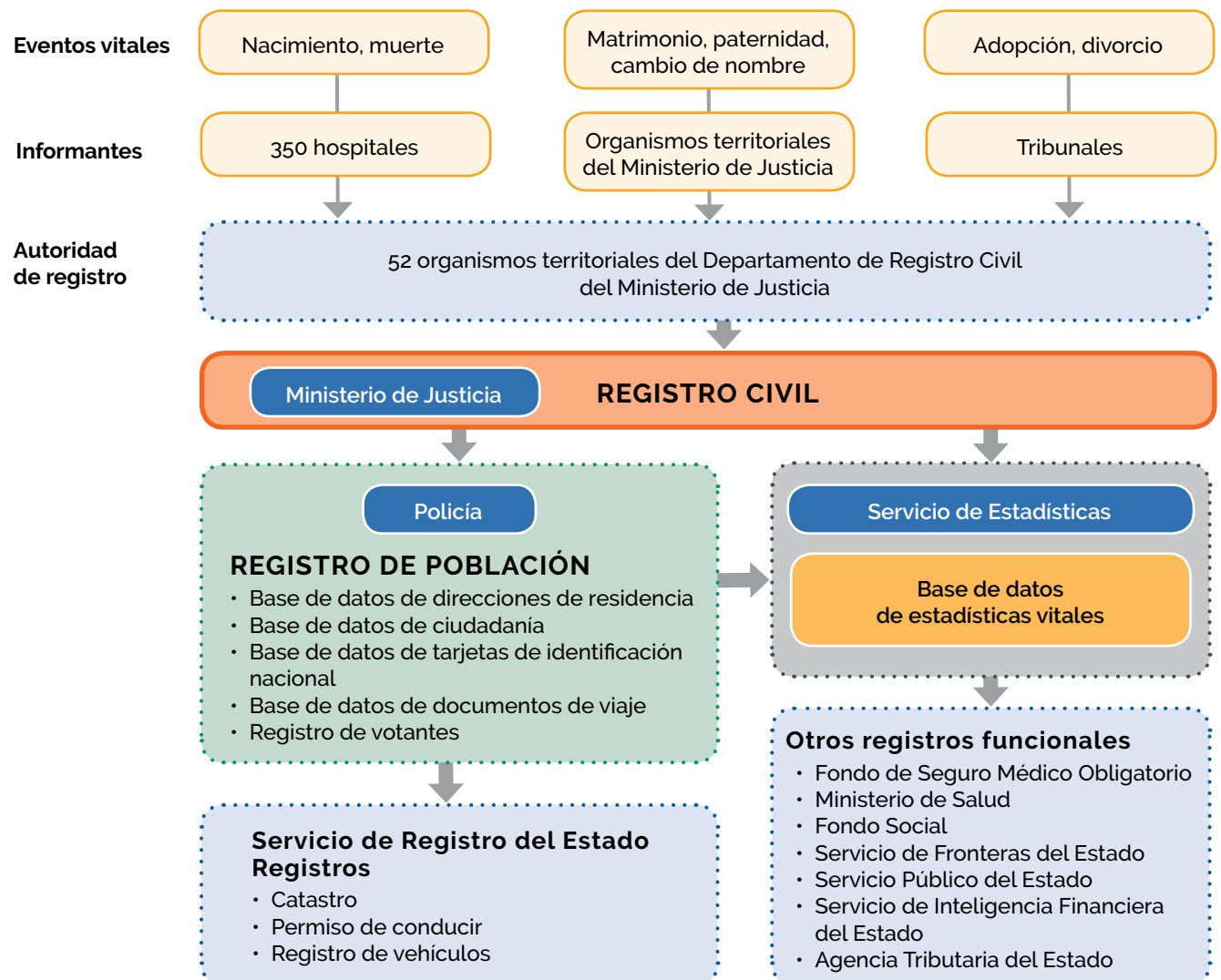


Figura 1.1: Sistema de identidad de Armenia.

Fuente: autor

digitales. Algunas partes de los sistemas todavía dependen de registros en papel, ya que la digitalización de los archivos de registros de registro civil está en curso.

Al igual que la mayoría de los países que surgieron de la antigua Unión Soviética, Armenia heredó un sistema bien desarrollado para registrar eventos vitales:

- Nacimientos;
- Defunciones;
- Matrimonios;
- Divorcios;
- Cambios de nombre;
- Paternidad; y
- Adopción.

En términos legales, el registro de eventos vitales es visto como el primer registro de información de identidad que el estado reconoce. El sistema de registro civil moderno está totalmente digitalizado: toda la información registrada se ingresa directamente en el registro civil electrónico. El sistema permite vincular los registros digitales de eventos vitales que pertenecen a una persona específica, de modo que su información de identidad actualizada esté disponible en cualquier momento.

El sistema de registro civil y estadísticas vitales también es una fuente principal de datos de identidad reconocidos por el estado. Los datos se utilizan para la gestión de identidad y la emisión de credenciales de identificación.

El registro de población es la herramienta principal que utiliza la Policía para administrar los datos de identidad y emitir tarjetas de identificación nacionales y documentos de viaje. Por ley, el registro de población también contiene los datos

que respaldan la concesión de la ciudadanía, y mantiene registros de los residentes en las comunidades locales al registrar su domicilio.

El registro de población es una base de datos electrónica. Se creó, y los datos de stock se construyeron, utilizando los datos de la base de datos de tarjetas de identidad nacionales emitidas. Con el tiempo, se agregaron otros datos personales, según lo definido por la ley. De esta manera, el registro de población recopila capas de datos de identidad a medida que estos se registran en el registro civil electrónico. Cada vez que se agrega un nuevo nacimiento al registro civil, esta información, que incluye los atributos de identidad del recién nacido, se envía automáticamente al registro de población, donde se crea un nuevo registro personal. Cada vez que se agregan nuevas capas de información de identidad para esa persona en el registro civil, la información se envía al registro de población y se utiliza para actualizar el registro personal. Además de la información de identidad, el registro de población presenta información tal como las credenciales de identificación emitidas (tarjeta de identificación nacional o documento de viaje), ciudadanía y domicilio. La información sobre el fallecimiento de una persona se utiliza para cambiar el estado del registro personal de activo a inactivo, y para retirar esta identidad del sistema.

El intercambio de datos de identidad también ocurre en la otra dirección. Cada vez que se registra un nuevo evento vital y los nombres de los informantes se agregan al registro civil, esta plataforma digitalizada extrae automáticamente la información de identidad de los informantes desde el registro de población. La decisión de confiar en el registro de población como fuente de datos de identidad está vinculada al hecho de que no toda la información de identidad en el registro civil

está digitalizada y, por lo tanto, no está disponible. El registro de población ya almacena datos en formato digital. Además, generalmente almacena una gama más amplia de información personal (tal como el número de documento de identificación) que el registro civil.

De este modo, los dos sistemas interoperables pueden proporcionar información actualizada a otros usuarios de datos de identidad proveniente de estos registros. Este enfoque es una parte clave de las plataformas de intercambio electrónico de datos del gobierno. Esta plataforma fue diseñada para permitir que todos los sistemas gubernamentales se beneficien del procesamiento de datos de identidad actualizados.

Resumen de buenas prácticas

La digitalización de los procesos de registro civil ofrece más oportunidades para compartir datos, registrar eventos vitales y obtener certificados de registro en cualquier oficina de la Agencia de Registro de Actos del Estado Civil (CSARA, por sus siglas en inglés).

También es útil incluir una plataforma de salud electrónica, a la que se pueda acceder en los hospitales. Esto significa que el gobierno puede recopilar la mayor parte de la información que necesita para registrar nacimientos y defunciones en los hospitales, donde se producen certificados

médicos digitales y en papel. Posteriormente se utilizan para procesos digitalizados para el registro de nacimientos y defunciones, incluido el envío de los datos de los certificados a las autoridades estadísticas.

La vinculación electrónica de los registros civiles y de población permite que el registro civil copie datos de identidad de informantes o solicitantes desde el registro de población, en lugar de copiar esos datos de una credencial de identificación presentada por una persona.

El uso de una plataforma innovadora para verificar los certificados de registro civil ha facilitado la verificación de autenticidad de un documento, tanto en Armenia como en el extranjero.

La interoperabilidad de datos entre los sistemas de tecnología de información y comunicaciones (TIC) operados por el gobierno permite al gobierno decidir a qué tipos de datos (incluidos los datos de identidad) puede acceder cada servicio.



1.1 Introducción

Información general

Nombre del país	Armenia
Superficie	29.743 km ²
Ubicación geográfica	Cáucaso del sur; es un país sin litoral entre los mares Negro y Caspio, bordeado al norte y al este con Georgia y Azerbaiyán, y al sur y oeste con Irán y Turquía.
Población total	2,93 millones (Banco Mundial 2018)
Porcentaje de población urbana	63,8 %
Idioma oficial	Armenio
Agencia de registro civil y gestión de identidad	Ministerio de Justicia (registro civil) Policía de la República de Armenia (gestión de identidad)
Tasa de registro de nacimientos	99,6% ¹
Tasa de registro de fallecimientos	No disponible
Cobertura de la identificación	No disponible

Tabla 1.1: Información sobre Armenia.

Armenia se enorgullece de ser la primera nación en adoptar formalmente el cristianismo (principios del siglo IV). A pesar de los periodos de autonomía, Armenia quedó bajo la influencia de varios imperios, incluidos los romanos, bizantinos, árabes, persas y otomanos.

Bajo el antiguo sistema de planificación central soviético, Armenia desarrolló un sector industrial moderno. Suministraba máquina herramientas, textiles y otros productos manufacturados a las repúblicas hermanas a cambio de materias primas y energía. Desde entonces, Armenia cambió a la agricultura a pequeña escala y se alejó de los grandes complejos agroindustriales de la era soviética. Armenia cuenta con dos fronteras comerciales abiertas: Irán y Georgia. Sus fronteras con Azerbaiyán y Turquía han estado cerradas desde 1991 y 1993, respectivamente. Esto se debe al conflicto de Armenia con Azerbaiyán sobre la región de Nagorno-Karabaj.



Figura 1.2: Mapa geográfico de Armenia.

Descargo de responsabilidad: los límites utilizados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Los fundamentos del sistema de identidad de Armenia estuvieron bien desarrolladas bajo el dominio soviético. El registro civil, que se remonta a principios de 1900, se basa en el registro de nacimientos y fallecimientos por parte de la iglesia. Esta tarea se institucionalizó más tarde bajo la autoridad estatal y la responsabilidad del Ministerio de Justicia.

Las credenciales de identificación en forma de pasaporte interno también fueron introducidas bajo el dominio soviético y emitidas por el Ministerio del Interior. Se emitió un pasaporte interno utilizando datos de identidad guardados en el registro de residentes, que las autoridades soviéticas operaron como medio para registrar a las personas con un permiso para residir dentro de una comunidad local específica. El pasaporte interno se utilizó como prueba de identidad y también como un permiso de residencia dentro de un territorio específico. Con el tiempo, se ha actualizado para incluir imágenes faciales y se utiliza cada vez más como documento de identificación en interacciones con el estado.

La declaración de independencia de Armenia en 1991 condujo a cambios en la forma en que el estado registró y administró la información de identidad de la población. En 1992, el documento de identidad nacional armenio oficial comenzó a reemplazar el pasaporte interno soviético.

Para ese entonces, los registros civiles reflejaban en gran medida todos los eventos vitales de las personas que viven en Armenia. Los certificados del registro civil se utilizaron como prueba principal de identidad para emitir la tarjeta de identificación nacional armenia. La emisión de una tarjeta de identidad nacional también fue una oportunidad para digitalizar el proceso de gestión de identidad y crear un registro de población estatal. Los registros y datos de una persona específica en el registro de población se vincularon utilizando su número de fondo social.

FECHAS IMPORTANTES

- 1991** Armenia declara su independencia después de la disolución de la Unión Soviética.
- 1992** Se expide una tarjeta de identificación nacional armenia a todos los ciudadanos residentes. La información producto de las aplicaciones se digitaliza y se utiliza para crear el registro de población.
- 1995** Los pasaportes internos soviéticos son reemplazados con tarjetas de identificación nacionales. Se da inicio el registro de población.
- 2008** Se agregan fotos al registro de población.
- 2013** Se introduce un número de identificación único como una forma obligatoria de datos personales (convertido del número de identificación del fondo social).
- 2014** El registro civil digitalizado comienza a operar en las oficinas del Ministerio de Justicia.
- 2017** Se lanza la plataforma de salud electrónica para recopilar información sobre nacimientos y defunciones en los hospitales.

Figura 1.3: Cronología del registro civil e identificación en Armenia.

Una vez que se estableció el registro de población, se introdujeron nuevos tipos de capas de datos de identidad, tal como la imagen facial, que se recopilaron en el proceso de re-emisión de tarjetas de identidad nacionales. Un hito importante en el desarrollo del sistema de identidad de Armenia se produjo en 2013 con la introducción del requisito legal de asignar a cada persona en el país un número de identificación único (NIU). Los sistemas de TIC administrados por el estado tuvieron que usar este número al procesar datos de identidad.

Cuando el NIU estuvo oficialmente en uso, la policía (el custodio del registro de población) tomó la responsabilidad de emitir el NIU. Desde entonces, se ha emitido justo después de que se registra un nacimiento. El NIU también allanó el camino para la interoperabilidad entre el registro de población y el registro civil a partir del 2014. Hoy en día los procesos de registro civil están totalmente digitalizados. En el 2017, el sistema de registro civil se expandió para incluir una plataforma electrónica para notificar al gobierno sobre nacimientos y defunciones en los hospitales.

1.2 Medidas legales e institucionales

Marco legal

La legislación armenia que rige el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de identidad se ha actualizado para reflejar la naturaleza digitalizada del procesamiento de datos de identidad. La legislación se ha basado en los principios básicos del marco regulatorio heredado que rige el registro de eventos vitales y la emisión de tarjetas de identificación nacionales y documentos de viaje. Se ha restaurado el pleno derecho a la libertad de circulación mediante la abolición de un sistema rígido de permisos de residencia. El pasaporte interno dejó de funcionar como un permiso de residencia, y aunque todavía estaba en circulación, su función era principalmente servir como documento de identificación.

Varias leyes rigen el registro civil y la gestión de identidad:

- El registro civil está regulado por la *Ley de Actos del Estado Civil*² (2004).
- La *Ley sobre el Registro Estatal de Población*³ (2002) regula el funcionamiento del registro de población. La ley establece que "los organismos estatales autorizados de los campos pertinentes están obligados a proporcionar a los organismos que realizan el registro los datos de registro personal de población" (Artículo 6). Esto se utilizó como base legal para introducir la interoperabilidad administrativa y tecnológica entre el registro de población y el registro civil. Esto se hizo para garantizar que se incluye la información definida en el Artículo 6, que la Agencia de Registro de Actos del Estado Civil (CSARA) es responsable de registrar. La ley señala que "Los principios fundamentales de la creación y el desarrollo del registro son ... [entre otros] [l]a disponibilidad de datos de registro personal para los organismos (personas) que solo tienen poderes relevantes definidos por la ley" (Artículo 4). Esto define la responsabilidad y los fundamentos legales para proporcionar datos de identidad, incluso mediante la interoperabilidad electrónica con CSARA y otros sistemas gubernamentales.
- La gestión de la identidad también está regulada por la *Ley de Tarjetas de Identificación*⁴ (2011).
- El procesamiento electrónico de la información personal está regulado por la *Ley para la Protección de los Datos Personales*⁵ (2015).

Esquemas institucionales

Desde que Armenia declaró su independencia y estableció sus propias instituciones, las responsabilidades para el registro civil y la gestión de la identidad no han cambiado mucho. El Ministerio de Justicia sigue siendo responsable del registro civil, que es realizado por CSARA, una agencia del Ministerio. Los eventos vitales se registran en las 53 oficinas territoriales que

CSARA supervisa; la administración local nombra a los funcionarios de registro. Como parte del registro de nacimientos y defunciones, la agencia trabaja con 350 hospitales. Desde el 2017, se han completado y procesado notificaciones de nacimiento y defunción digitalmente como parte de la plataforma del registro civil. El componente de salud electrónica del registro civil electrónico que opera en los hospitales está vinculado con el Comité Nacional de Estadísticas. Comunica datos médicos relacionados con estadísticas vitales, tales como la causa de muerte.

Buena práctica: compartir información de identidad entre diferentes autoridades a través de plataformas digitales

La policía es responsable de la gestión de la identidad y del funcionamiento del registro de población. Emiten tarjetas de identidad nacionales, documentos de viaje y licencias de conducir, los cuales son documentos que se reconocen oficialmente como credenciales de identificación y prueba de identidad. El registro de población se diseñó para almacenar la identidad y otros datos de todos los miembros de la población que han establecido su residencia en el territorio de Armenia.

La configuración institucional del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad en Armenia ofrece un ejemplo importante de cómo se puede establecer un ecosistema de identidad sin que una autoridad sea responsable de todo. La configuración de la interoperabilidad electrónica y de datos entre los sistemas TIC de la Policía y del Ministerio de Justicia demuestra que los componentes básicos del sistema de identidad de un país pueden distribuirse entre diferentes autoridades sin renunciar a la eficiencia, siempre que puedan compartir información electrónicamente.

1.3 Registro civil

El registro civil es un sistema totalmente digitalizado donde los procesos se basan en procesos tradicionales en papel para registrar los eventos vitales. El registro se lleva a cabo en las 53 oficinas territoriales de la Agencia de Registro de Actos del Estado Civil (CSARA) y por los consulados armenios en el extranjero.

Según la ley, los datos de identidad registrados como parte del registro de eventos vitales desde el nacimiento hasta la muerte son la principal prueba legal de dichos datos. Todas las demás credenciales de identificación emitidas por el estado deben reflejar información de identidad actualizada en el registro civil. Sobre la base de esta política clave, otros sistemas gubernamentales de TIC que utilizan datos de identidad están directamente interconectados digitalmente con la base de datos central del registro civil.

Como se establece en la *Ley de Actos del Estado Civil*, CSARA es responsable del registro de nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones, paternidad, cambios de nombre y defunciones.

- Como regla general, uno o ambos padres registran un nacimiento según un documento emitido por una institución médica o un doctor. Si el nacimiento de un niño ocurrió fuera de una institución médica y sin la presencia de un médico, el registro se basa en una declaración de las personas presentes en el nacimiento y en un documento en un formato legalmente prescrito que indique la salud del niño. Si no se cumple ninguna de estas dos condiciones, se puede registrar un nacimiento con base en una decisión judicial que confirme el hecho del nacimiento.
- El registro de un fallecimiento se puede completar en el último lugar de residencia del difunto, en el lugar de la muerte, en el lugar del descubrimiento del cuerpo del difunto o en la oficina CSARA de la organización que emitió el

documento del fallecimiento. La finalización de un registro de defunción requiere un certificado de defunción emitido por una institución médica o un médico. Alternativamente, una decisión del tribunal puede confirmar el hecho del fallecimiento de una persona o declararla fallecida.

- El registro de matrimonio se completa en base a una declaración conjunta de los cónyuges. El mismo se registra en el lugar de residencia de uno de los cónyuges o en el Palacio Matrimonial (los cónyuges pueden elegir). El matrimonio debe registrarse a más tardar 10 días antes (pero no más de tres meses antes) de la boda. Solo una de las personas que planean casarse puede completar una solicitud de matrimonio. Dos testigos deben asistir al registro del matrimonio.
- El registro de divorcio puede completarse con base en una declaración conjunta de los cónyuges o a través de la solicitud de uno de los cónyuges, si el otro cónyuge es reconocido como desaparecido o incapacitado por una decisión judicial o sentenciado a prisión por al menos tres años. El divorcio también se puede registrar en base a una decisión judicial.
- La adopción se completa en base a una decisión judicial. Los padres adoptivos o la persona que han autorizado para ello deben presentar la solicitud de adopción en la oficina de CSARA del lugar de residencia de los padres adoptivos o en el tribunal que tomó la decisión.

Digitalización del sistema de registro civil

El registro civil electrónico es una base de datos central a la que todas las oficinas territoriales de CSARA pueden acceder mediante una aplicación web dedicada. Los nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios, paternidad y cambios de nombre se registran directamente en el sistema. Como parte de este proceso, los funcionarios de registro pueden buscar y copiar los datos de identidad de informantes o solicitantes desde el registro de población.

Buena práctica: contar con un componente de salud electrónica significa una notificación más fácil de los eventos vitales

Para automatizar aún más el registro de nacimientos y defunciones, la plataforma de registro civil digital se ha ampliado para incluir el componente de salud electrónica como una aplicación web ejecutada en computadoras autorizadas en los hospitales. Usando la aplicación de salud electrónica, los trabajadores médicos pueden insertar toda la información requerida para la producción de un certificado médico y cualquier información adicional requerida para el registro de nacimiento o muerte. Este certificado médico en el contexto del registro civil representa la notificación de eventos vitales.

Los datos de identidad de un padre o de los padres que registran un nacimiento se ingresan directamente desde el registro de población una vez que se ha ingresado su NIU. Los datos de identidad de los informantes (padres) en el registro de población se pueden encontrar escribiendo el nombre y la fecha de nacimiento de la persona. Al registrar una muerte, los datos de identidad de un informante, y los de la persona cuyo evento vital se está registrando, se copian directamente del registro de población.

Se entrega un certificado médico a los solicitantes y luego se utiliza para completar el registro del evento vital en la oficina de CSARA. Para los funcionarios de registro, este documento se usa solo para garantizar el acceso a los mismos datos del certificado médico en el sistema de salud electrónica. Para ayudarlos a buscar los datos en el sistema de salud electrónica, cada certificado médico contiene un código especial de 12 caracteres (letras y números). La información

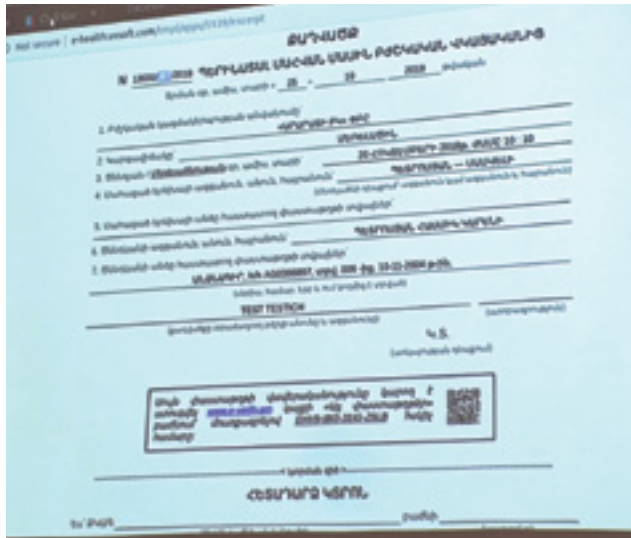


Figura 1.4: Certificado médico armenio.

también se proporciona como un código QR, el cual es otra forma de buscar los datos en la base de datos de origen.

Para registrarse en la oficina de CSARA, las personas deben presentar el certificado médico para que los funcionarios de registro puedan buscar la información en la base de datos del registro civil. Para el registro de nacimientos, el funcionario de registro puede acceder al sistema electrónico de certificados médicos para obtener los datos necesarios, como datos sobre la madre del niño, el sexo del niño, la hora de nacimiento y el número de niños nacidos.

La información principal que los funcionarios de registro necesitan del certificado es el código de 12 caracteres. Este les permite buscar la información en el sistema. No se copia información del certificado en papel: toda la información necesaria se copia directamente desde la base de datos del registro civil. Es por ello que los certificados médicos no se producen en papel protegido. De hecho, los funcionarios de registro no requieren un certificado médico si el solicitante presenta el código de 12 caracteres para acceder al registro digital. Para reflejar esta nueva realidad, el Ministerio de Justicia está desarrollando una

nueva propuesta legislativa. Regularía la emisión de certificados médicos y otros certificados de registro civil como opcionales y emitidos bajo pedido. El registro digital sería visto como prueba principal de un evento registrado. Esto implica que otros sistemas gubernamentales se beneficiarán del acceso directo a esta información para los servicios que requieren prueba de identidad del registro civil.

En algunos casos, el sistema permite la entrada manual de datos en el registro civil central. Por ejemplo, para registrar una muerte, si la muerte tuvo lugar en territorio armenio, el funcionario buscará el certificado médico utilizando el código de 12 caracteres. Si la muerte tuvo lugar en el extranjero, la información del certificado médico producido por las autoridades médicas extranjeras se transfiere manualmente al sistema.

Buena práctica: copiar datos de identidad directamente del registro civil al registro de población

Justo después de que se registra un nacimiento, la información sobre la identidad del recién nacido y los datos de los padres del niño se envían del registro civil al registro de población, donde se crea un nuevo registro personal. Esto también se hace para otros eventos vitales. A medida que nuevos eventos vitales agregan nuevas capas de información de identidad, se envían al registro de población justo después de que se hayan registrado. Esto garantiza que los datos de identidad en el registro de población se mantengan actualizados. Cuando se registra una muerte, esta información se envía al registro de población, donde el registro personal se retira permanentemente.

Se asigna un número de identificación único durante el registro de nacimiento

Un número de identificación único (NIU), denominado en Armenia como un número de servicio público, es la clave para la interoperabilidad de los dos sistemas. Este código de 10 dígitos contiene información personal, tal como la fecha de nacimiento y el sexo. El concepto del NIU no es nuevo en el sistema de identidad armenio. Antes de que se introdujera el NIU, un número de servicio social se usaba ampliamente en Armenia como identificador para vincular varios tipos de información personal en diferentes sistemas TIC.

El número de servicio público se ha asignado a la mayoría de la población que solicita una tarjeta de identificación nacional. Si una persona ha adquirido el estado de residencia o aún no se le ha asignado el número, se le asigna cuando envía una solicitud a la Policía. Para todos los recién nacidos, debido a que los registros civiles y de población están vinculados, el registro de población asigna el NIU durante el registro de nacimiento.

El sistema de registro civil en Armenia también es importante en el extranjero. Solo alrededor de un tercio de los ciudadanos armenios viven en Armenia. Si bien Armenia tiene 3 millones de residentes, una mayoría de 10 millones de ciudadanos armenios viven fuera del país, en Rusia, Estados Unidos y Francia. Esto resulta en desafíos para las autoridades de registro civil de Armenia y los consulados de Armenia en el extranjero. Los registros de matrimonio son la principal prioridad para los armenios que viven en el extranjero. Esto se demuestra por el número total de certificados de matrimonio solicitados y realizados tanto dentro como fuera del país. Las autoridades extranjeras

deben verificar que los ciudadanos armenios que solicitan un registro de matrimonio no estén casados en su país de origen.

Hoy en día, la verificación de los registros de matrimonio se realiza por correspondencia de rutina entre la CSARA y los consulados. Es un proceso largo que a menudo implica buscar registros en los libros de registro de matrimonio. Debido a la gran demanda de certificados de matrimonio, los registros de matrimonio tienen prioridad en el proceso de digitalización.

Otro desafío está relacionado con la verificación de los certificados de registro emitidos en Armenia. Para facilitar su verificación y aumentar la confianza en estos certificados, CSARA ha desarrollado una plataforma en línea para este trabajo. La misma puede ser utilizada por cualquier autoridad dentro o fuera del país.

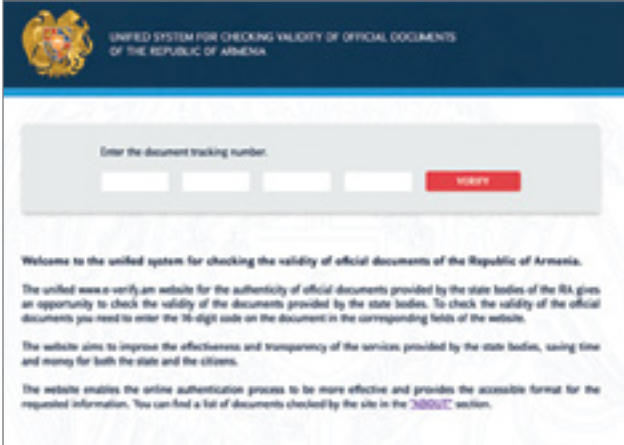
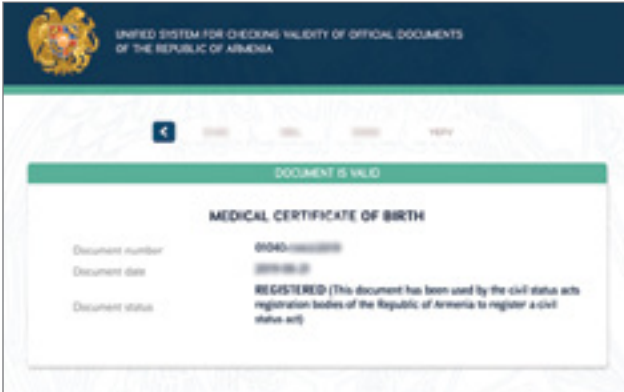



Figura 1.5: Interfaz en línea para verificar los certificados de registro civil.

Buena práctica: configurar una plataforma en línea dedicada para verificar los certificados de eventos vitales emitidos

El sitio web (e-verify.am) ofrece una interfaz simple que cualquiera puede usar para ingresar el código de 12 caracteres del certificado de registro médico o civil. Esto les permite averiguar si el documento es válido. El sitio web proporciona solo el tipo de documento y el número de documento, no otros datos personales. Las autoridades gubernamentales que necesitan certificados de registro pueden usar esta plataforma para verificar un documento presentado por un individuo, incluso en los consulados en el extranjero. Por ahora, un acuerdo con las autoridades rusas significa que reconocerán los certificados de registro civil armenios como válidos si se pueden verificar utilizando este sitio web.

Como parte del proyecto más amplio de gobierno electrónico, el gobierno está desarrollando una plataforma de consulado electrónico para compartir datos con los consulados en el extranjero. Esta plataforma será un enlace directo con el registro civil electrónico. Esto automatizará el procesamiento de solicitudes para verificar los registros del estado civil y disminuirá en gran medida la necesidad de procesamiento manual.

Si bien los procesos de registro civil están totalmente digitalizados, solo se han digitalizado 2 millones de un total de 10 millones de registros históricos. Este trabajo es realizado por una empresa externa que crea versiones digitales transfiriendo datos manualmente y escaneando registros. Basado en sus inversiones hasta el momento, CSARA estima que digitalizar un registro le cuesta a la agencia US\$1.

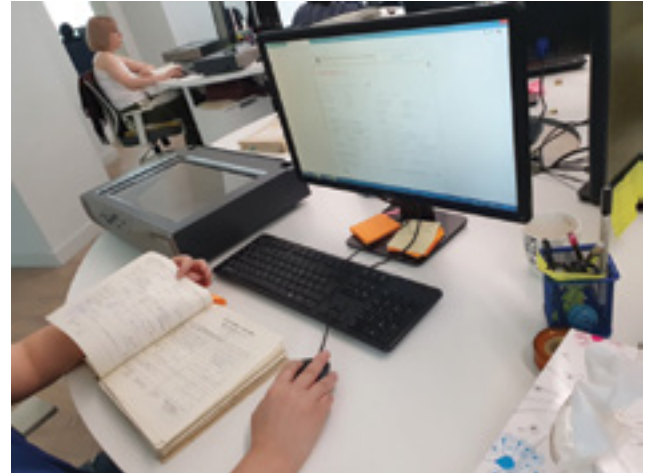


Figura 1.6: Estación de trabajo para la digitalización de registros civiles.

Los datos de identidad ingresados en el registro de población no se ven afectados por la digitalización de registros históricos en los archivos del registro civil. Los datos de identidad que ya están en el registro de población se pueden actualizar solo cuando se registra un nuevo evento vital. No es sorprendente que la digitalización de los registros de matrimonio tenga prioridad, ya que este es el certificado de evento vital histórico que las personas solicitan con mayor frecuencia.

Estadísticas vitales

El Comité Nacional de Estadísticas es el principal productor de estadísticas oficiales en la República de Armenia. El Comité coordina todas las actividades relacionadas con el desarrollo, la producción y la difusión de estadísticas oficiales a través del sistema de estadísticas nacionales, excepto para el Banco Central. Para producir estadísticas vitales, el Comité se basa en dos recursos que están vinculados con el sistema de registro civil.

- Para producir certificados médicos vinculados con el registro de nacimientos o defunciones, todos los datos médicos necesarios para producir estadísticas vitales se extraen y envían automáticamente al Comité. El sistema de salud electrónica automatiza esta parte del proceso,

permitiendo que se ingresen códigos que describan, por ejemplo, la causa de muerte, solo como se define en el sistema de clasificación internacional.

- El Comité obtiene otros datos vinculados al registro de eventos vitales directamente de CSARA. Este acceso no es automatizado. Los datos se comparten como un informe que CSARA produce.

1.4 Registro de población estatal

El registro del lugar de residencia ha sido una tradición en Armenia desde la época soviética. En aquel entonces, tenía un propósito más totalitario: decidir quién tenía derecho a vivir en una comunidad específica. Fue utilizado para controlar la migración interna y mantener ciertos grupos dentro de un territorio determinado. Por ejemplo, su objetivo era evitar que las poblaciones rurales se mudaran a las ciudades. Después de que Armenia obtuvo su independencia, el derecho a la libertad de movimiento se restableció por completo, pero el registro oportuno de las direcciones de los residentes seguía siendo obligatorio. Ahora las personas pueden elegir vivir donde quieran, siempre que puedan probar los derechos de propiedad u ocupación de su domicilio. Las autoridades utilizan direcciones registradas para planificar y prestar servicios.

Dado que el Departamento de Pasaportes y Visas de la Policía es la autoridad designada por ley para emitir documentos de identificación, tal como la tarjeta de identificación nacional y los documentos de viaje, registrar el lugar de residencia y mantener registros de ciudadanos armenios, la solución ideal para el procesamiento de datos personales fue combinar estos tres servicios en un único sistema de TIC. El resultado fue el Registro Estatal de Población.

El registro fue creado en el 2002, después de que se aprobara la *Ley del Registro Estatal de Población*.

La ley define a todas las autoridades estatales que son responsables de registrar información personal en el registro. La ley establece además que uno de los propósitos de mantener el registro de población es el de asegurarse de que los datos de registro personal estén disponibles para los organismos (personas) que lo necesitan. De esta manera pueden prestar servicios y asegurar que los derechos de las personas son respetados según lo definido por la ley. Estas dos disposiciones fueron la base para introducir la interoperabilidad con otros sistemas gubernamentales de TIC que procesan información personal.

El registro de población almacena los siguientes tipos de datos personales:

- Número de servicio público (NIU);
- Nombre, apellido y nombre patronímico;
- Estatus (residente o refugiado);
- Ciudadanía;
- Fecha, mes, año y lugar de nacimiento;
- Sexo;
- Domicilio;
- Datos que certifiquen la ciudadanía de la República de Armenia y/o de un país extranjero y el derecho de residencia en la República de Armenia (tipo, número, fecha de emisión, período de validez, organismo emisor);
- Fecha, mes, año y lugar de fallecimiento; y
- Datos biométricos.

Al responsabilizar al Departamento de Pasaportes y Visas de la Policía del registro de población, fue mucho más fácil recopilar datos para crear el registro. El Departamento ya estaba a cargo de registrar la mayoría de los tipos de datos personales definidos por la ley en el registro de población estatal: domicilio, documentos de identidad emitidos y documentos de viaje. Los datos de identidad (nombre y apellido, sexo, fecha de nacimiento y de defunción) solían enviarse al Departamento en forma de certificados de registro

civil. Ahora que los procesos de registro civil son digitales, la nueva información de identidad se envía tan pronto como se registra.

El registro de población se creó utilizando la base de datos de tarjetas de identificación nacionales emitidas en Armenia que reemplazaron los pasaportes internos soviéticos de 1992 a 1995. El sistema está configurado como un registro de población central: está vinculado electrónicamente con los registros mantenidos por las sucursales locales del Departamento de Pasaportes y Visas. Cada registro de población local mantiene registros de los residentes en un municipio específico. Todos los datos personales guardados en estos registros locales se sincronizan con el central. El objetivo principal de los registros de población local es reflejar los cambios en la dirección del domicilio de los residentes a medida que se mudan dentro de Armenia o en el extranjero.

Cuando la sucursal local del Departamento obtiene la solicitud del residente para registrar su nueva dirección, la sucursal envía esta información al registro central de población y a la sucursal local del Departamento en el municipio donde vivía el solicitante. Esa sucursal elimina a este residente de su registro de población y transfiere todo el registro personal a la sucursal en el nuevo municipio.

El Departamento también utiliza los datos del registro de población para emitir credenciales de identificación: tarjetas de identificación nacionales y documentos de viaje.

Los procesos para la emisión de tarjetas de identificación nacionales y documentos de viaje se diseñan con el supuesto de que el registro de población debe contener datos de identidad actualizados. Los datos de identidad en el registro de población se actualizan directamente desde el registro civil para todos los cambios en los datos de identidad que ocurrieron después del 2014 siguiendo la introducción de procesos digitalizados de registro civil.

- Esto significa que para las personas que se acerquen al Departamento de Pasaportes y Visas para reemplazar una tarjeta de identificación vencida, o un pasaporte emitido después del 2014, y obtener un nuevo documento, toda la información nueva que afecte los datos de identidad de la persona se reflejará electrónicamente en el registro de población.
- Las personas que soliciten un documento vencido emitido antes del 2014 que se hayan casado, divorciado o cambiado su nombre, deberán presentar el certificado del registro civil si entretanto los registros no se han digitalizado.
- Las personas que hayan alcanzado la edad legalmente definida cuando una tarjeta de identificación sea obligatoria, o en el caso de la emisión de pasaportes las personas menores de edad, deben presentar un certificado de nacimiento, siempre que el nacimiento se haya registrado antes del 2014.
- Una vez que una identidad se marca como fallecida en el registro de población después de recibir la notificación electrónica del registro de defunción, cualquier intento de emitir una credencial de identificación vinculada a esa identidad será bloqueado por el sistema de registro de población.

Si la información sobre un evento vital registrado no se encuentra en el registro de población, la información se transfiere manualmente desde el certificado de registro civil proporcionado al registro personal. El registro de población y el registro civil electrónico están vinculados, pero la Policía no es responsable de digitalizar los datos de identidad en el registro civil, lo que a menudo ocurre en países donde una agencia es responsable del CRVS y la gestión de identidad. Esto significa que cuando un certificado de nacimiento no está digitalizado, una persona que solicita un documento de identificación debe presentar su certificado de nacimiento. Los datos del certificado se transfieren digitalmente al registro de población, pero no se comparten con

el registro civil para crear una versión digitalizada del certificado de nacimiento original. La autoridad para digitalizar registros históricos permanece por ley con el Ministerio de Justicia.

Con el tiempo, a medida que los archivos de registro civil se digitalicen, las personas ya no necesitarán presentar certificados de registro civil. Entonces, el registro de población reflejará verdaderamente todas las capas de datos de identidad que la Agencia de Registro de Actos del Estado Civil (CSARA) haya registrado. Cuando los ciudadanos registren eventos vitales, todos sus datos de identidad se extraerán directamente del registro de población. Cuando soliciten una nueva tarjeta de identificación o un documento de viaje, sus datos de identidad en el registro de población reflejarán todos los eventos vitales registrados. Si necesitan un documento con datos que no coinciden con lo que está en el registro de población, esta diferencia primero deberá reflejarse en el registro civil, donde se registra como un nuevo evento vital.



Figura 1.7: Tarjeta nacional de identidad armenia y documento electrónico de viaje.

1.5 Compartir información con otros registros

Uno de los objetivos de digitalizar los procesos de gobernanza es garantizar que todos los sistemas gubernamentales que utilizan datos de identidad tengan la misma información actualizada. El primer paso para alcanzar este objetivo es digitalizar los procesos en curso y los datos en papel. El siguiente paso es hacer que los sistemas sean interoperables.

Buena práctica: agregar interoperabilidad le da al gobierno más control sobre cómo se comparten los datos

El plan del gobierno es que solo una agencia sea responsable de registrar cada tipo de datos. Toda la información que las agencias registran y almacenan, incluidos los datos de identidad, se convierte en parte de una gran base de datos gracias a la interoperabilidad entre sistemas. De esta manera, el gobierno puede decidir a qué conjunto de datos puede acceder cada servicio. Este es un cambio importante en cómo se otorga acceso a los datos. En el pasado, la autoridad encargada de registrar tipos específicos de información tenía mucho control sobre quién podía acceder a los datos que esta poseía. Esto creó dinámicas de poder perjudiciales que dificultaron que los servicios gubernamentales fueran más eficientes. Con una capa de interoperabilidad de datos, el gobierno tiene más control sobre cómo la información se comparte a través de los sistemas de gobierno.

Cuando la interoperabilidad está bien configurada, no es necesario incluir una amplia gama de datos personales en un registro. La experiencia de Armenia muestra que, si bien a principios del 2000, la solución era recopilar información en un único registro de población, un nivel similar de integración de datos puede ocurrir cuando existen vínculos entre sistemas. Además, este enfoque permite que otras plataformas gubernamentales se beneficien de los datos de identidad actualizados. Pueden vincular sus sistemas de TIC directamente al registro civil electrónico en lugar de obtener estos datos a través del registro de población.

Los datos de identidad en el registro civil electrónico que se comparten directamente o a través del registro de población son una fuente clave de datos de identidad para otros registros gubernamentales: el registro de empresas, el catastro (registro de propiedades) y el registro de vehículos.

La Unidad de Implementación de Infraestructura de Gobierno Electrónico (EKENG) es la agencia responsable del marco de los servicios electrónicos en Armenia. La misma está a cargo de la implementación técnica de los sistemas electrónicos, tales como e-Identity, y de desarrollar un marco de interoperabilidad para las infraestructuras de gobierno electrónico. En abril del 2014, el gobierno presentó la Estrategia de Gobernanza Electrónica 2014-2018. Sobre la base de esta estrategia, en febrero del 2015, el gobierno adoptó un plan de acción de desarrollo de gobernanza electrónica con el apoyo de la comunidad de donantes, en particular la Unión Europea (UE). El marco estratégico requiere de la creación de una administración electrónica eficaz y eficiente que permita a los ciudadanos acceder a servicios más rápidos, más baratos y mejores. En los últimos años, el gobierno ha puesto en marcha una serie de actividades destinadas a mejorar la prestación de servicios mediante la introducción de buenas soluciones de TIC, tales como:

- registro de empresas;

- gestión del sistema judicial;
- registro del estado civil para los ciudadanos; y
- registro de vehículos.

1.6 Los beneficios de fortalecer el papel del registro civil en la gestión de la identificación

Poder registrar la información de identidad una vez y luego acceder a esa información automáticamente a través del acceso directo a una base de datos de origen, significa que las transacciones comerciales cuestan mucho menos y son más seguras.

- El acceso instantáneo a los servicios públicos desde una computadora en el hogar significa que los empleados no necesitan tomarse un tiempo libre para recoger documentos de rutina.
- Cuando las personas no trabajan directamente con datos personales, la corrupción es menos probable.
- El Ministerio de Educación recibe actualizaciones periódicas de la Agencia de Registro de Actos del Estado Civil (CSARA) sobre los niños que están alcanzando la edad para la escuela primaria.
- El sistema de notario electrónico puede acceder a los registros de personas fallecidas para procesar casos de herencia.
- La agencia de crédito puede acceder a los registros de personas fallecidas que afectan los préstamos.



Acceso a servicios sociales

Servicios Sociales es uno de los principales usuarios de los datos del registro civil. El acceso directo a la base de datos del registro civil significa que las familias de recién nacidos pueden recibir beneficios rápidamente. Las regulaciones referentes a las subvenciones sociales establecen que las familias tienen derecho a US\$105 por su primer hijo, US\$315 por su segundo hijo y US\$2,100 por su tercer hijo. En colaboración con los Servicios Sociales, CSARA ha desarrollado un procedimiento que permite a los padres de niños recién nacidos proporcionar toda la información necesaria para procesar la solicitud para la subvención social al momento de registrar el nacimiento, incluyendo el banco donde se enviará la subvención. Los padres pueden esperar recibir la subvención dentro de los 10 días posteriores a la presentación de la solicitud. CSARA planea desarrollar procesos de ventanilla única similares para otros beneficios para las familias de las personas que han fallecido. Para evitar pérdidas financieras como resultado de transferencias de pensiones a personas fallecidas, CSARA envía a la autoridad de pensiones la información sobre todas las personas que han fallecido.

El registro de votantes es otra base de datos importante en todo el país cuya precisión depende de datos de identidad actualizados. Para asegurarse de que la información en este registro sea precisa, todas las personas que han alcanzado la edad para votar se incluyen en las listas de votantes, y todas las personas fallecidas se eliminan rápidamente de las listas. La información sobre la dirección de domicilio asegura que los

votantes sean ubicados en la mesa electoral del área correcta. El registro de población es la única base de datos que combina ambos tipos de información con datos de identidad actualizados, gracias al intercambio directo y oportuno de datos desde CSARA.

Consideraciones financieras

La digitalización del registro civil es posible gracias al apoyo financiero de la UE. El monto total invertido en digitalización no se hizo público en el momento de esta investigación, pero se estima sea alrededor de US\$2 millones. La digitalización de registros históricos se estima sea US\$1 por cada registro de evento vital.

Un libro blanco del 2018 sobre la estrategia de digitalización (desarrollado para el gobierno armenio anterior con asistencia de la UE) creó un marco para digitalizar completamente los servicios gubernamentales para el 2030. Los lineamientos presentan las siguientes áreas de enfoque:

- Seguridad cibernética;
- Infraestructura digital;
- Eficiencia gubernamental;
- Sector privado orientado a la tecnología; y
- Fuerza laboral conocedora de la tecnología.

Según el marco, una vez que E-Gov esté completamente implementado,

- reducirá el costo de los servicios gubernamentales en un 50 por ciento;
- reducirá en gran medida la corrupción;
- aumentará la competitividad; y
- añadirá un 3 por ciento a la tasa de crecimiento del producto interno bruto de Armenia.

Conclusión

Las reformas del CRVS y gestión de identidad de Armenia revelan el objetivo de las autoridades de transformar el sistema de identidad del país y hacerlo más eficiente. Aunque el sistema solía estar basado en papel, tenía todos los elementos de un enfoque holístico para el CRVS y la gestión de identidad. También demuestra que integrar el CRVS y la gestión de identidad no es la única forma de crear un enfoque holístico.

El Ministerio de Justicia, responsable del registro civil, y la Policía de la República de Armenia, han desarrollado un marco sólido para trabajar juntos. Esto les permite compartir información de identidad según lo define la ley, y ha llevado a una mayor eficiencia e integridad del sistema de identidad general. Este enfoque ha ayudado a cerrar muchas brechas que podrían conducir al fraude de identidad. Cuando se agregó una capa de interoperabilidad de datos a nivel nacional, se establecieron procedimientos para regular la cooperación entre las dos agencias.

La digitalización de los procesos de registro civil y el mantenimiento de los datos registrados en forma digital ha permitido introducir muchas innovaciones. Los registros del registro civil ahora

pueden verificarse accediendo directamente a la información que se encuentra en el registro civil.

Al desarrollar una plataforma de salud electrónica dedicada, se ha mejorado el proceso de notificación de nacimientos y muertes, y los trabajadores médicos están más involucrados en el proceso. Se espera que el desarrollo de una plataforma electrónica para procesar eventos vitales en los consulados facilite mucho el procesamiento de información de identidad para los armenios que viven fuera del país. La introducción de una plataforma en línea para verificar los certificados de eventos vitales emitidos ha demostrado ser de valor no solo para los funcionarios en Armenia, sino también en el extranjero. Las autoridades rusas la han reconocido como una plataforma válida para verificar los certificados de eventos vitales emitidos por las autoridades armenias. ●



Notas finales

- 1 UNICEF 2012. https://www.unicef.org/infobycountry/armenia_statistics.html y <http://sdg.armstat.am/16/>
- 2 *Ley de Actos del Estado Civil*. 2004. www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2212&lang=rus
- 3 *Ley sobre el Registro Estatal de Población*. 2002. www.legislationline.org/documents/id/18791
- 4 *Ley de Tarjetas de Identificación*. 2011. www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4348&lang=eng
- 5 *Ley para la Protección de los Datos Personales*. 2015. www.arlis.am/Annexes/4/Law_Personal_data_protection_EN.pdf



ECUADOR

ESTUDIO DE CASO 2

Contenido

Figuras	44
Tablas	44
Acrónimos	44
Agradecimientos	44
Resumen ejecutivo	45
Resumen de buenas prácticas	47
2.1 Introducción	47
Información general	47
Contexto histórico	48
2.2 Medidas legales e institucionales	49
2.3 Registro Civil y Estadísticas Vitales	51
Registro de hechos vitales	51
Estadísticas vitales	57
2.4 Sistema de gestión de identidad e interoperabilidad	58
Integración de bases de datos	59
Compartir información con otros registros	60
2.5 Inversión financiera y beneficios socioeconómicos	62
Conclusión	64
Una década de modernización y buenas prácticas	64
Notas finales	66

Figuras

Figura 2.1: Descripción general del registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad.	46
Figura 2.2: Mapa geográfico de Ecuador.	48
Figura 2.3: Cronología del registro civil e identificación que culminó en el plan de modernización de Ecuador.	49
Figura 2.4: Agencias de registro dependientes del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.	50
Figura 2.6: Certificación de nacidos vivos, pre-inscripción y generación de estadísticas vitales.	54
Figura 2.7: Bases de datos de DIGERCIC vinculadas a través del número de identificación	59

Tablas

Tabla 2.1: Información sobre Ecuador.	47
Tabla 2.2: Registro de los principales hechos vitales en Ecuador.	53
Tabla 2.3: Ingresos y beneficios socioeconómicos (2010–2021).	63

Acrónimos

DIGERCIC	Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación
DINARDAP	Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos
ID	Identidad
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
NIU	Número de identificación único
REVIT	Sistema de Registro de Datos Vitales

Agradecimientos

Este estudio de caso es un capítulo en un compendio más amplio, el *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad*. Este trabajo fue desarrollado por el equipo del Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales – Anette Bayer Forsingdal, Irina Dincu, Kristin Farr, Montasser Kamal y Nomthandazo Malambo – en colaboración con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD) – quien manejó la producción de la colección – Karen Bett, Jenna Slotin y Colleen Wile.

Queremos agradecer a Verónica Álvarez por su investigación, sus visitas a los países, su recopilación de datos y redacción inicial de este estudio, así como a Sanjay Dharwadker, Amadou Diouf, Raj Gautam Mitra, Kendra Gregson y Dan Muga del comité de asesoramiento técnico por su revisión por pares.

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a Rebeca Omaña de la Organización de los Estados Americanos por revisar esta versión en español, que ha sido traducida de la versión original del documento en inglés.

Finalmente, estamos en deuda con los funcionarios del Gobierno de Ecuador que compartieron sus historias y éxitos con nuestros investigadores. Un agradecimiento especial a Vicente Taiano González, Mercy Guzmán Cabrera, Manuel Rodríguez Abril, Freddy Romero Redrován, Daniela Rodríguez Lara y Tatiana León.

Resumen ejecutivo

En 2008 el presidente de Ecuador declaró el estado de emergencia de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC). Tras la elaboración de un plan de reforma general, el cual se lanzó en 2010, la DIGERCIC se transformó en una institución moderna.

En el lapso de 10 años, la DIGERCIC:

- cambió el proceso de registro basado en documentos impresos por un proceso de registro electrónico;
- incrementó el registro de nacimientos del 80 % al 90 %;
- incrementó la cobertura de identificación del 78 % al 95,4 %;
- comenzó a emitir un documento nacional de identidad más seguro y moderno; y
- logró transformar una infraestructura tecnológica obsoleta, mediante el desarrollo de sus propias soluciones de tecnología.

Al incorporar tecnología digital y digitalizar la información del registro civil, la DIGERCIC ha creado tres bases de datos principales:

- Certificación de nacidos vivos y defunciones;
- Registro civil; e
- Identificación.

Dado el importante avance logrado por la entidad, el gobierno también le asignó la responsabilidad de emitir pasaportes, siendo esta otra rama del sistema de identificación. Todas estas bases de datos están vinculadas por un número de identificación único (NIU) que se asigna al nacer, y la información contenida en todas ellas desemboca en el registro de población de la DIGERCIC.

La Figura 2.1 ilustra cómo interactúan los sistemas CRVS y los sistemas de gestión de identidad en Ecuador.

La información que genera la DIGERCIC ayuda a las instituciones a brindar servicios más eficientes e inclusivos, al facilitar la tarea de identificar a las personas que reciben servicios y reducir el número de registros duplicados y fraudulentos, así como de pagos indebidos en programas sociales. Gracias al proceso de modernización, la entidad mejoró la forma de trabajar con organizaciones públicas y privadas mediante el intercambio de datos, habiéndose transformado en la fuente de información y verificación de identidad más importante del país.

Esto ha generado ingresos para la entidad, lo cual contribuye a mantener la sostenibilidad de su modelo de negocio. Contar con un sistema de registro civil e identificación sólido también trae aparejados beneficios económicos y sociales. Según estimaciones de la DIGERCIC, en los últimos diez años, estos beneficios han ascendido, en promedio, a unos US\$ 15 millones al año.

Entre 2010 y 2019 la entidad implementó buenas prácticas que han mejorado notablemente la calidad de los servicios, acercándolos a una mayor cantidad de personas.

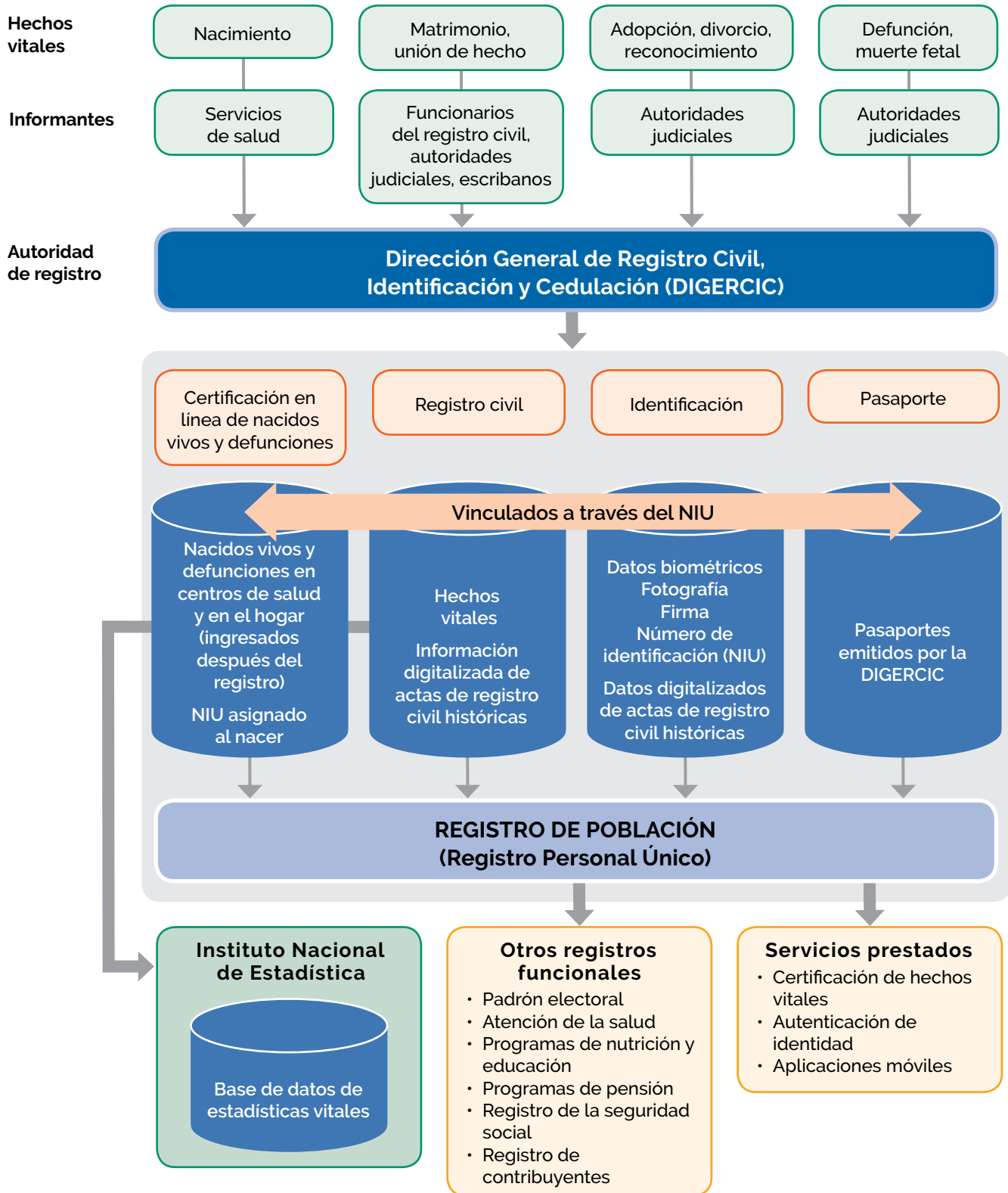


Figura 2.1: Descripción general del registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad.

Fuente: autor

Resumen de buenas prácticas

- Ofrecer liderazgo político y un marco legal actualizado;
- Coordinar y estandarizar procesos dentro de la entidad;
- Incorporar la certificación en línea de hechos vitales y servicios de registro civil en centros de salud;
- Digitalizar y verificar la validez de certificados digitales;
- Medir los niveles de satisfacción de los usuarios; y

- Aplicar estrategias para llegar a áreas remotas y poblaciones vulnerables.

Después de casi 10 años de modernización, la DIGERCIC registra un nivel de satisfacción del usuario del 91,9 %. La entidad hoy está en condiciones de ofrecer datos confiables, ayudar a que los servicios sean más eficientes, y llegar a más personas. Esta prestación inclusiva de servicios demuestra la importancia fundamental que reviste la integración de sistemas de CRVS y de gestión de identidad para garantizar que los ciudadanos puedan acceder a sus derechos y para implementar mejores políticas.

2.1 Introducción

Información general

Nombre del país	Ecuador
Superficie	283,560 km ²
Ubicación geográfica	Región andina de América del Sur. Limita al norte con Colombia, al sur y al este con Perú, y al oeste con el Océano Pacífico.
Población total	17,273,615 (proyección del Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] para el año 2019)
Porcentaje de población urbana	64 %
Idioma oficial	Español El quichua y el shuar son idiomas oficiales en relaciones interculturales. Se hablan catorce lenguas indígenas.
Registro civil y agencia de identificación	Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC)
Tasa de registro de nacimientos	90 % (DIGERCIC 2018, según la cantidad total de nacimientos estimada por el INEC)
Tasa de registro de defunciones	68 % (DIGERCIC 2014, según la cantidad total de defunciones estimada por el INEC)
Cobertura de la identificación	95,4 % (DIGERCIC 2017, según la población total estimada por el INEC)

Tabla 2.1: Información sobre Ecuador.



Figura 2.2: Mapa geográfico de Ecuador.

Descargo de responsabilidad: los límites utilizados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Contexto histórico

El gobierno tiene a su cargo el registro civil y la identificación civil en Ecuador desde principios del siglo XX. Durante la mayor parte de ese tiempo, por ley, ambas funciones se concentraron en una dirección nacional.

La primera ley de registro civil se sancionó en 1900. El Congreso aprobó la primera ley de identificación civil en 1924, la cual incluía distintos formatos de documentos de identidad para fines impositivos.

En 1966 el gobierno sancionó la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Esta ley combinó el registro civil y la identificación. La nueva norma simplificó el sistema y creó la Oficina Nacional del Registro en Quito, la ciudad capital. La oficina comenzó a emitir un documento de identidad denominado cédula única para todos los adultos, la cual constituía el único documento

con validez legal. Desde 1966, las personas no pueden modificar sus números de documento de identidad. En 1975, con el propósito de generar el padrón electoral, la entidad comenzó a digitalizar información de identificación, registrándola en cintas magnéticas y almacenándola en un archivo central.

Sin embargo, las cosas no fueron tan sencillas. Durante más de un siglo, la dirección de registro civil e identificación fue dependiendo de distintos ministerios y, paulatinamente, fue asumiendo cada vez más responsabilidades. La dirección tenía poca capacidad técnica y recursos insuficientes, con un alto nivel de corrupción. Como consecuencia de ello, el servicio brindado era deficiente y el público estaba cada vez más disconforme.

En respuesta a una solicitud de quien en ese momento era Director General de la DIGERCIC, en 2008 el gobierno declaró el estado de emergencia de la entidad y en 2010 propuso un plan para modernizarla. Este plan, que se viene implementando desde hace casi una década, contó con un claro compromiso político y financiero de parte del gobierno. El mismo se basa en tres pilares:

- Capacitación de recursos humanos;
- Modernización de infraestructura y tecnología; y
- Celebración de acuerdos de cooperación con otras instituciones.

El plan también incluía objetivos más específicos, entre ellos:

- modernizar el marco legal vigente;
- reducir el sub-registro y los registros tardíos;
- reorganizar el número y la ubicación de las oficinas de la DIGERCIC; e
- incrementar las medidas para resguardar la información y los documentos.

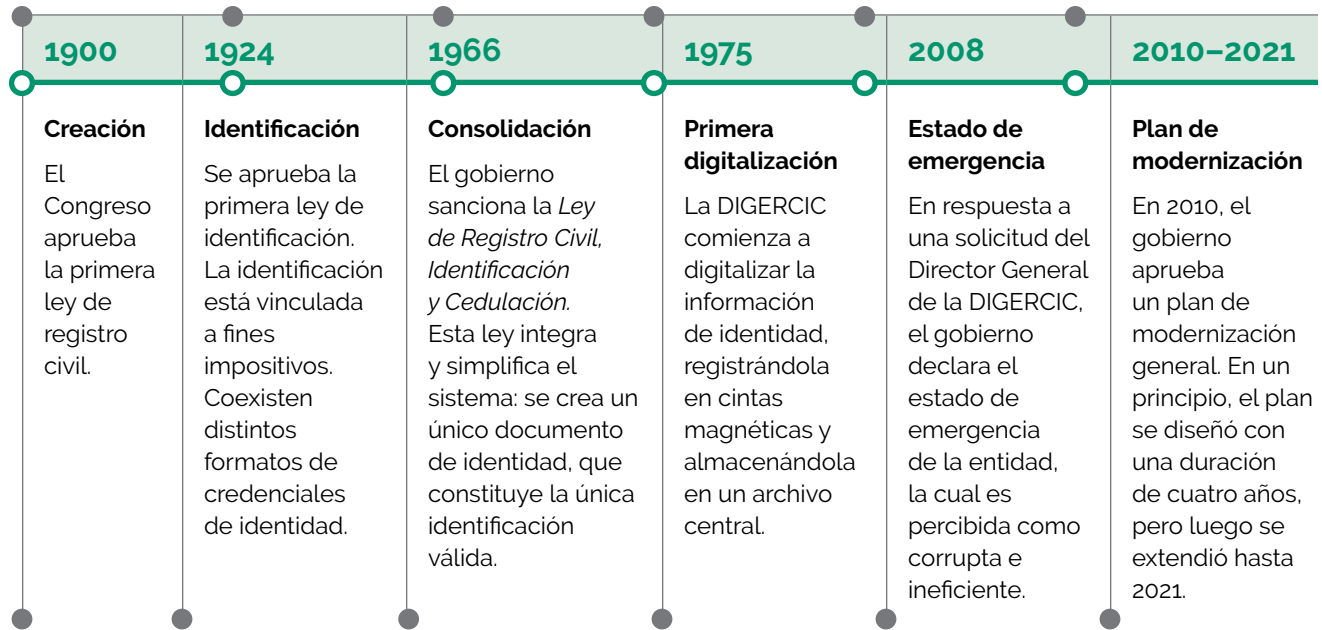


Figura 2.3: Cronología del registro civil e identificación que culminó en el plan de modernización de Ecuador.

2.2 Medidas legales e institucionales

Ecuador aprobó una nueva Constitución en 2008. La misma consagra:

- el derecho de cada niño y adolescente a tener una identidad, un nombre y una nacionalidad (Artículo 45); y
- el derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos (Artículo 66).

La Constitución también postula que el gobierno central tiene la potestad única sobre el registro, la nacionalización y el control migratorio.

Buena práctica: ofrecer liderazgo político y un marco legal actualizado

El plan de modernización de la DIGERCIC fue posible gracias al liderazgo político sostenido y a los claros compromisos financieros asumidos por el gobierno. El plan formaba parte del Plan de Desarrollo Nacional, dentro del cual se lo designaba como política prioritaria. El plan recibió financiamiento nacional e internacional.

Al modernizar el marco legal del registro civil y la identificación, el Congreso sancionó la nueva Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles en 2016. Luego, en 2018 se procedió a reglamentar dicha ley. Al usar una ley orgánica, que tiene más jerarquía que las leyes ordinarias, los legisladores le dieron más estabilidad a la entidad. La ley orgánica de la DIGERCIC le otorga independencia administrativa, operativa y financiera, además de potestad exclusiva sobre servicios relacionados con identidad, registro y certificación de hechos vitales.

La ley orgánica también define el Registro Personal Único (Artículo 73). Este registro contiene información sobre hechos vitales y características de identificación única, incluida la dirección e identificación cultural de los ciudadanos, si es que estos proporcionan dicha información. Es la base de datos más importante de la DIGERCIC: combina información de registro civil y de identificación.

Una ley de 2010 también creó el Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. La Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (DINARDAP) tiene a su cargo la supervisión de este sistema. La DINARDAP se encarga de organizar, regular e interconectar información administrada por el gobierno y sistemas de tecnología de las comunicaciones que procesan datos públicos. Al mismo tiempo, garantiza que el sistema sea administrado eficientemente, que se protejan los datos, que se haga publicidad, que se mantenga la transparencia, y que se implemente nueva tecnología. El sistema incluye datos de diversas fuentes, entre ellas:

- Registro civil;
- Registro de la propiedad;
- Registro de comercio;

- Registro de vehículos, embarcaciones y aeronaves; y
- Registro de patentes y propiedad intelectual.

Tanto la DIGERCIC como la DINARDAP están bajo la órbita del Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. El Ministerio ha supervisado la reforma y modernización de la dirección de registro civil e identidad. El Director General de la DIGERCIC, la máxima autoridad de la entidad, es designado por el Ministro, reporta a él, y también puede ser destituido del cargo por el mismo.

Como parte del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, la DINARDAP supervisa la gestión técnica de la DIGERCIC. La DINARDAP también estandariza y administra la base de datos de registros públicos.

Por mandato de ley, los miembros de este sistema deben proporcionar información digitalizada, actualizada y continua de sus bases de datos. Si bien Ecuador aún no tiene una ley de protección de datos, en enero de 2019 el Congreso comenzó a tratar un proyecto de ley propuesto por la DINARDAP.

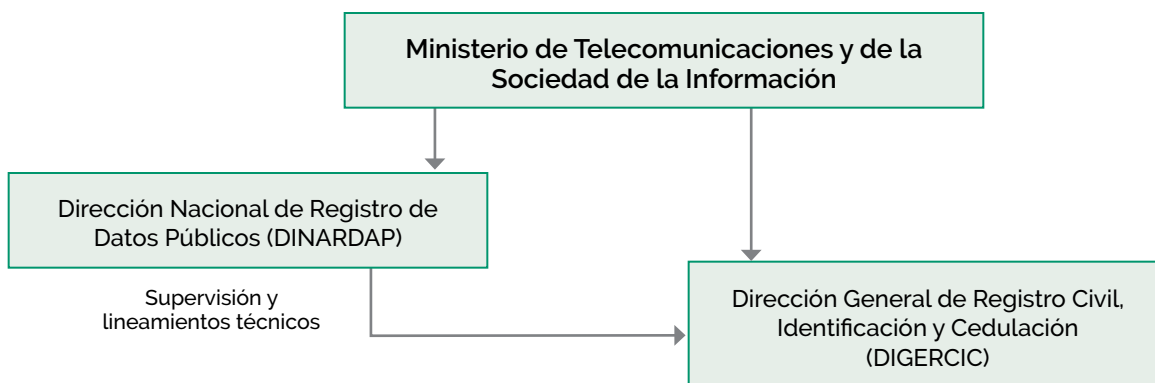


Figura 2.4: Agencias de registro dependientes del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

2.3 Registro Civil y Estadísticas Vitales

Como se mencionó previamente, la Constitución de Ecuador establece claramente que tener una identidad y un nombre, que estén debidamente registrados, constituye un derecho fundamental. Así pues, el registro civil constituye un elemento de gran relevancia para garantizar derechos fundamentales. Dado que el registro de nacimiento y la identidad son cuestiones clave para que los individuos sean percibidos como miembros plenos de una comunidad política, el registro civil es un medio esencial para que los individuos puedan acceder a sus derechos sociales, políticos, culturales y económicos.

Registro de hechos vitales

Por ley, la DIGERCIC se encarga de registrar:

- nacimientos;
- defunciones;
- matrimonios;
- divorcios;
- adopciones;
- cambios de nombre y apellido;
- cambios de género;
- uniones de hecho (y su disolución);
- reconocimientos;
- grados de discapacidad;
- decisiones de donar órganos;

- naturalizaciones;
- residencia legal de inmigrantes extranjeros; y
- otros hechos vitales.

Como entidad a cargo del registro y la identificación, la DIGERCIC forma parte de la vida de los ciudadanos de principio a fin (consultar la Figura 2.5).

En Ecuador las personas deben registrar todos los hechos vitales. La ley de registro civil (Artículo 19) también estipula que los oficiales que, por ley, tienen la obligación de notificar a la DIGERCIC de hechos vitales deben hacerlo dentro de los 30 días de ocurrido el hecho; de lo contrario, pueden llegar a perder su trabajo. Para nacimientos y defunciones, el profesional de salud responsable debe notificar a la DIGERCIC dentro de los 3 días de ocurrido el hecho (pero los declarantes tienen hasta 90 días para solicitar el registro en una oficina de la DIGERCIC).

Todo el registro de hechos vitales se realiza electrónicamente. Los registradores usan una plataforma en línea para ingresar información y firman las actas usando una firma electrónica. La información ingresada se incorpora automáticamente en la base de datos digital del registro civil.

La Tabla 2.2 muestra el período legal para el registro, los requisitos, y observaciones para algunos de los principales hechos vitales que registra la DIGERCIC:

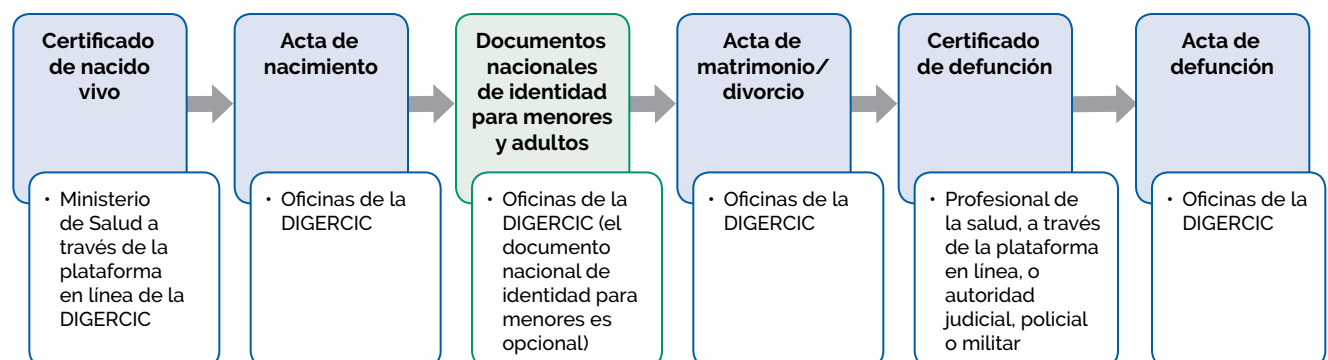


Figura 2.5: Ciclo de registro en Ecuador.

	Período legal	Requisitos	Observaciones
Nacimientos ocurridos en centros de salud	Hasta 90 días después del nacimiento (registro oportuno)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado de nacido vivo emitido por el centro de salud (sin costo). 2. Documento nacional de identidad/pasaporte/tarjeta de identificación de persona refugiada del declarante. 3. Si los padres están casados o en unión de hecho, uno de ellos debe estar presente. De lo contrario, ambos deben estar presentes para reconocer la paternidad. 	<p>Los profesionales de salud deben notificar a la DIGERCIC dentro de 3 días. Si el declarante no solicita el registro, el personal de salud debe notificar a la DIGERCIC y solicitar el registro. Esto se realiza utilizando la información que consta en el certificado de nacido vivo.</p> <p>El certificado debe incluir el nombre previsto del recién nacido. (La DIGERCIC le otorga a los padres un plazo de hasta 90 días para cambiar el nombre del menor.)</p> <p>La inscripción oportuna y tardía de menores es gratuita. El registro de nacimiento de adultos se realiza mediante un procedimiento judicial. El costo es de US\$ 5.</p> <p>Si un profesional de la salud omite certificar un nacido vivo y esta situación provoca una inscripción tardía, el profesional debe pagar un cargo equivalente al 1 % de un salario mínimo promedio por cada día de demora.</p>
Nacimientos ocurridos fuera de un centro de salud	Hasta 90 días después del nacimiento (registro oportuno)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Declaración jurada del declarante y dos testigos. 2. Documento nacional de identidad/pasaporte/tarjeta de identificación de persona refugiada del declarante y testigos. 3. Si los padres están casados o en unión de hecho, uno de ellos debe estar presente. De lo contrario, ambos deben estar presentes para reconocer la paternidad. 4. El menor debe estar presente en el momento del registro. 	<p>Otro documento que se puede presentar es un certificado médico de cuidados prenatales.</p> <p>Si un profesional de la salud omite certificar un nacido vivo y esta situación provoca una inscripción tardía, el profesional debe pagar un cargo equivalente al 1 % de un salario mínimo promedio por cada día de demora.</p>
Matrimonios	No existe un periodo establecido por ley (consultar requisitos)	Los matrimonios deben ser celebrados en las oficinas de la DIGERCIC para tener reconocimiento legal. Se registran automáticamente después de la ceremonia.	Costo del registro: US\$ 50
Uniones de hecho	Las autoridades que certificaron la unión de hecho o su disolución deben notificar a la DIGERCIC dentro de los 30 días posteriores al hecho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sentencia judicial o declaración certificada por escribano de la unión de hecho. 2. Documento nacional de identidad del declarante. 3. Recibo de pago del correspondiente cargo. 	Costo del registro: US\$ 50
Divorcios	La autoridad judicial que certificó el divorcio debe notificar a la DIGERCIC dentro de los 30 días posteriores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resolución judicial de divorcio. 2. Documento nacional de identidad/pasaporte del declarante. 3. Recibo de pago del correspondiente cargo. 	<p>Costo del registro: US\$ 12</p> <p>Los individuos pueden obtener el acta a los 8 días de inscripto el divorcio.</p>

continuada

	Período legal	Requisitos	Observaciones
Defunciones	Hasta 48 horas después de la defunción o de haber tomado conocimiento de la misma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado de defunción firmado por un profesional de la salud o, en su defecto, el certificado de defunción será completado con la declaración jurada de dos testigos. 3. Resolución judicial (para casos específicos). 4. Documento nacional de identidad del declarante. 	<p>Los profesionales de la salud deben notificar a la DIGERCIC dentro de los 3 días de ocurrida la defunción.</p> <p>Para obtener un permiso de inhumación (emitido por el Ministerio de Salud), es obligatorio contar con el certificado de defunción emitido por las autoridades de salud (no el acta de registro de defunción).</p> <p>El registro tardío tiene un costo de US\$ 5</p>

Tabla 2.2: Registro de los principales hechos vitales en Ecuador.

Fuente: Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles (2016) y sitio web de la DIGERCIC (registrocivil.gob.ec)

Uso de un número de identificación único asignado al nacer

A todos los recién nacidos se les asigna un número de identificación único (NIU) al nacer. Ese número está vinculado a una característica biométrica que los individualiza. Este NIU se transforma en el número de documento nacional de identidad de la persona. Todos los servicios públicos y privados a los que acceden los ciudadanos están vinculados al NIU, incluso aunque la persona no tenga un documento nacional de identidad impreso. Este NIU debe aparecer en todos los documentos públicos y credenciales, como pasaportes, registros impositivos, y registro de la propiedad. Esto ayuda a que las instituciones públicas puedan intercambiar información.

- El NIU tiene 10 dígitos:
- los dos primeros corresponden al código de la provincia en la que se registró el nacimiento de la persona o en la que obtuvo su primer documento de identidad;
- los siguientes siete dígitos son un número de serie; y
- el último dígito es un dígito de verificación.

El NIU es una de las características clave de la identidad de una persona. Posibilita la conexión entre las bases de datos de registro civil e identificación y facilita la tarea de recuperar información entre registros.

Según el artículo 7 de la Constitución, todas las personas que nacen en territorio ecuatoriano (*ius soli*) y aquellas que nacen en el extranjero y son hijas de una madre o padre ecuatorianos (*ius sanguinis*) tienen derecho a la nacionalidad ecuatoriana. El *ius soli* se aplica independientemente de la situación migratoria de los padres. Si un nacimiento ocurre en Ecuador y los declarantes presentan una constancia de nacimiento, el recién nacido será inscripto como ecuatoriano. Para registrar el nacimiento de un niño, los declarantes extranjeros pueden presentar el pasaporte o tarjeta de identificación de persona refugiada.

La ley de registro civil e identificación también postula que si las actas impresas o electrónicas

están deterioradas, se han extraviado, o son destruidas o ilegibles, la DIGERCIC puede ordenar su reconstrucción a pedido de parte interesada o de oficio.

La DIGERCIC diseñó una plataforma en línea, REVIT-Nacimientos, para certificar a los nacidos vivos en centros de salud. (Nota: el 96 % de los nacimientos en Ecuador ocurren en centros de salud.) Desde 2015, existe un acuerdo entre la entidad, el Ministerio de Salud, y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) que permite al personal de salud acceder a una herramienta en línea para certificar nacimientos vivos, a medida en que ocurren (consultar la Figura 2.6).



Figura 2.6: Certificación de nacidos vivos, pre-inscripción y generación de estadísticas vitales.

Buena práctica: incorporar la certificación en línea de hechos vitales y servicios de registro civil en centros de salud

El personal del centro de salud puede acceder a la plataforma REVIT-Nacimientos para certificar nacimientos vivos a medida en que ocurren. Dado que la plataforma está conectada a la base de datos de la DIGERCIC, la identificación del profesional de la salud y de la madre se realiza a través de sus respectivos NIU. La información de la madre y del recién nacido también está vinculada en la base de datos. El profesional de la salud firma el certificado de nacido vivo utilizando una firma electrónica y emite inmediatamente una copia para la madre.

Los padres también pueden finalizar el proceso de registro del nacimiento en una de las 31 oficinas de registro civil de la DIGERCIC, situadas en centros de salud públicos de Ecuador. Si el nacimiento se registra en la plataforma, las madres pueden registrar a sus hijos sin tener que presentar un certificado de nacido vivo, pues la DIGERCIC puede obtener la información a través de sus NIU. Dado que la plataforma fue creada con el Ministerio de Salud y el INEC, el certificado contiene toda la información necesaria para generar estadísticas vitales.

En abril de 2019 la plataforma estaba disponible en el 95 % de los centros de salud de Ecuador. El 5 % restante no contaba con la infraestructura física necesaria para poder instalar la herramienta. El sistema permite a la DIGERCIC hacer seguimiento de casos de recién nacidos cuyo nacimiento no se encuentra registrado. Las madres pueden proporcionar voluntariamente información de contacto, con el incentivo de acceder a programas y subvenciones sociales. La DIGERCIC utiliza esta información para enviarles un mensaje de texto recordándoles que deben registrar el nacimiento del niño o la niña. Según datos correspondientes al período 2015–2019, el 95 % de los nacimientos registrados en el REVIT tienen un certificado de nacimiento. Para registrar nacimientos que ocurren fuera de un centro de salud, es necesario el testimonio de dos testigos. Una vez registrado el nacimiento, el mismo se agrega a la base de datos del REVIT.

En julio de 2017 se incorporó una plataforma similar, denominada REVIT – Defunciones. Los profesionales de la salud pueden ingresar electrónicamente información de defunciones en centros de salud, recibir apoyo técnico para clasificar la defunción utilizando el código ICD-10, y firmar electrónicamente el certificado de defunción. Esta herramienta, desarrollada por el INEC, ahora forma parte de las plataformas de la DIGERCIC y está vinculada al registro de población. En abril de 2019, la plataforma REVIT – Defunciones estaba disponible en el 25 % de los centros de salud de Ecuador. Las autoridades están trabajando para incrementar la cobertura.

Actualmente, la DIGERCIC ofrece servicios de registro civil en 221 oficinas de Ecuador, con cobertura en todas las provincias. En 174 de estas oficinas también se brindan servicios de identificación. La entidad también cuenta con 15 unidades itinerantes que se instalan temporariamente en un determinado lugar para brindar servicios dos veces por semana.

Buena práctica: aplicar estrategias para llegar a áreas remotas y poblaciones vulnerables

La gran mayoría de la población de difícil llegada, incluidas las comunidades indígenas y los afroecuatorianos, reside en áreas rurales sin acceso a Internet, con baja densidad de población y en asentamientos dispersos. La DIGERCIC también tiene brigadas especiales que acercan servicios de registro civil e identificación a áreas remotas y poblaciones vulnerables. En 2018, la entidad envió más de 15.000 brigadas. Estos servicios están dirigidos a ciertos grupos.

- Brigadas fuera del área de cobertura: para áreas situadas a más de 90 minutos en auto de la oficina de la DIGERCIC más cercana.
- Brigadas solidarias: para ciudadanos hospitalizados, ciudadanos con movilidad sumamente reducida, ciudadanos de edad avanzada con graves problemas de salud y casos de emergencia.
- Brigadas organizacionales: por solicitud de los representantes legales de organizaciones, por ejemplo, gobiernos locales que solicitan servicios a los que sus residentes pueden acceder, o empresas privadas que solicitan servicios para sus empleados.

También se despliegan brigadas en áreas sin acceso a Internet (brigadas fuera de línea) que recopilan información a través de dispositivos electrónicos. Luego, estas brigadas se acercan a la oficina de la DIGERCIC más cercana para conectarse a Internet y enviar la información.

En el marco de su proceso de modernización, la DIGERCIC digitalizó sus actas de registro civil. Toda la información ya fue ingresada a la base de datos digital de la entidad y se puede consultar desde cualquier oficina de la DIGERCIC. Sin embargo, el proceso de digitalización no incluye el escaneo

completo de estas actas en imágenes digitales. La DIGERCIC comenzó este trabajo en 2010 y lleva invertidos unos US\$7 millones en la digitalización de documentos. En 2019, se habían incorporado más de 74 millones de actas de registro civil (57 %) a la base de datos electrónica de la entidad. Las copias impresas de las actas se guardan en el archivo central.

Recientemente, la DIGERCIC digitalizó 2,7 millones de actas de defunciones ocurridas entre 1966 y 2013 para ayudar a actualizar el padrón electoral. La entidad está haciendo un trabajo similar con las actas de matrimonio, y tiene previsto alcanzar una cifra comparable. También digitaliza documentos todos los días para ciudadanos que necesitan copias certificadas de los originales de las actas impresas.

Buena práctica: digitalizar y verificar la validez de certificados digitales

Dado que la información del registro civil está disponible en formato electrónico, la DIGERCIC puede emitir certificados digitales de hechos vitales. Estos certificados tienen un código de barras que cualquier institución puede utilizar para corroborarlos con la información que se encuentra en la base de datos de la DIGERCIC. La ley de registro civil e identificación estipula explícitamente que los documentos electrónicos tienen la misma validez legal que los originales impresos en papel. Esto significa que son válidos en instituciones públicas y privadas. En 2014 la entidad comenzó a emitir certificados de identidad digitales, que suelen utilizarse como prueba de identidad cuando las personas certifican documentos ante escribano público. Los certificados digitales de nacimiento, matrimonio, unión de hecho y defunción están disponibles desde el año 2017. Esto reduce la necesidad de documentos impresos y acelera la obtención de certificados por parte de los interesados.

Estadísticas vitales

Debido a la labor conjunta de la DIGERCIC, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), y el Ministerio de Salud para crear plataformas electrónicas modernas que permitan registrar hechos vitales en centros de salud, las tres entidades pueden generar información más oportuna y actualizada. Esta información es un recurso esencial. La Secretaría de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y otras entidades la utilizan para diseñar y ofrecer políticas y programas sociales.

La información sobre nacimientos proviene casi exclusivamente de centros de salud (Ministerio de Salud) a través del certificado en línea de nacido vivo. La información sobre defunciones se complementa con otras fuentes, a saber:

- la Procuraduría General del Estado;
- la DIGERCIC (en mayor medida que con los nacimientos);
- el Servicio de Medicina Legal y Ciencia Forense; y
- la Agencia Nacional de Tránsito.

Buena práctica: coordinar y estandarizar procesos dentro de la entidad

La DIGERCIC forma parte del Comité Interinstitucional de Estadísticas de Salud. Los demás miembros de ese Comité son la Secretaría de Planificación y Desarrollo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social y el INEC. El Comité coordina y estandariza conceptos y la metodología para generar información. Como parte de su labor, en 2016 el Comité emitió dos resoluciones para estandarizar la estimación del sub-registro de natalidad y mortalidad. Para ello, utilizó la información proveniente de la DIGERCIC y de las proyecciones de población del INEC.

Estas instituciones también forman parte del Programa Nacional de Estadística 2017–2021. Con esta herramienta esencial del Plan de Desarrollo Nacional, se pretende garantizar la disponibilidad de datos estadísticos para facilitar lo siguiente:

- la generación de indicadores nacionales;
- el diseño de políticas públicas;
- el seguimiento y la evaluación continuos de las políticas; y
- la elaboración del plan de desarrollo nacional.

Uno de los objetivos del Plan de Desarrollo Nacional es modernizar el Sistema Nacional de Estadísticas, al identificar registros administrativos y hacer uso intensivo de los mismos. Esto posibilita la generación de estadísticas en función de datos oportunos y a bajo costo. Asimismo, Ecuador espera que el censo 2020 sea el último que se realice usando métodos tradicionales. El INEC está trabajando con distintos organismos, entre ellos, la DIGERCIC, para garantizar que existan datos de buena calidad de modo tal que el país pueda comenzar a realizar sus censos sobre la base de registros administrativos. Esto es posible únicamente cuando un país tiene un sistema de registro civil e identificación sólido, capaz de brindar información universal, oportuna, completa, continua y confiable.

La DIGERCIC es una de las instituciones que brinda información oficial para el Programa Nacional de Estadística. Los datos de la entidad ayudan a diseñar, cumplir, hacer seguimiento y evaluar los objetivos del Plan de Desarrollo Nacional e instrumentos similares.

- La DIGERCIC proporciona información sobre nacimientos, defunciones y matrimonios, y sobre personas que tienen un documento nacional de identidad y un pasaporte.
- El INEC genera informes anuales de nacimientos, defunciones y muerte fetal.

El Programa Nacional de Estadística enumera los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas como uno de los principales componentes de la demanda de estadísticas oficiales. El INEC verifica todas las operaciones estadísticas y registros administrativos utilizados en cada categoría de información (social y demográfica, económica y ambiental) para corroborar de qué modo se alinean con la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030.

2.4 Sistema de gestión de identidad e interoperabilidad

En Ecuador todos los adultos deben tener un documento nacional de identidad. También se pueden emitir documentos de identidad para menores de edad, aunque es opcional. Es el único documento válido que se puede utilizar para interactuar con instituciones públicas y privadas. La DIGERCIC emite documentos de identidad para ciudadanos de Ecuador y también para residentes legales extranjeros. Estos documentos incluyen:

- Número de identidad;
- Nombre y apellido;
- Lugar y fecha de nacimiento;
- Nacionalidad;
- Sexo;
- Estado civil;
- Nombre y apellido del cónyuge o pareja (para uniones de hecho);
- Lugar y fecha de emisión;
- Fecha de vencimiento;
- Huella digital;
- Firma del titular;
- Firma de la autoridad de la DIGERCIC;
- Grupo sanguíneo;

- Decisión de donar órganos; y
- Condición de discapacidad.

Si los cambios en el registro de población inciden en alguno de los datos del documento de identidad, el titular debe solicitar que se expida uno nuevo con información actualizada. Toda persona que no cumpla con este deber deberá pagar una suma equivalente al 1 por mil del salario mínimo promedio nacional por cada día de demora.

Con anterioridad a la reforma y modernización del proceso de la DIGERCIC, los documentos de identidad se imprimían en un papel especial laminado. Ese papel era fácil de falsificar, por lo cual, el fraude de identidad era un delito común, dificultando que las instituciones públicas pudieran contar con información confiable y actualizada. Desde 2009, la DIGERCIC expide un documento de identidad electrónico con 16 medidas de seguridad. Ha simplificado el proceso y reducido el tiempo de espera para obtener un documento nacional de identidad de un promedio de entre 6 y 8 horas a menos de 60 minutos. Las firmas biométricas (10 huellas digitales) y las fotografías se toman a través de dispositivos electrónicos, en todas las oficinas de la DIGERCIC y en las brigadas especiales.

Una vez que una persona tiene una cédula de identidad, las instituciones públicas y privadas que exigen un certificado de nacimiento están obligadas, por ley, a aceptar esa cédula de identidad como medio de prueba de identidad con la misma validez legal. La única excepción son los procedimientos judiciales u otros procedimientos en los que se exige una copia certificada del acta original de nacimiento.

Habida cuenta del grado de avance logrado por la DIGERCIC tras la adopción del plan de modernización, en 2016 el gobierno delegó en la entidad otra parte del proceso de gestión de identidad: la emisión de pasaportes.

Integración de bases de datos

Como se mencionó anteriormente, la DIGERCIC mantiene el registro de población. Este registro vincula información sobre hechos vitales de la base de datos del registro civil y de la base de datos de identificación. La entidad también administra las plataformas utilizadas para certificar nacimientos vivos y defunciones. Estas bases de datos están vinculadas al registro de población, de modo que la identidad del profesional de la salud interviniente y la identidad de la madre constan en los certificados de nacido vivo y de defunción.

Estas bases de datos están vinculadas a través del número de identificación único (NIU) asignado al nacer. Esta característica básica vincula información entre bases de datos y la información de una persona en el registro de población. La ley de registro civil e identificación postula que, a menos que exista un propósito definido por ley que exija el acceso a datos personales en poder de la DIGERCIC, la información será revelada única y exclusivamente con el consentimiento de la

persona afectada, o en virtud de una orden judicial (Artículo 75).

Los cambios en la información del registro civil se envían automáticamente al registro de población, con lo cual, la información de identidad está siempre actualizada.

Antes de que se implementara tecnología digital, los cambios en la información del registro civil no solían compartirse y, por lo tanto, los datos de identificación no estaban actualizados. Esta situación generaba muchos inconvenientes para actualizar el padrón electoral y los registros de programas sociales. Las personas que habían fallecido aún estaban empadronadas, o no era posible identificar oportunamente a posibles beneficiarios. Por consecuencia, el servicio era ineficaz e ineficiente. Al digitalizar la información del registro civil, la DIGERCIC comenzó a depurar sus archivos. Uno de los pasos fue digitalizar los certificados de defunción para contribuir con la tarea de actualizar el padrón electoral.

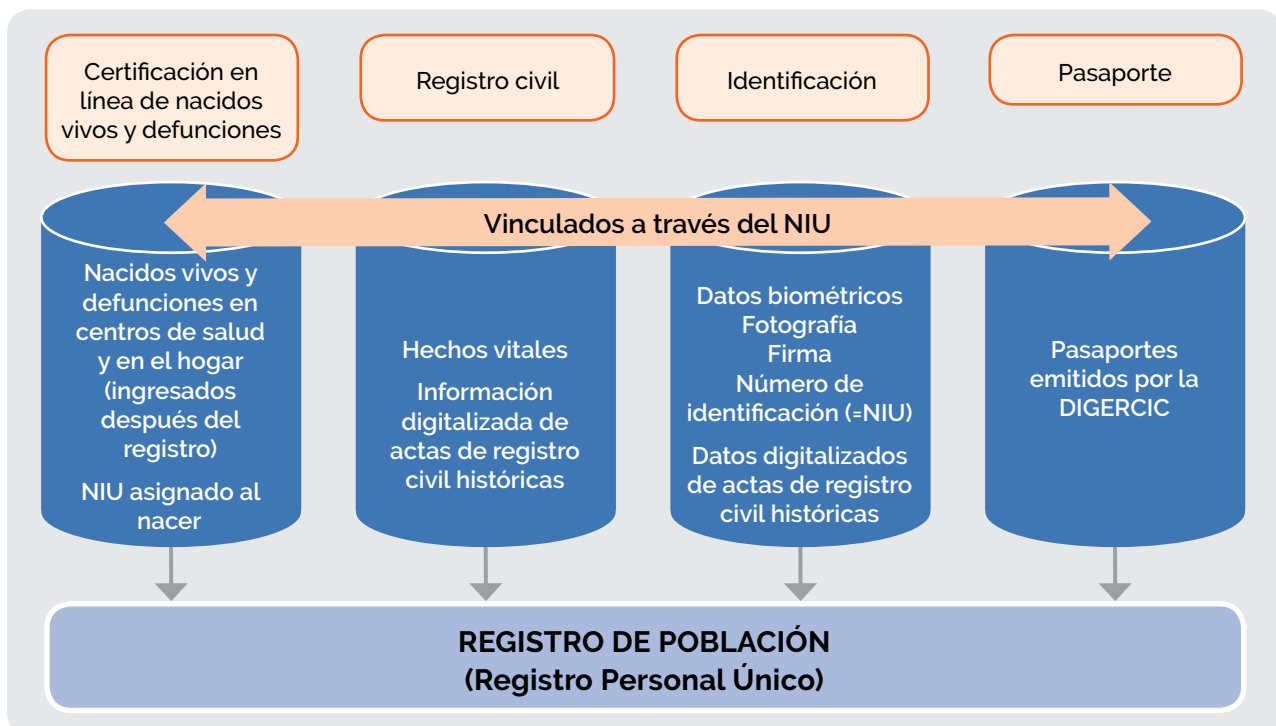


Figura 2.7: Bases de datos de DIGERCIC vinculadas a través del número de identificación único

El hecho de que las herramientas tecnológicas fueran desarrolladas por el propio equipo de la DIGERCIC fue un factor que contribuyó con la modernización. Esto significó importantes mejoras en la infraestructura obsoleta. También fue más conveniente que utilizar plataformas y programas de software difíciles de adaptar provistos por proveedores internacionales.

Buena práctica: medir los niveles de satisfacción de los usuarios

El avance realizado por la DIGERCIC se ve reflejado en el nivel de satisfacción de los usuarios con la entidad. En 2008 era percibida de manera generalizada como una entidad corrupta e ineficiente, registrando un nivel de satisfacción del 55 %. En 2017 la DIGERCIC alcanzó un nivel de satisfacción del 91,9 %, según los resultados de más de 70.000 encuestas nacionales realizadas ese año.

La DIGERCIC recopila comentarios de los usuarios a través de estas encuestas y los utiliza para mejorar sus servicios.

Compartir información con otros registros

La DIGERCIC forma parte del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. Este sistema combina información de numerosos registros y la pone a disposición de instituciones públicas y privadas, a través de plataformas interoperables. Los datos del registro civil y de identificación están incluidos en este sistema. Dichos datos se pueden consultar a través de los servicios que brinda la DINARDAP.

La DIGERCIC sigue formalizando acuerdos con instituciones públicas y privadas para otorgar acceso a información de identidad. Cada acuerdo estipula los términos y condiciones que rigen el acceso a los datos por parte de estas instituciones. Las mismas deben justificar cada aspecto de la información a la que solicitan acceder.

La DIGERCIC brinda cuatro servicios principales relativos a información de registro civil e identificación, a saber:

- **Servicio web de datos** – Este servicio brinda acceso a la información de la DIGERCIC en su sitio web, a través de una conexión a Internet o una línea dedicada.
- **Vistas materializadas** (servicio más restringido) – El servicio consiste en compartir copias de la base de datos de la DIGERCIC, o de subconjuntos de la misma, con instituciones, entre ellas, el Servicio de Rentas Internas, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el Consejo Nacional Electoral.
- **Validación masiva de datos** – Las instituciones envían una base de datos de sus respectivos registros; la DIGERCIC valida la información y reenvía un registro actualizado.
- **Sistema nacional de identificación de ciudadanos** – Permite a instituciones públicas y privadas enviar consultas sobre información de identidad. En respuesta, reciben un documento en PDF con información de identificación proveniente de la cédula de identidad del ciudadano. Esto reemplaza el requisito de tener que presentar una copia certificada de la cédula de identidad. Este servicio es utilizado por escribanías y tiendas minoristas (por ejemplo, para financiar grandes compras), entre otros.

En 2018 la DIGERCIC formalizó acuerdos con 115 instituciones públicas y privadas. La entidad respondió:

- 6.490.681 consultas pagas a través del Sistema Nacional de Identificación de Ciudadanos;
- 21.074.983 consultas pagas a través del servicio web de datos; y
- 196.305 consultas a través de validaciones masivas.

En 2019 la entidad estimó haber recibido unas 80 millones de consultas por año del sector público, y 20 millones de consultas de organizaciones privadas. Estas cifras no incluyen las consultas procesadas a través del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos, donde también está disponible la información de la DIGERCIC.

De cara al 2020, la DIGERCIC espera poder ofrecer servicios en línea para verificar la identidad utilizando datos biométricos.

La DIGERCIC trabaja en estrecha colaboración con instituciones y entidades públicas para mejorar el servicio, compartiendo información de identidad confiable y actualizada. Estas entidades incluyen el Ministerio de Inclusión Económica y Social, y el Consejo Nacional Electoral.

Mejorar el impacto de las políticas de desarrollo infantil

El Plan de Desarrollo Nacional incluye un indicador de nutrición para niños de entre 0 y 3 años. El Ministerio de Inclusión Económica y Social realiza evaluaciones de vulnerabilidad de los niños y sus hogares, e identifica posibles beneficiarios para programas y beneficios sociales. El objetivo es identificar niños dentro del primer mes de vida, hacer seguimiento de su progreso a través del NIU, y compartir esta información con el Ministerio de Educación, una vez que los niños están escolarizados. Antes de la modernización de la DIGERCIC, esta tarea era sumamente difícil.

“Los niños quedaban excluidos del sistema, y la identificación masiva de beneficiarios recién era posible después de que los niños ingresaban al sistema educativo”.

(Tatiana León, Subsecretaria de Desarrollo Infantil Integral)

Esta situación le restaba eficacia a las intervenciones para mejorar la nutrición. Para inscribirse, los ciudadanos debían presentar copias impresas y certificadas de ciertos documentos, lo cual suponía un proceso largo y costoso. El Ministerio tenía que lidiar con documentos falsificados y fraude de identidad.

El Ministerio trabajó con la DIGERCIC para cambiar este sistema. Actualmente, la entidad le envía al Ministerio actualizaciones semanales sobre nacimientos vivos. Sin embargo, ambas instituciones querían avanzar un paso más. Recientemente, han formalizado un acuerdo en virtud del cual el Ministerio puede acceder en tiempo real a información de la plataforma en línea de la DIGERCIC en la que se certifican nacimientos vivos. De este modo el Ministerio podrá realizar una rápida evaluación de vulnerabilidad e inscribir beneficiarios en programas de nutrición de forma automática. Así pues, las intervenciones de estas entidades son más eficientes y tienen más impacto.

Tal como afirma la señora León, ***“Si no hubiéramos tenido la información proporcionada por la DIGERCIC, habría sido imposible hacer un seguimiento de indicadores”.***

Con esta cooperación, el Ministerio tiene previsto incrementar la cobertura de beneficios para la primera infancia del 40 % al 60 % para el año 2021.

Inscripción en beneficios de la seguridad social

La DIGERCIC comparte información con el Instituto de Seguridad Social de dos maneras:

- El Departamento de Afiliación y Cobertura consulta periódicamente la información de la DIGERCIC utilizando el servicio web (en línea) y las vistas materializadas que facilita la entidad.
- Cada tres meses, la DIGERCIC realiza una validación masiva del registro del Instituto, e identifica errores e irregularidades, incluidos beneficiarios fallecidos que aún figuran como afiliados.

La plataforma de afiliación del Instituto incluye una sección en la que los posibles beneficiarios deben ingresar sus números de identificación y fechas de nacimiento. El Instituto y la DIGERCIC han formalizado un acuerdo que permite a la entidad verificar y confirmar la identidad de los individuos y autorizar su afiliación. La cobertura se puede extender al cónyuge o pareja y a hijos: estas opciones aparecen automáticamente en pantalla, gracias al vínculo existente entre la plataforma y el registro de población de la DIGERCIC. Esto permite identificar beneficiarios en forma segura y contribuye a reducir inscripciones duplicadas o falsas.

Padrón electoral

La DIGERCIC coordina con el Consejo Nacional Electoral la continua actualización del padrón electoral. Para ello, la DIGERCIC envía periódicamente toda la información contenida en el registro de identificación. El Consejo la coteja con datos de autoridades migratorias e instituciones judiciales (algunos procedimientos judiciales pueden dar lugar a la suspensión o pérdida de derechos políticos) para finalizar el padrón electoral.

2.5 Inversión financiera y beneficios socioeconómicos

El plan de modernización de la DIGERCIC comenzó en 2010 con un presupuesto inicial de US\$ 229,5 millones. El plan debía estar implementado en un plazo de 4 años. Esa fecha límite se prorrogó en dos ocasiones y hoy está fijada para el año 2021. Para el año 2019, el presupuesto total había alcanzado los US\$ 267,1 millones. Finalizado el proceso, se prevé que la inversión total ascenderá a US\$ 277,6 millones:

- US\$ 203,8 millones (73,4 %) serán financiados con recursos propios de Ecuador (Presupuesto General)
- US\$ 73,8 millones (26,6 %) serán financiados con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los gastos incluyen:

- Gastos administrativos;
- Recursos humanos;
- Materiales necesarios para emitir credenciales de identidad;
- Infraestructura y equipos;
- Monitoreo; y
- Adquisición de terrenos para construir instalaciones.

La DIGERCIC es una entidad sostenible desde el punto de vista financiero: sus ingresos superan sus gastos desde 2015, año en que su plan de modernización se encontraba a mitad de camino. En materia de servicios a los ciudadanos, cuatro procedimientos generan cerca del 85% de los ingresos:

- Renovación o emisión de duplicados de documentos de identidad: 41 %;
- Pasaportes: 31 %;
- Certificados electrónicos de hechos vitales: 6 %; y
- Copias de actas impresas originales: 6 %.

Estimación de los beneficios socioeconómicos de sistemas de CRVS y de identidad sólidos

La entidad estima que, desde 2011, gracias a la simplificación y racionalización de procesos, ha generado un ahorro de US\$5 millones por año para los ciudadanos. Asimismo, para evaluar cuán eficiente y sostenible es la inversión, la DIGERCIC midió otros tres conceptos en los que el proceso de modernización ha generado ahorros en materia de costos. Estos ahorros ponen de relieve los **beneficios socioeconómicos** que trae aparejado un sistema de registro civil e identificación sólido. Dichos ahorros obedecen a:

- Un proceso de emisión de documentos de identidad más eficiente;
- Una reducción en la cantidad de delitos relacionados con documentos falsificados y fraude de identidad; y
- Una menor necesidad de corregir datos.

Las estimaciones incluyen proyecciones para 2019–2021 (Tabla 2.3).

Año	Gastos	Ingresos	Total beneficios socioeconómicos	Total ingresos + beneficios
2010	26.498.824,84	18.042.857,26	N/A	18.042.857,26
2011	70.027.225,59	23.806.673,41	30.031.243,37	53.837.916,78
2012	79.529.437,41	48.123.992,74	26.885.335,96	75.009.328,70
2013	94.481.743,94	58.145.771,71	23.597.063,28	81.742.834,99
2014	85.717.904,36	55.380.137,87	20.163.093,13	75.543.231,00
2015	53.589.325,22	57.525.097,78	16.580.764,50	74.105.862,28
2016	50.758.960,22	57.090.759,55	12.847.945,29	69.938.704,84
2017	51.316.743,91	74.240.774,67	8.963.123,62	83.203.898,29
2018	47.555.160,46	81.758.907,22	8.954.925,94	90.713.833,16
2019	60.843.884,76	82.039.393,83	7.582.956,36	89.622.350,19
2020	69.935.970,48	82.782.407,50	7.559.627,69	90.342.035,19
2021	50.265.732,54	83.782.336,65	7.701.917,32	91.484.253,97
	740.520.913,73	722.719.110,19	170.867.996,46	893.587.106,65

Tabla 2.3: Ingresos y beneficios socioeconómicos (2010–2021).

Fuente: DIGERCIC 2019. Todas las cifras están expresadas en dólares estadounidenses.

Al incluir estas variables en el análisis de costo-beneficio, la DIGERCIC determinó que la inversión ha sido rentable (los ingresos y beneficios superan los costos esperados). Proyectada hasta el año 2021, la inversión es sostenible.

Conclusión

Una década de modernización y buenas prácticas

De estar en estado de emergencia en 2008, la DIGERCIC se ha transformado en una entidad de registro civil e identificación moderna. En 10 años, la DIGERCIC

- cambió el proceso de registro basado en documentos impresos por un proceso de registro electrónico;
- incrementó el registro de nacimientos y redujo las altas tasas de registros tardíos mediante la certificación en línea de nacimientos vivos;
- incrementó la cobertura de identificación;
- comenzó a emitir un documento nacional de identidad moderno y más seguro;
- redujo los requisitos y el tiempo necesario para obtener un documento de identidad; y
- transformó una infraestructura tecnológica obsoleta formando equipos de trabajo internos que pudieran desarrollar soluciones de tecnología.

Los procesos de modernización y automatización y la digitalización de actas han redundado en ventajas concretas para los ciudadanos y para la administración pública, incluidos ahorros tanto de tiempo como de dinero. La DIGERCIC ahora ofrece información confiable sobre la identidad de los residentes y ha ayudado a brindar mejores servicios. Aún existen desafíos por resolver, pues algunos segmentos de la población siguen sistemáticamente excluidos. Sin embargo, la DIGERCIC ha adoptado buenas prácticas que han mejorado notablemente la calidad e inclusión de los servicios, haciéndola merecedora de una tasa de satisfacción del usuario del 91,9 %.

Algunas de esas buenas prácticas se describen en este informe.

- El proceso de modernización fue apuntalado por un sólido liderazgo político y un compromiso financiero de parte del gobierno.
- A ello le siguió un marco legal claro y actualizado, el cual constituye uno de los objetivos del plan de modernización.
- Con el fin de consolidar las mejoras y fortalecer los sistemas de CRVS y de gestión de identidad, la DIGERCIC articuló la coordinación institucional con sus contrapartes más importantes, entre ellas, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.
- Esta coordinación le permitió a la entidad estandarizar conceptos y metodologías para garantizar datos comparables y estadísticas vitales sólidas.
- El uso de tecnología digital mejoró notablemente la calidad de los servicios que ofrece la entidad. El diseño y la implementación de una certificación en línea de nacimientos vivos y defunciones ayudaron a reducir el subregistro y los registros tardíos. La cobertura del registro de defunciones también está empezando a mejorar.
- El registro de nacimientos también ha mejorado ahora que se brindan servicios de registro civil en centros de salud. Hoy en día, se cuenta con una base de datos de registro civil más completa, gracias a que todo el proceso de registro se realiza en forma electrónica y a que se asigna un NIU al nacer, y también gracias a los esfuerzos realizados para digitalizar la información del registro civil y las actas impresas. Esto supone también una mejor integración de la información de registro civil e identificación. Así pues, la DIGERCIC está en condiciones de generar certificados digitales de hechos vitales con plena validez legal, reduciendo la necesidad de papel y el tiempo necesario para obtener certificados.

- Para cerrar las brechas que restan y llegar a poblaciones históricamente excluidas, la DIGERCIC utiliza estrategias como unidades itinerantes y brigadas especiales para llegar a áreas remotas y a ciudadanos vulnerables. Estas acciones benefician a poblaciones rurales, comunidades indígenas y afroecuatorianos, entre otros grupos.
- Finalmente, para medir la satisfacción de los usuarios y utilizar sus opiniones y comentarios para mejorar el servicio, la DIGERCIC realiza un promedio mensual de 3000 encuestas en todo el país. A fin de evaluar cuán sostenible es su modelo de negocio, la entidad analiza los ingresos financieros directos y los beneficios sociales estimados del proceso de modernización. Estos datos ponen de relieve las ventajas de contar con un sistema de registro civil e identificación sólido. ●



Notas finales

- 1 Gobierno de Ecuador. 2016. Ley de Gestión de la Identidad y Datos Civiles. www.registrocivil.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LEY_ORGANICA_RC_2016.pdf
- 2 DIGERCIC 2017. *Actualización del Proyecto: Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación – Fase Masificación*. Quito.
- 3 DIGERCIC. 2019. *Informe de Evaluación Intermedia del Proyecto de “Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación – Masificación.”* Quito.
- 4 DIGERCIC. 2019. *Informe de insumos para estudio de caso de transformación institucional de la DIGERCIC. Proyecto de “Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación – Masificación.”* Quito.
- 5 CEES. 2016a. Resolución de la Comisión Especial de Estadísticas de Salud – CEES 007-2016. Homologación del cálculo de la estimación del sub-registro de mortalidad general.

CEES. 2016b. Resolución de la Comisión Especial de Estadísticas de Salud – CEES 007-2016. Homologación del cálculo de la estimación del sub-registro de nacimientos.
- 6 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2017. Programa Nacional de Estadística 2017-2021. Quito: INEC. www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Normativas%20Estadisticas/Planificacion%20Estadistica/Programa_Nacional_de_Estadistica-2017.pdf
- 7 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). 2017. *Programa Nacional de Estadística 2017-2021*. Quito: INEC.
- 8 Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. *Una historia de transformación. Lecciones de la modernización del Registro Civil de Ecuador (2007-2016)*. Washington, DC.
- 9 DIGERCIC. 2019. *Informe de insumos para estudio de caso de transformación institucional de la DIGERCIC. Proyecto de “Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación – Masificación.”* Quito.
- 10 DIGERCIC. 2019. *Rendición de Cuentas 2018. DIGERCIC Planta Central*. Quito.
- 11 Organización Internacional del Trabajo. 2016. *Validación de los diagnósticos, con recomendaciones de política institucional para mejorar el proceso de afiliación y fiscalización del IESS, respecto a la coordinación interinstitucional con énfasis en el intercambio de información*. Quito.
- 12 DIGERCIC. 2019. *Informe de Evaluación Económica del Proyecto de “Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación – Masificación.”* Quito.
- 13 DIGERCIC 2018. *Análisis Estadístico Institucional F02V02-PRO-PGE-PLI-003. Septiembre–Octubre 2018*. Quito.



KIRGUISTÁN

ESTUDIO DE CASO 3

Contenido

Figuras	68
Tablas	68
Acrónimos	68
Agradecimientos	68
Resumen ejecutivo	69
Resumen de buenas prácticas	70
3.1 Introducción	71
Información general	71
3.2 Medidas legales e institucionales	73
Marco legal	73
Esquemas institucionales	73
3.3 Registro civil	74
Digitalización del sistema de registro civil	76
Estadísticas vitales	77
3.4 Registro Unificado de Población (RUP)	77
Iniciando el RUP	81
3.5 Compartir información con otros registros funcionales	83
3.6 Beneficios de fortalecer el papel del registro civil en los sistemas de gestión de identidad	85
Preservando la integridad del sistema	86
Transformando procesos de intercambio de datos	86
Consideraciones financieras	88
Conclusión	88
Notas finales	90

Figuras

Figura 3.1: Descripción general del registro civil, estadísticas vitales y sistema de identidad de Kirguistán..... 69

Figura 3.2: Mapa geográfico de Kirguistán.....71

Figura 3.3: Un cronograma del registro civil e identificación..... 72

Figura 3.4: Representación esquemática de un registro unificado de población. 78

Tablas

Tabla 3.1: Información sobre Kirguistán71

Tabla 3.2: Información contenida en el registro unificado de población..... 79

Tabla 3.3: El registro civil como fuente de datos para otros subsistemas del registro unificado de población 80

Tabla 3.4: El registro civil como fuente de datos para una infraestructura de gestión de identidad más amplia 84

Tabla 3.5: Las cinco principales bases de datos digitales del Servicio de Registro Estatal según el número de solicitudes procesadas 87

Tabla 3.6: Número de eventos vitales registrados..... 87

Acrónimos

ID	Identidad
TIC	Tecnología de información y comunicaciones
TI	Tecnología de información
SRS	Servicio de Registro del Estado
NIU	Número de identificación único

ONU Organización de las Naciones Unidas

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

RUP Registro Unificado de Población

USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Agradecimientos

Este estudio de caso es un capítulo en un compendio más amplio, el *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad*. Este trabajo fue desarrollado por el equipo del Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales – Anette Bayer Forsingdal, Irina Dincu, Kristin Farr, Montasser Kamal y Nomthandazo Malambo – en colaboración con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD) quien manejó la producción de la colección – Karen Bett, Jenna Slotin y Colleen Wile.

Queremos agradecer a Zoran Đoković por su investigación, sus visitas a los países, su recopilación de datos y redacción inicial de este estudio, así como a Dan Muga, Sanjay Dharwadker, Raj Gautam Mitra y Kendra Gregson del comité de asesoramiento técnico para su revisión por pares.

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a Rebeca Omaña de la Organización de los Estados Americanos por revisar esta versión en español, que ha sido traducida de la versión original del documento en inglés.

Finalmente, estamos en deuda con el Gobierno de Kirguistán que compartió sus historias y éxitos con nuestros investigadores. Un agradecimiento especial a Alina Shaikova, Talant Abdulaev y Nazik Shatmanova.

Resumen ejecutivo

El sistema de identidad de Kirguistán es un buen ejemplo de un enfoque holístico para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad desde el nacimiento hasta la muerte. En Kirguistán, la identidad de una persona se reconoce legalmente cuando se registra su nacimiento. La información de nacimiento certificada se usa luego para obtener otros documentos de identificación (ID), como el documento de identificación nacional o documentos de viaje. A medida que se

registran eventos vitales subsiguientes, la nueva información se refleja en los nuevos documentos de identificación emitidos por agencias gubernamentales legalmente designadas.

Actualmente, el sistema de identidad de Kirguistán está enteramente bajo la autoridad del Servicio de Registro del Estado (SRS, por sus siglas en inglés). Aunque inicialmente se creó utilizando los procesos de registro civil, estadísticas vitales y procesos de gestión de identidad tradicionales en papel, el sistema se actualizó en 2014 para digitalizar la recopilación, el procesamiento y la retención de datos de identidad.

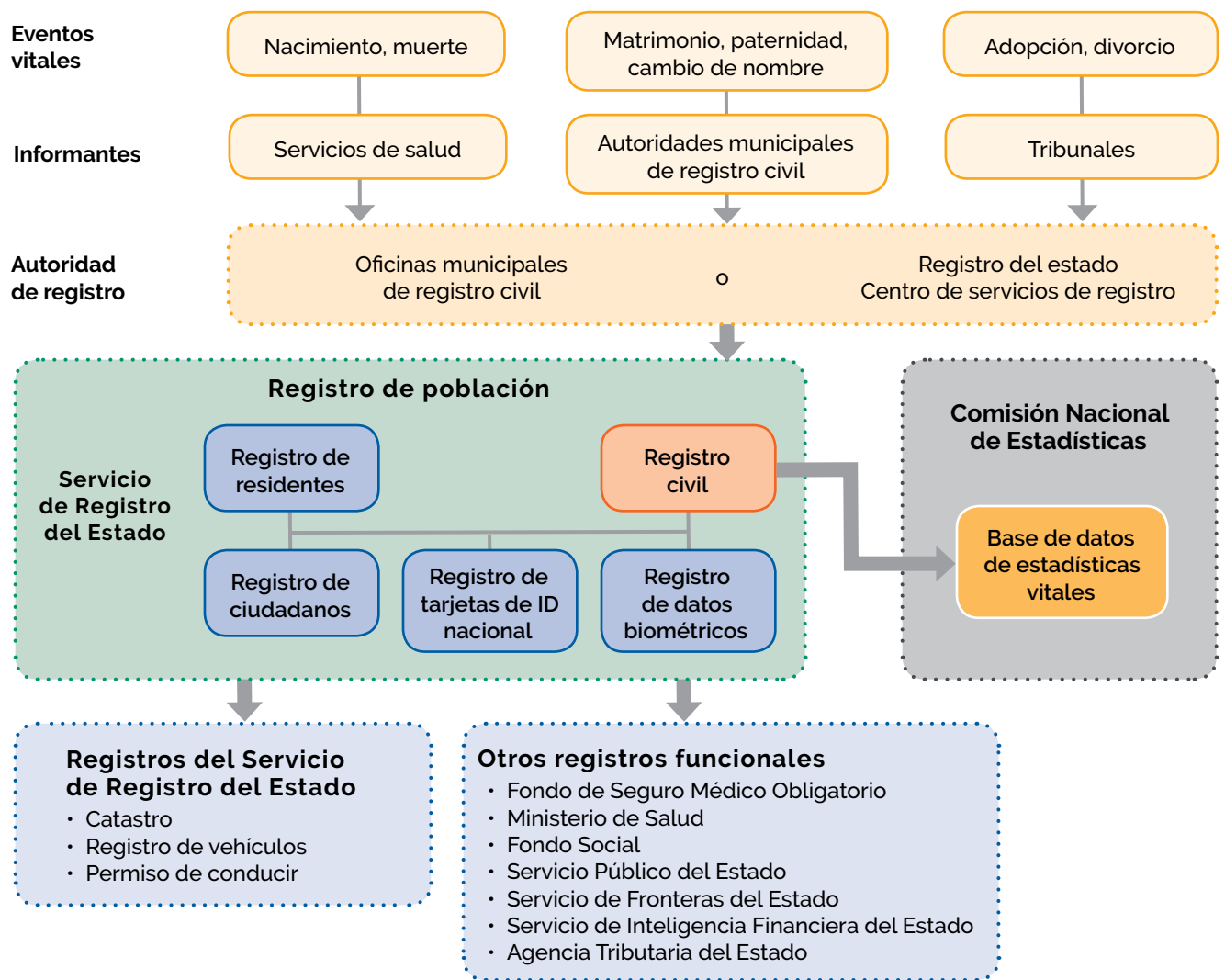


Figura 3.1: Descripción general del registro civil, estadísticas vitales y sistema de identidad de Kirguistán.

El sistema de identidad de Kirguistán se basa en el registro de eventos vitales a través del registro civil. Los eventos vitales son documentados y comunicados a las autoridades de registro civil por las autoridades médicas (nacimientos y defunciones), los tribunales (divorcio y adopción) o las autoridades de registro civil designadas (matrimonio, paternidad y cambio de nombre). Todos los eventos vitales se registran digitalmente y se vinculan mediante un número de identificación único (NIU). El NIU se asigna al nacer, se almacena en el registro civil central y se registra con cada nuevo evento registrado o documento de identificación emitido.

El registro civil central es parte de un sistema más grande de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) que comprende diferentes bases de datos que almacenan información de identidad. Todos los eventos vitales registrados de una persona están vinculados por el NIU (ciudadanía, dirección de residencia, tarjetas de identificación nacionales, información de documentos de viaje internacionales y datos biométricos). Este sistema de TIC, calificado como el Registro Unificado de Población (RUP), es una de las cuatro plataformas de TIC distintas operadas por el SRS.

Las tarjetas de identificación nacionales y los documentos de viaje se emiten a pedido según la información de identidad vigente en el registro de población. El registro de población también recopila información personal que se comunica al Comité Nacional de Estadísticas y se utiliza para generar información acerca de las estadísticas vitales. Los datos de identidad almacenados en el RUP también son utilizados por otros servicios gubernamentales como el catastro, el registro de vehículos y las licencias de conducir. Operados por el SRS, estos sistemas utilizan información de identidad actualizada del registro de población en sus interacciones con el público. Otras organizaciones gubernamentales con sistemas que requieren información actualizada sobre la identidad de la población pueden firmar un

memorando de entendimiento para obtener acceso a los datos de identidad necesarios para la prestación del servicio.

Resumen de buenas prácticas

La digitalización del registro civil y la gestión de la identidad han fortalecido el enfoque holístico tradicional de Kirguistán para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad. La digitalización de los procesos de registro civil y la vinculación de los eventos vitales registrados de una persona por el NIU brinda a las autoridades una visión general directa de todos los eventos registrados que se relacionan con la identidad personal. La digitalización también evita registros duplicados de eventos vitales y proporciona a las autoridades una gama de instrumentos para mitigar el riesgo de fraude. Para los ciudadanos, un certificado de registro en papel ya no es la única forma de demostrar que se ha registrado un evento vital.

Los ciudadanos residentes que solicitan una tarjeta de identidad nacional o documento de viaje no pueden agregar datos de identidad al documento a menos que se haya actualizado en el registro de población. Cualquier información de identidad nueva que deba reflejarse en un documento de identificación debe registrarse primero como un evento vital.

Las autoridades de gestión de identidad y otros proveedores de servicios gubernamentales ahora pueden acceder a la información electrónicamente, directamente desde el registro de población, lo que limita el riesgo de fraude mediante certificados en papel falsificados o fabricados.

A medida que se ingresan nuevos datos de identidad en el registro civil, se envían automáticamente a otros servicios que requieren esta información. Por ejemplo, el registro de defunción desencadena la eliminación del fallecido de la lista de votantes, termina sus pagos de pensión, etc.

3.1 Introducción

Información general

Nombre del país	Kirguistán
Superficie	199.900 km ²
Ubicación geográfica	Asia Central; bordeada por Kazakstán al norte, China al este y al sur, Tayikistán, al sur y al oeste, y Uzbekistán al oeste
Población total	6,202 millones (Banco Mundial 2017)
Porcentaje de población urbana	37,4 %
Idioma oficial	Kirguís y ruso
Agencia de Registro Civil e Identificación Civil	Servicio de registro estatal bajo el gobierno de la República Kirguisa
Tasa de registro de nacimientos	98,9 % (varones 99,5 %, hembras 98,4 %) ¹
Tasa de registro de fallecimientos	N/A
Cobertura de la identificación	N/A

Tabla 3.1: Información sobre Kirguistán

Kirguistán es un país montañoso y sin litoral ubicado en Asia Central con una población de aproximadamente 6,2 millones. Bishkek, la capital y ciudad más grande (población 850.000) está en el norte cerca de la frontera con Kazakstán. Los otros centros de población importantes, Osh y Jalalabad están ubicados en el sur, donde vive la mayoría de la población, y donde hay abundantes valles y llanuras con más tierras arables disponibles para la agricultura.

Además de estrechas relaciones económicas y sociales con sus vecinos, Kirguistán tiene fuertes vínculos históricos con Rusia como parte integrante de la antigua Unión Soviética. Anteriormente, fue parte del Imperio ruso. Estos vínculos han influido fuertemente en el sistema legal contemporáneo, las instituciones estatales, las políticas administrativas, los procedimientos y la gobernanza.



Figura 3.2: Mapa geográfico de Kirguistán

Descargo de responsabilidad: los límites utilizados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Kirguistán tiene una larga tradición de registrar eventos vitales que data del período en que el país era parte de la Unión Soviética. Con el tiempo, se desarrolló un marco administrativo y legal integral para garantizar el registro oportuno de eventos vitales de acuerdo con las normas y prácticas recomendadas por las Naciones Unidas. Actualmente, las tasas de registro están ligeramente por debajo de la cobertura universal.

Los documentos de identificación, como los pasaportes internos y los documentos de viaje internacionales, son restos de tradiciones administrativas utilizadas durante el período soviético. Además de servir como identificación, el pasaporte interno soviético también sirvió como permiso para residir en una comunidad local específica y se utilizó como instrumento para controlar las migraciones dentro de la Unión Soviética. La emisión del pasaporte interno estaba sujeta a que la persona presentara un certificado emitido por las autoridades de registro civil como prueba principal de identidad.

Los procesos de registro civil en Kirguistán permanecieron prácticamente sin cambios hasta el 2009, cuando se produjeron cambios legislativos e institucionales. Sin embargo, se abolió la práctica de utilizar un documento de identificación como permiso de residencia y el pasaporte interno se ha convertido en una tarjeta de identidad nacional que sirve como identificación y prueba de identidad. La libertad de movimiento está garantizada por la constitución. El estado aún requiere que las personas registren su dirección de residencia, pero esta información ahora se usa para la planificación y la prestación de servicios.

FECHAS IMPORTANTES

1877 Estado civil más antiguo registrado (guardado en el Archivo de Actos de Registro del Estado Civil).

1924 Estado civil registrado. Pasaportes internos emitidos por los comités ejecutivos locales de la Unión Soviética.

16 de junio de 1992

16 de junio de 1992 Autoridad sobre el registro civil transferida al Ministerio de Justicia de conformidad con el Decreto Presidencial de la República de Kirguistán, "Sobre las medidas para mejorar la actividad de los organismos e instituciones de justicia de la República de Kirguistán".

17 de noviembre de 2009

SRS establecido por la Resolución N° 708 del Gobierno de la República Kirguisa.

Agosto 2014 – Julio 2015

Introducción del registro digitalizado de eventos vitales en línea con la Ley de la República Kirguisa, "Sobre el registro de los datos biométricos de los ciudadanos de la República Kirguisa", del 14 de julio de 2014. SRS completa el registro nacional de datos biométricos de todos los ciudadanos kirguises mayores de 16 años para recopilar datos iniciales para el registro de la población.

01 de agosto de 2016

Las oficinas de registro civil están autorizadas a asignar un NIU personal a ciudadanos kirguises, residentes no ciudadanos y apátridas.

Figura 3.3: Un cronograma del registro civil e identificación.

3.2 Medidas legales e institucionales

Marco legal

El marco legal existente de Kirguistán proporciona una guía clara e integral para registrar eventos vitales y emitir credenciales de identidad.

El registro de eventos vitales está regulado por la *Ley de Actos del Estado Civil*,² las Reglas de Procedimientos para el Registro de Actos del Estado Civil, los Códecs de Menores y el Código de Familia de la República Kirguisa.³

La gestión de identidad y la emisión de credenciales de identificación está regulada por:

- Estatus de los pasaportes nacionales de los ciudadanos de la República Kirguisa;⁴
- el Decreto sobre pasaportes nacionales de los ciudadanos de la República Kirguisa;⁵
- Sobre la aprobación de las instrucciones sobre el procedimiento para recibir documentos, registro, fabricación (personificación), contabilidad, emisión y destrucción de un pasaporte de tarjeta de identificación de un ciudadano de la República Kirguisa de formato de 2017 (tarjeta de identificación) y un Pasaporte de un ciudadano común Ciudadano kirguiso 2006;⁶ y
- *Ley sobre migración interna*.⁷

La privacidad y la protección de datos están reguladas por la *Ley de la República Kirguisa sobre información personal*.

Esquemas institucionales

Hasta el 2009, el registro civil y la identificación siguieron los arreglos institucionales heredados de la época soviética. El registro civil estaba bajo la autoridad del Ministerio de Justicia, mientras que el registro de direcciones y la emisión de pasaportes internos y tarjetas de identificación nacionales seguían siendo responsabilidad del Ministerio del Interior. En noviembre de 2009, el gobierno de Kirguistán emitió un decreto que marcó el punto de inflexión de los esquemas institucionales para el registro civil y la identificación. La Resolución No. 708 ordenó la creación del Servicio de Registro del Estado (SRS) como una nueva agencia responsable de:

- Registrar actos de estado civil y lugar de residencia;
- Emitir tarjetas de identificación nacionales y documentos de viaje;
- Registrar derechos inmobiliarios y mantener el catastro de tierras;
- Registrar vehículos y licencia de conducir; y
- Mantener los registros de población en el Archivo del Estado.

Desde el establecimiento del SRS, el Departamento de Población y Estado Civil ha estado trabajando estratégicamente para fortalecer la integración y digitalizar diferentes procesos de registro.

3.3 Registro civil

En Kirguistán, las características básicas de la identidad de un individuo han sido tradicionalmente registradas por las autoridades de registro civil como parte del proceso continuo de registro de eventos vitales.

Hasta el 2014, el sistema de registro civil era completamente manual y en papel, con registros para cada tipo de evento vital inscritos en un libro de registro dedicado a lo largo de 60 oficinas de registro civil y 519 autoridades del gobierno local. Una segunda copia de cada registro completado se transfirió al archivo central del registro civil en la capital de Bishkek, y una tercera copia se transfirió a la autoridad central de estadísticas para procesar estadísticas vitales.

De conformidad con la *Ley de Actos del Estado Civil*, las autoridades de registro responsables tienen el mandato de registrar el nacimiento, el matrimonio, el divorcio, el cambio de nombre, la paternidad, la adopción y el fallecimiento. El sistema también puede aceptar correcciones, lo que significa que en algunos casos, las fechas de registro y otros datos pueden modificarse.

El registro de nacimientos se inicia al recibir la notificación de las autoridades sanitarias de que se ha producido un nacimiento. La información comunicada por las autoridades sanitarias también contiene información básica sobre la identidad de la persona que da a luz. Las autoridades sanitarias también proporcionan dicha notificación en los casos en que el nacimiento se haya producido en el hogar. Un padre que viene a registrar el nacimiento de su hijo se identifica con un documento de identificación válido (por ejemplo, la tarjeta de identificación nacional). Los funcionarios del registro deben asegurarse de que la información de identidad en los documentos de identidad proporcionados coincida con la información de identidad registrada en la notificación de las autoridades

sanitarias. Solo entonces se puede producir el acto de registro del nacimiento. Una copia del acto de registro se guarda en la sucursal local del Departamento, mientras que una segunda copia se transfiere al archivo estatal de los actos de registro de nacimientos. Una vez que se completa el registro, las autoridades emiten un certificado de nacimiento que los destinatarios pueden usar una vez que son elegibles para obtener otros documentos de identificación.

Al registrar otros tipos de información vital, en particular los datos que actualizan la información de identidad de una persona, como el matrimonio, el divorcio o el cambio de nombre, las autoridades verifican la identidad del solicitante utilizando documentos de identificación como el pasaporte interno.

Un certificado de nacimiento emitido por las autoridades de registro civil se define legalmente como la prueba principal de información de identidad. Los certificados de registro siguen siendo necesarios a medida que la información de identidad de una persona cambia a lo largo de su vida. Si bien otros documentos, como una tarjeta de identidad o un pasaporte, también se pueden utilizar como prueba de identidad, la información de identidad copiada en estos documentos debe ser idéntica al registro civil. En caso de discrepancia entre la información en el documento y la información almacenada en el registro civil, prevalece legalmente la información en el registro civil.

A medida que los registros civiles comenzaron a ofrecer información de identidad actualizada, otros sistemas de administración pública que procesaban información personal también necesitaron reflejar nuevas capas de información de identidad según lo registrado. La información del registro civil se volvió esencial para certificar los cambios en la información de identidad en otros registros que utilizaban un sistema de gestión de identidad en papel.

Buena práctica: presentar evidencia de información de identidad actualizada

En general, se requiere un certificado de evento vital cuando una persona solicita una tarjeta de identificación nacional a la edad de 16 años. En este caso, las credenciales de identidad de una persona deben reflejar la información del certificado de nacimiento.

Las personas deben proporcionar un certificado de matrimonio para actualizar el estado civil en su tarjeta de identificación nacional.

Para cambiar o actualizar su nombre o apellido, los solicitantes deben proporcionar un certificado del registro civil antes de que estos cambios puedan aplicarse a su tarjeta de identificación.

El proceso de emisión de documentos de viaje implica un enfoque similar.

El sistema de identidad de Kirguistán se extiende a una gama de registros funcionales operados por agencias relevantes, para atender la entrega de servicios específicos o garantizar el acceso a los derechos garantizados. El registro de beneficiarios del Fondo Social ha sido tradicionalmente la base de datos única más completa; se digitalizó mucho antes del sistema de registro civil. El registro de votantes también se ha actualizado continuamente como una de las bases de datos más grandes de información personal de la población adulta. También se encontraron grandes bases de datos de información personal en los sectores de educación y salud, en catastro, autoridades fiscales y registros de vehículos y licencias de conducir emitidas.

Para poder operar con información de identidad legal y actualizada, muchos de estos registros dependían de los certificados de registro civil como evidencia documental legalmente válida. La

inscripción de la población no adulta en el sistema educativo, en los servicios de salud y en los planes de apoyo social para familias con niños depende de la presentación de un certificado de nacimiento.

Para la inscripción en los registros funcionales que almacenan la información de la población adulta, se utilizó una tarjeta de identificación nacional como fuente principal de información de identidad. Bajo este sistema analógico, los cambios en las características de la identidad de una persona, en la mayoría de los casos, se propagaron aún más a los registros funcionales después de reflejarse en una tarjeta de identificación nacional re-emitada.

En muchos casos, solo se puede acceder a ciertos derechos y servicios al presentar un certificado relevante del libro de registro del estado civil.

Buena práctica: exigir la presentación de documentos relevantes del registro civil

El Departamento de Servicios de Registro de Catastro y Derechos de Bienes Raíces Estatal de Kirguistán exige que los certificados de matrimonio reflejen los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles específicos.

Los derechos de herencia sobre la propiedad de un propietario fallecido se determinan en función de la información certificada sobre los miembros de la familia inmediata en el registro civil.

Las familias deben presentar evidencia del registro de defunción para eliminar el nombre de un beneficiario fallecido de servicios específicos. Este procedimiento ayuda a compilar adecuadamente las listas de votantes, operar esquemas de protección social y administrar fondos de pensiones o servicios de impuestos.

Digitalización del sistema de registro civil

Desde el principio, Kirguistán decidió que establecer un registro civil centralizado sería fundamental para crear un registro de población unificado. Como resultado, el registro civil fue el primer sistema digitalizado y ha estado funcionando digitalmente desde el 2014.

Para completar el proceso de digitalización, 58 oficinas de registro civil en todo el país fueron informatizadas y conectadas a una base de datos central del registro civil. La conexión digital a la base de datos del registro civil también se extendió para incluir 24 misiones diplomáticas kirguisas, 363 quioscos de información en las oficinas de correos y 11 autoridades locales. Se crearon bases de datos digitales separadas dentro del registro civil digital central para reflejar la práctica de mantener información sobre eventos vitales registrados en libros dedicados de registro de eventos vitales. Los registros se actualizan secuencialmente. La digitalización del sistema de registro civil permitió que todos los actos (o registros) de registro civil recién inscritos se vincularan usando el NIU y se agregaran dentro de una sola base de datos, lo que le da al SRS la supervisión del registro de actos de estado civil en todas las oficinas locales de registro civil.

Asignación de un número de identificación único al nacer

Un número de identificación único (NIU) es clave para operar un registro civil digitalizado. El NIU vincula todos los eventos vitales registrados de una persona, lo que permite la generación de información de identidad actualizada. Además, permite a las autoridades identificar cómo las características específicas de la identidad de una persona han cambiado durante un periodo específico. Un NIU también garantiza que los eventos vitales de una persona solo se puedan registrar una vez.

El SRS fue designado legalmente como la autoridad responsable de emitir NIU personales. Desde el 1 de agosto de 2016, las oficinas de registro civil también están autorizadas a asignar NIU a ciudadanos kirguises, a residentes no ciudadanos y a apátridas. El NIU se asigna automáticamente cuando se registra un nacimiento. El mismo NIU está vinculado a todos los eventos vitales posteriores registrados con el nombre de esa persona.

Para las personas nacidas antes del 2016, el SRS crea un NIU utilizando el número de identificación sectorial único asignado por el Fondo Social, que anteriormente funcionaba como el mayor registro digitalizado funcional de beneficiarios en el país.

Al registrar eventos vitales, los registradores se benefician de una gama más amplia de información almacenada en el RUP, como la información personal sobre los padres que están registrando a su hijo. Cuando las personas registran un cambio de nombre o un matrimonio, los registradores pueden verificar sus tarjetas de identificación nacionales a través de la base de datos de tarjetas de identificación nacionales. Para



los ciudadanos, un sistema digitalizado permite recuperar fácilmente la información registrada, lo que permite emitir certificados nuevos y duplicados en cualquier oficina de registro civil.

Buena práctica: digitalización del sistema de registro civil

La digitalización del registro civil y la gestión de la identidad han fortalecido el enfoque holístico tradicional de Kirguistán para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad. La digitalización de los procesos de registro civil y la vinculación de los eventos vitales registrados de una persona a través de un NIU brinda a las autoridades información directa sobre todos los eventos registrados que definen las características de la identidad de cada persona.

Estadísticas vitales

El registro civil en Kirguistán ha sido tradicionalmente una fuente de datos para la producción de estadísticas vitales. Además de registrar información sobre la identidad de una persona, el proceso de registro de nacimientos y defunciones genera datos de estadísticas médicas en un formulario específico. Este formulario no forma parte del registro de eventos vitales. Por el contrario, se completa con la información enviada por las autoridades médicas en el certificado médico y posteriormente se transfiere al Comité Nacional de Estadística para procesar estadísticas vitales.

La digitalización ha hecho que el intercambio de datos con el Comité Nacional de Estadística sea más eficiente. El Comité Nacional de Estadística también se beneficia de una gama más amplia de información disponible en el registro de población, particularmente demografía y movimientos de la población. Los datos actualizados de estadísticas vitales también están disponibles en el sitio web del Comité Nacional de Estadísticas.⁸

El SRS está trabajando con las autoridades de salud para establecer un proceso para digitalizar los certificados médicos y las comunicaciones con las autoridades de registro civil. Actualmente, estos certificados se completan manualmente y se transmiten en papel. El SRS ha determinado que esto es un cuello de botella en el proceso de elaboración de registros y, lo que es más importante, en la compilación de registros de estadísticas vitales para su posterior procesamiento por el Comité Nacional de Estadísticas.

3.4 Registro Unificado de Población (RUP)

La combinación de las autoridades de registro bajo una única agencia creó la base para racionalizar los procesos para hacer que la operación del SRS fuera más rentable. Dado que cada servicio de registro bajo la autoridad de SRS utiliza datos personales, el sistema necesitaba incluir medidas para eliminar las discrepancias en la información de identidad en todos los servicios. El RUP fue diseñado para vincular el sistema de registro civil digitalizado con los sistemas digitalizados utilizados para emitir tarjetas de identificación nacionales y documentos de viaje.

Este enfoque también asegura que toda la información de identidad legal de una persona y la información personal requerida para la identificación puedan recuperarse fácilmente y compartirse con otros registros bajo la autoridad del SRS. En un entorno regulado, esta información se puede compartir con registros funcionales operados por autoridades públicas o entidades comerciales. Además de complementar los datos existentes de registro civil e identificación civil, el RUP integra los registros de residentes y ciudadanía, que proporcionan información sobre la dirección de residencia y ciudadanía.

Aunque el SRS identificó la digitalización de los servicios de registro como un objetivo estratégico desde el principio, la implementación solo se

intensificó después del 2014. La digitalización de los servicios de registro implicó el establecimiento de un sistema de registro unificado de población (RUP) diseñado para combinar sistemas digitalizados desarrollados independientemente para registrar el registro civil, registrar la dirección de residencia y emitir tarjetas de identificación y documentos de viaje. El SRS también introdujo un registro de ciudadanía digitalizado e implementó un sistema para capturar y almacenar información biométrica digitalizada.

Estos sistemas digitalizados fueron modelados y construidos en base a procesos tradicionales basados en papel. Utilizan un sistema de bases de datos digitalizadas para reflejar los procesos tradicionales de registro de eventos vitales en libros de registro y de documentos nacionales de identidad/de viaje en registros de archivos de aplicaciones.

El proceso de registro sigue los procedimientos definidos en la legislación y no difieren dramáticamente del sistema basado en papel. Las similitudes con el sistema tradicional basado en papel terminan al momento del ingreso de datos registrados en el sistema digitalizado. La manera como la información registrada se almacena en el sistema y se comparte con otras bases de datos dentro y fuera del registro unificado de población casi no tiene similitudes con el sistema tradicional. Para la representación visual del sistema (Figura 3.4), es útil presentar cada registro en el registro unificado de población como una base de datos separada. Sin embargo, en el mundo físico, cada uno de estos registros se implementa como aplicaciones de software o bases de datos alojadas en un servidor o centro de datos, o distribuidas en varios servidores o centros de datos.

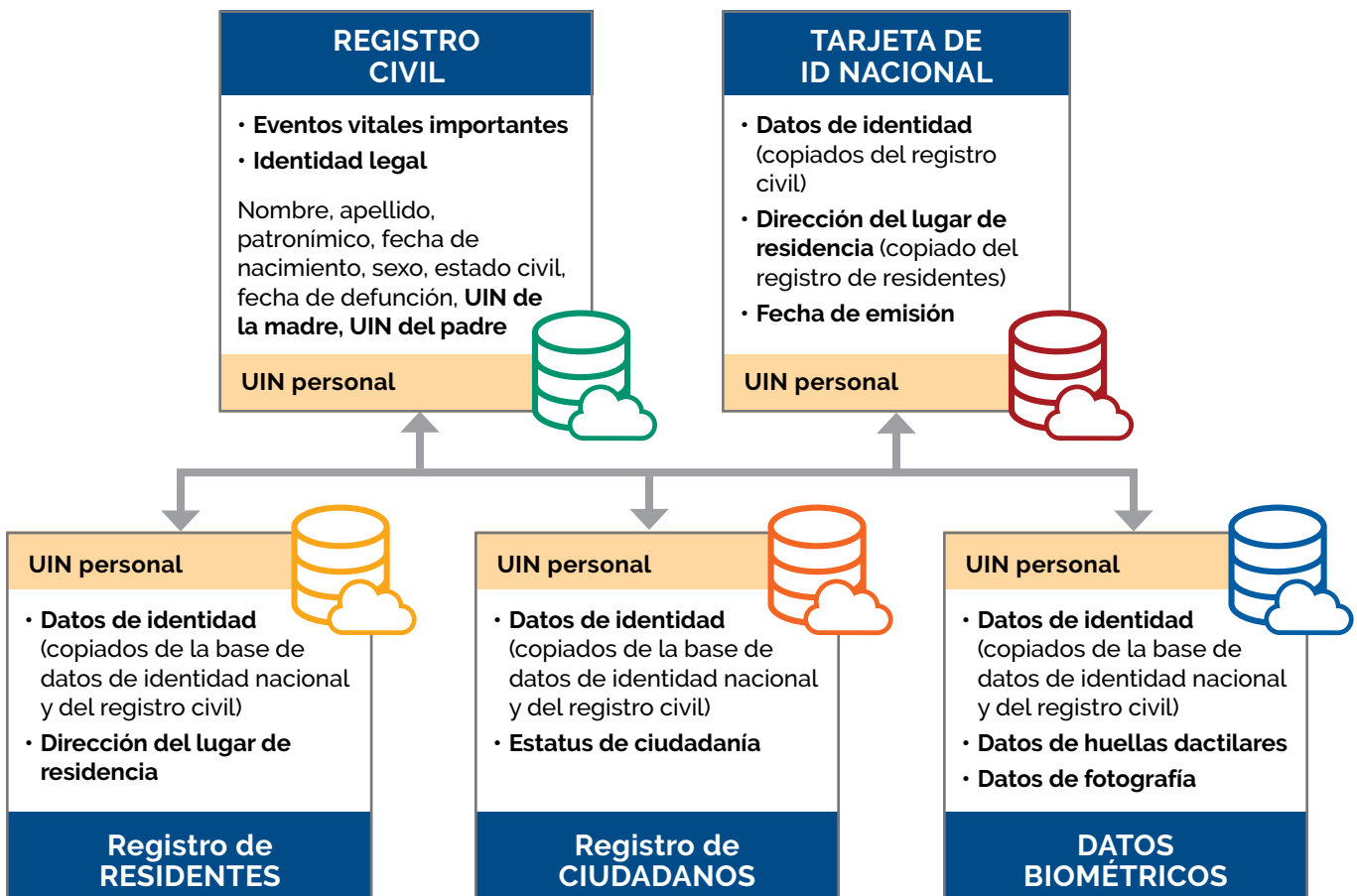


Figura 3.4: Representación esquemática de un registro unificado de población.

Un componente clave para digitalizar registros y operar el RUP fue legalizar el requisito de usar un NIU en todas las bases de datos que almacenan información personal utilizada por todos los niveles de gobierno. La introducción del NIU aplicando el principio “una persona – un NIU” permitió que la información personal específica se vinculara dinámicamente en todos los registros/bases de datos.

Además de los cinco sistemas digitalizados creados en torno a los registros tradicionales, el RUP también se basa en dos bases de datos recientemente establecidas:

- La **base de datos biométrica personal** almacena los datos personales biométricos actuales recopilados durante la inscripción inicial y cuando se vuelven a emitir las tarjetas de identificación nacionales. Proporciona servicios de verificación biométrica a otros sistemas.
- Catálogos de **registros de direcciones** aprobados legalmente en ciudades, pueblos, comunidades locales, nombres de calles y números de edificios asignados. El registro de dirección se actualiza permanentemente y se utiliza al asignar una dirección de residencia permanente o temporal en el registro de residentes.

Finalmente, el RUP se beneficia de una aplicación de pasarela de pago que permite pagos sin efectivo de las tarifas de registro. Aunque estos sistemas tienen formalmente el papel de bases de datos auxiliares, son sistemas digitalizados bastante elaborados que proporcionan información crítica a otros sistemas.

El RUP está en pleno funcionamiento, y todos los registros recién completados se ingresan digitalmente. El RUP proporciona acceso regulado en línea a información actual sobre la identidad legal de una persona, información de identificación (foto o huellas digitales) y documentos emitidos a esa persona.

Aunque el registro está diseñado para recuperar datos personales para respaldar la solicitud de registro en la base de datos de registros civiles, no todos los registros están disponibles en formato digital. Para completar la digitalización de los registros civiles, el SRS continúa digitalizando registros civiles históricos, centrándose principalmente en el registro de defunciones. Además, los certificados de nacimiento continúan siendo digitalizados a medida que las personas solicitan tarjetas de identificación nacionales o documentos de viaje.

Si bien el RUP integra los datos recopilados por todos los servicios bajo la autoridad del SRS, la información disponible para cada servicio es estrictamente limitada. Cada servicio puede registrar y actualizar solo el tipo de información personal para la cual está legalmente autorizado, como se describe en la tabla a continuación.

Registro civil	Nombre, apellido, patronímico, sexo, fecha de nacimiento, estado civil
Ciudadanía	Estado de ciudadanía
Residentes	Dirección del lugar de residencia
Tarjeta de ID nacional	Información sobre el documento de identidad emitido
Documentos de viaje	Información sobre el documento de viaje emitido
Datos biométricos	Información biométrica personal

Tabla 3.2: Información contenida en el registro unificado de población.

Además, el RUP está diseñado para garantizar que cada servicio pueda acceder y ver solo tipos específicos de datos personales que son legalmente necesarios para completar el proceso de registro. El sistema de registro civil puede acceder a datos personales específicos almacenados en otras bases de datos. Al registrar eventos vitales, las autoridades de registro civil pueden ver:

- Estado de ciudadanía desde la base de datos de ciudadanos;
- Información sobre la identificación nacional emitida desde la base de datos de documentos de identidad;

- Información sobre la identificación nacional de los padres desde la base de datos de documentos de identificación para el registro de nacimientos; y
- Información sobre la dirección de residencia registrada proveniente del registro de residentes.

Si bien el proceso de registro civil se beneficia del acceso directo a tipos específicos de información personal en el registro de la población, la información contenida en la base de datos del registro civil también respalda otros servicios al proporcionar acceso a información personal actualizada.

Componentes del REGISTRO UNIFICADO DE POBLACIÓN	• Registra y proporciona información a los otros componentes del RUP	• Requiere información de los otros componentes del RUP
REGISTRO CIVIL	• Eventos vitales • Datos sobre identidad legal	• Ciudadanía • Tarjeta de ID nacional • Residentes • Registro de domicilios
REGISTRO DE CIUDADANÍA	• Estatus de ciudadanía	• Registro civil • Tarjeta de ID nacional
REGISTRO DE RESIDENTES	• Residencia temporal • Residencia permanente	• Registro civil • Ciudadanía • Registro de domicilios
REGISTRO DE TARJETAS DE ID NACIONAL	• Datos nacionales sobre ID	• Registro civil • Registro de ciudadanía • Registro de domicilios • Registro de residentes
REGISTRO DE DOCUMENTOS DE VIAJE	• Datos de documentos de viaje	• Registro civil • Registro de ciudadanía • Registro de domicilios • Registro de residentes
REGISTRO DE DATOS BIOMÉTRICOS	• Datos biométricos • Datos sobre identidad legal	• Registro de la tarjeta de ID nacional • Registro de residentes • Registro de domicilios

Tabla 3.3: El registro civil como fuente de datos para otros subsistemas del registro unificado de población

Proceso de otorgamiento de ciudadanía

Un sistema digitalizado que apoya el proceso de otorgamiento de ciudadanía está diseñado para recuperar datos de identidad legal del registro civil para determinar si una persona cumple con los requisitos de ciudadanía. En caso de que se deba presentar un certificado de ciudadanía, el sistema de información de ciudadanía imprimirá el certificado mientras confirma automáticamente los datos de identidad legal del registro civil.

Registro de la dirección de residencia

Un sistema de información digitalizado que admite el registro de direcciones como lugar de residencia se basa en la información de identidad legal más reciente del registro civil para ubicar los datos personales más recientes del solicitante, asignar una dirección y actualizar el registro en la base de datos.

Tarjetas de ID nacional

El sistema digitalizado que emite tarjetas de identificación nacionales asigna automáticamente información de identidad personal recuperada del sistema de registro civil. La tarjeta de identificación nacional de los solicitantes solo incluye la información que se genera automáticamente del registro civil. Para obtener una tarjeta de identificación con información de identidad diferente, la información primero debe registrarse en el registro civil como un evento vital. El sistema de información de la tarjeta de identificación nacional no emitirá una tarjeta si el registro civil incluye un registro de defunción para esa persona.

Documentos de viaje

El proceso para obtener documentos de viaje refleja el enfoque utilizado para emitir y volver a emitir tarjetas de identificación nacionales. Dado que muchos documentos de viaje se emiten a niños o menores, el sistema de emisión de documentos de viaje puede recuperar automáticamente los datos de identificación de los padres para fines de verificación.

Iniciando el RUP

El aspecto más importante del establecimiento de un RUP es la transformación del procesamiento de datos de papel a digital. Cuando se tomó la decisión de desarrollar el RUP, pocos servicios utilizaban datos digitales y, en estos casos, la información se había digitalizado solo en parte.

Aunque la digitalización del registro civil se identificó como un componente crítico del RUP, la creación de copias digitales de los archivos del registro civil significó la transferencia de aproximadamente 15 millones de registros archivados del registro civil. Otro desafío fue asegurar que todos los registros civiles de una persona fueran identificados y vinculados utilizando un NIU. Esperar hasta que los registros en papel se digitalicen por completo habría sido costoso y retrasaría drásticamente la implementación del RUP.

Un momento clave para determinar el enfoque óptimo para digitalizar e implementar el RUP llegó con la decisión de transferir el registro de votantes de la Comisión Electoral Central al SRS. Durante muchos años, el proceso electoral kirguiso sufrió una falta de confianza en la precisión de las listas de votantes. Las listas de votantes fueron creadas tradicionalmente por las autoridades locales basadas en los registros de residentes registrados y agregadas en una base de datos central operada por las autoridades electorales. La falta de confianza en la precisión de la lista de votantes se manifestó en alegaciones generalizadas de inexactitudes y la inclusión de fallecidos en las listas de votantes. Esto se vio agravado por la falta de confianza en la autenticación de las identidades de los votantes en los centros electorales.

Después de largas consultas públicas, se determinó que el SRS era la mejor opción para compilar listas de votantes, dado que mantiene registros de identidad e información de dirección para todos los votantes. Por decreto presidencial,

el SRS recibió la autoridad para producir listas de votantes y crear condiciones para la autenticación biométrica de los votantes en la mesa electoral.

Una vez que se aprobó la ley sobre la recopilación de datos biométricos, el SRS comenzó un despliegue biométrico en todo el país que incluyó la transferencia de datos de identidad de la tarjeta de identificación heredada a una base de datos digitalizada, junto con una foto y datos biométricos de las diez huellas digitales. Al final del proceso, más de 3.155.000 ciudadanos se habían inscrito en el registro biométrico y se introdujeron en el sistema de información de gestión de la lista de votantes. Todos los mayores de 18 años que habían inscrito sus datos biométricos fueron incluidos en la lista de votantes. El sistema se implementó con éxito en las elecciones parlamentarias del 2015 y ha recibido una amplia confianza y respaldo de los políticos y el público en general.

La compilación exitosa de la lista de votantes le dio al SRS un nuevo impulso y un mayor apoyo público para crear el RUP. Al mismo tiempo, los datos digitales recopilados como parte del despliegue biométrico se convirtieron en un depósito básico de información personal digital en torno al cual se digitalizan otros sistemas.

En términos prácticos, este enfoque tiene varias consecuencias importantes:

- Cuando las personas solicitan una nueva tarjeta de identificación, deben presentar un conjunto relevante de certificados de registro civil. Si la información no está disponible en el registro civil digital, los certificados de registro se escanean y almacenan digitalmente. Cuando una persona vuelve a solicitar una identificación o documento de viaje, no necesita volver a enviar el certificado, ya que la versión escaneada ya está disponible. Además, todos los eventos vitales registrados después del 2015 están disponibles electrónicamente en el sistema y no requieren la presentación de un certificado en papel.

- Como parte del proceso en curso para digitalizar los actos del estado civil, el SRS digitalizó todos los registros de defunción desde el 2009. Por consiguiente, cualquier intento de obtener una identificación, documentos de viaje u otros servicios utilizando la identidad de una persona fallecida será bloqueado por el sistema. Esto es particularmente importante para los servicios donde la autenticación biométrica no está habilitada. En el caso de documentos de identidad y de viaje, esto proporciona seguridad adicional para la emisión de una primera tarjeta de identificación o documento de viaje, ya que los documentos posteriores requerirán verificación biométrica.
- Como parte del proceso en curso para emitir una nueva generación de tarjetas de identificación, se han escaneado todos los certificados de nacimiento presentados. En vista que toda la población recibirá tarjetas de identificación de nueva generación, casi todos los certificados de nacimiento de la población adulta serán digitalizados. Con el tiempo, el volumen de registros civiles que quedan por digitalizar disminuirá y se limitará a las personas nacidas antes del 2015 que aún no tienen la edad suficiente para solicitar un documento de identificación obligatorio. Sin embargo, a medida que el volumen de datos a digitalizar se reduce, el SRS podría optar por eliminar el trabajo atrasado mediante el diseño de proyectos de digitalización específicos.

La digitalización del registro civil y la vinculación de la información registrada a través del RUP con otras partes de los sistemas de gestión de identidad proporcionan una gama de mejoras para el registro civil. Antes de la digitalización, no había forma de verificar las duplicaciones de los eventos vitales de una persona. Al introducir un sistema digitalizado y un NIU, el sistema evita automáticamente la duplicación de registros. Además, la digitalización de registros históricos identificará si se han realizado intentos de este tipo en el pasado.

3.5 Compartir información con otros registros funcionales

El objetivo principal del RUP es unificar toda la información de identidad legal, incluida la información que se puede utilizar para identificar a las personas que reclaman una identidad específica. Otra función importante del RUP es compartir esta información con otros registros funcionales sectoriales que forman parte del sistema de identidad más amplio y que las instituciones públicas o los proveedores de servicios comerciales mantienen.

Además del registro civil y la identificación civil, el SRS es legalmente responsable de algunos registros funcionales clave en el país, como el catastro, el registro de votantes, el registro de licencias de conducir y el registro de vehículos motorizados. Los sistemas digitalizados que soportan estos registros funcionales son parte de una plataforma TIC más grande operada por el SRS, con cada uno de estos sistemas vinculados al RUP y capaces de acceder a información de identidad legal actualizada, incluyendo otros tipos de información personal guardada en el RUP.

El sistema de registro de votantes de Kirguistán se basa exclusivamente en datos del RUP. Utilizando la información de identidad del registro de tarjetas de identificación nacionales y la información de la dirección del registro de residentes, el SRS ha desarrollado una aplicación que puede extraer e imprimir listas de votantes directamente desde el RUP de acuerdo con los límites geográficos predeterminados de los centros electorales. La aplicación también verifica la información de identidad del votante contra la información en el registro civil y evita que los nombres de los fallecidos se agreguen a las listas de votantes. El sistema de registro de votantes también genera una copia digital de las listas de votantes con los datos biométricos de los votantes correspondientes. Esta información se carga en las computadoras que se entregan a los centros de votación designados y

se utilizan para la autenticación biométrica de los votantes el día de las elecciones.

El subsistema de información utilizado para emitir licencias de conducir se beneficia del acceso directo a la información personal almacenada en el registro de identificación nacional. Las personas elegibles que solicitan una licencia de conducir solo tienen que presentar su identificación nacional y firmar una solicitud que se completa previamente con la identidad y otros datos provenientes de los registros de población y de licencias de conducir. El mismo enfoque también se implementó para el registro de vehículos motorizados.

El SRS ha implementado una elaborada plataforma de TIC para compartir datos entre subsistemas de TIC que prestan soporte a servicios específicos del SRS. Para acomodar las necesidades de datos de otros registros funcionales operados por otras autoridades públicas o entidades comerciales, el SRS desarrolló una plataforma digital que permite a los sistemas de TIC de otras instituciones gubernamentales acceder a información en bases de datos específicas del SRS.

El SRS también concluyó un memorando de entendimiento con varias instituciones gubernamentales para permitir el acceso a tipos específicos de información dentro de un entorno regulado. Esto permite a las instituciones verificar instantáneamente los documentos proporcionados por personas que se inscriben para servicios específicos. Las instituciones también pueden acceder al RUP para verificar que la información de identidad en sus registros corresponde con la información de identidad legal más actual, o para obtener información sobre las personas fallecidas que deberían ser eliminadas de su registro funcional. La Tabla 3.4 resalta la importancia de acceder a información de identidad legal actualizada desde el registro civil.

Además de las instituciones enumeradas, el Ministerio del Interior y el Comité Estatal de Seguridad Nacional también tienen acceso a la información de identidad en la base de datos del registro civil.

Autoridad pública	Acceso otorgado (por pedido) a las bases de datos de SRS
Fondo de Seguro Médico Obligatorio	Registro civil , registro de ID nacional y base de datos de datos biométricos
Ministerio de Salud	Registro de residentes, registro civil , registro de ID nacional
Fondo Social	Registro de residentes, ciudadanía, registro civil , registro de ID nacional
Servicio de Fronteras del Estado	Registro de documentos de viaje, registro civil , ID nacional, registro de residentes
Servicio Público del Estado	Registro de residentes, ciudadanía, registro civil , ID nacional
Servicio de Inteligencia Financiera del Estado	Base de datos de datos biométricos, registro civil , ID nacional, registro de residentes no ciudadanos, registro de vehículos motorizados, registro de permisos de conducir
Servicio Tributario del Estado	Base de datos de ciudadanía, registro de bienes raíces, registro civil , ID nacional, registro de residentes, registro de vehículos motorizados

Tabla 3.4: El registro civil como fuente de datos para una infraestructura de gestión de identidad más amplia

Buena práctica: compartir datos con otros registros para establecer una capa de interoperabilidad electrónica en todo el estado

En el 2016, Kirguistán introdujo una capa de interoperabilidad electrónica en todo el estado, que permite compartir datos digitales entre las plataformas de TIC. La capa de interoperabilidad se basa en la plataforma X-Road, una solución de intercambio de datos de código abierto que permite a las organizaciones intercambiar información a través de Internet. X-Road proporciona una forma estandarizada y segura de producir y consumir servicios y garantiza la confidencialidad, integridad e interoperabilidad entre las partes que intercambian datos. La plataforma X-Road en Kirguistán, Tunduk, lleva el nombre de la estructura del techo en forma de X de la yurta, una casa tradicional construida por las antiguas tribus kirguises. La plataforma de interoperabilidad es operada por el Centro Estatal de Interacción Electrónica Empresarial bajo el Comité Estatal de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Kirguistán.

Además de su propia plataforma digital para compartir datos, el SRS utiliza la plataforma Tunduk para permitir el acceso al registro civil y otros datos en el RUP para las siguientes agencias:

- Fondo de Seguro Médico Obligatorio;
- Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Ministerio de Salud;
- Ministerio de Relaciones Interiores;
- Fondo Social;
- Servicio de Fronteras del Estado;
- Comité Estatal de Tecnologías de la Información y Comunicaciones;
- Comité Estatal de Seguridad Nacional;
- Comisión Estatal de Asuntos Religiosos;
- Servicio de Aduanas del Estado;
- Servicio de Inteligencia Financiera del Estado;
- Servicio de Personal del Estado; y
- Servicio Tributario del Estado.

El Comité Nacional de Estadística también utiliza Tunduk para acceder a los datos del registro civil y recopilar información de estadísticas

vitales. Si bien la mayoría de las agencias acceden a la información bajo pedido, los cambios en la información de identidad legal en los registros de identificación civil y nacional se comparten diariamente con el Fondo Social y el Servicio Tributario del Estado.

Acceso al servicio social Suinchu

Aprovechando la plataforma digital de Tunduk, el Servicio de Registro del Estado (SRS) está liderando el desarrollo de servicios electrónicos que vinculan diferentes entidades públicas y comerciales para facilitar el acceso a servicios sociales específicos. Una de esas iniciativas es Suinchu, un término que describe un regalo dado para marcar el nacimiento de un niño. Este servicio tiene como objetivo apoyar al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social en la distribución de subvenciones financieras de 4.000 SOM (US\$57) a todas las familias con un hijo recién nacido.

Tradicionalmente, los ciudadanos debían recolectar una variedad de certificados en papel para demostrar su elegibilidad al solicitar subvenciones financieras. El SRS ahora permitirá a los padres completar una solicitud de subvención electrónica cuando completen un registro de nacimiento. Esta solicitud electrónica se completará automáticamente con los datos de identidad legal del recién nacido obtenidos del registro civil y los datos de identidad de los padres recuperados de la base de datos de identificación nacional.

Como parte del proceso de solicitud, se invitará a los padres a seleccionar el banco comercial donde se transferirá la subvención a una cuenta específica creada a su nombre. Luego, la solicitud se transfiere a través del Tunduk al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, donde se procesa y se autoriza la subvención. Actuando sobre esta aplicación electrónica, el banco seleccionado crea una cuenta a la cual el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social transferirá los fondos.

El SRS ha desarrollado relaciones con bancos comerciales, instituciones de microcrédito y notarios que tienen acceso al RUP para verificar la identidad de sus clientes. Los bancos generalmente están interesados en cualquier cambio en los datos de identidad personal para evitar intentos de fraude. El SRS planea expandir el acceso a notarios o bancos de microfinanzas para ayudarlos a verificar la identidad de una persona para las solicitudes de préstamos. La verificación se basa en establecer si la identificación que una persona proporciona refleja los datos de identidad contenidos en el registro de población. Por lo general, este tipo de verificación solo requiere confirmar que los datos presentados coinciden con los datos del registro de población, en lugar de la divulgación completa de los datos de identidad.

3.6 Beneficios de fortalecer el papel del registro civil en los sistemas de gestión de identidad

La experiencia kirguisa muestra los beneficios mutuos de un enfoque holístico para el CRVS y la gestión de identidad. También demuestra que digitalizar los dos sistemas y hacer que funcionen en colaboración genera beneficios significativos, como la capacidad de introducir una gama más amplia de controles y equilibrios automatizados en el sistema de gestión de identidad. También proporciona a las autoridades de registro una supervisión completa sobre el proceso de registro, permitiéndoles interceptar o prevenir intentos de introducir información falsa en cualquier parte del sistema de identidad, ya sea a través de registros múltiples o certificados fabricados.

Preservando la integridad del sistema

Con los sistemas de registro en papel, una persona podía registrar el mismo evento vital más de una vez, sin medidas preventivas fuera de la advertencia de sanciones legales. A medida que se registraban los eventos vitales de una persona, se distribuían en diferentes libros, a menudo en diferentes lugares. No había forma de confirmar la información de identidad más actualizada de la persona. Como era difícil para las autoridades de registro civil confirmar la información de identidad más reciente, era aún más difícil (y a veces imposible) para otros sistemas funcionales gubernamentales determinar si una persona que se inscribía en los servicios estaba presentando un certificado para el evento vital registrado más reciente.

Aunque se introdujeron varias características de seguridad, los certificados finalmente se volvieron menos confiables y propensos a la fabricación y falsificación. En Kirguistán, esto dio lugar a un número creciente de matrimonios infantiles que fueron legalizados mediante certificados de registro civil falsificados. No había una forma sistémica de verificar los registros civiles o evitar matrimonios múltiples.

La digitalización de los procesos de registro y la agregación de datos en el RUP establecieron salvaguardas integradas que vinculan los registros de eventos vitales individuales y los registros de identificación nacional y ayudan a mitigar todos los riesgos.

Transformando procesos de intercambio de datos

Bajo el anterior sistema tradicional en papel, la información de identidad se compartía mediante certificados en papel. Cuando una persona solicitaba una identificación nacional o se inscribía

en un registro funcional para obtener acceso a ciertos servicios, la persona debía visitar el lugar donde se registró la información de identidad, obtener el certificado y luego entregarlo a la autoridad solicitante. La digitalización transformó este enfoque por completo.

Buena práctica: uso de registros de identidad digital para certificar información de identidad

Excepto donde los libros de registro de eventos vitales específicos no se han digitalizado, los ciudadanos ya no necesitan certificados en papel para solicitar una identificación nacional o para inscribirse en servicios específicos. Cuando una persona presenta una identificación y un NIU, sus datos de registro civil actuales están disponibles al instante.

El progreso que Kirguistán ha logrado al digitalizar su sistema de registro y permitir el acceso a sistemas externos para varios registros funcionales ha permitido a los funcionarios rastrear con precisión cómo información diferente se utiliza en varias partes del sistema más amplio de gestión de identidad. El monitoreo del intercambio de datos entre diferentes sistemas revela la importancia del registro civil para los sistemas de gestión de identidad. El sistema de gestión de identidad de Kirguistán ha crecido hasta convertirse en una gran plataforma de intercambio de datos, con 14.989.013 solicitudes procesadas en el 2018. Al mismo tiempo, el registro civil es la tercera fuente de datos citada con mayor frecuencia, lo que demuestra la importancia del registro civil en la operación de un sistema de gestión de identidad completo.

Base de datos digital	Número de solicitudes
Registro de residentes	5.466.600
Registro de tarjetas de identificación nacional	2.909.116
Registro civil	2.034.741
Vehículos motorizados y licencias de conducir	1.492.572
Registro de residentes no ciudadanos	1.102.044

Tabla 3.5: Las cinco principales bases de datos digitales del Servicio de Registro Estatal según el número de solicitudes procesadas

El registro civil desempeña un papel vital para el sistema de gestión de identidad más amplio, dado que tanto el registro de identificación nacional como el registro de residentes buscan reflejar la información de identidad más actualizada posible. Las tarjetas de identificación nacionales son obligatorias para las personas mayores de

16 años. Sin embargo, dado que las tarjetas de identificación nacionales se emiten bajo solicitud, generalmente hay un retraso entre el registro de nuevos eventos vitales y la solicitud de una nueva identificación nacional con datos de identidad actualizados. De hecho, otros usuarios del RUP a menudo solicitarán una tarjeta de identidad actualizada, ya que el sistema les alertará de que ha habido un cambio en la información de identidad. La Tabla 3.6 ilustra con qué frecuencia pueden ocurrir estos cambios, utilizando datos sobre el número de eventos vitales registrados en el 2016 y 2017. Eventos tales como matrimonio, divorcio (lo cual conlleva un cambio de nombre) y los cambios de nombre generalmente resultarían en la necesidad de obtener una nueva identificación nacional.

Si bien la información estadística no está disponible, muchos registros funcionales requieren información sobre el matrimonio y la relación familiar que solo está disponible en el registro civil, como el Fondo Social, las autoridades fiscales y el catastro.

Número	Tipo de registro	2016	2017
1	Nacimiento	159.584	155.036
2	Matrimonio	48.936	43.325
3	Divorcio	9.098	9.594
4	Paternidad	29.341	26.858
4	Adopción	1025	980
6	Cambio de nombre	37.206	33.430
7	Fallecimiento	33.547	33.143
	Total	318.737	302.366

Tabla 3.6: Número de eventos vitales registrados

Consideraciones financieras

La creación del RUP se financió casi por completo mediante recursos presupuestarios asignados. El gobierno de Kirguistán proporcionó financiación de US\$4,8 millones para un proceso de inscripción biométrica que permitiera la digitalización inicial de los datos de identidad de los ciudadanos.⁹ Agencias externas, incluida la Agencia de Desarrollo de Corea del Sur, el gobierno japonés y el PNUD proporcionaron fondos adicionales para establecer un sistema biométrico de registro de votantes para comenzar a emitir nuevas tarjetas de identificación biométricas. Desde que se estableció el RUP, todas las actualizaciones del sistema y la digitalización de registros históricos se han completado utilizando los recursos presupuestarios asignados existentes.

Si bien el sistema se ha vuelto cada vez más eficiente, también hay ahorros significativos para los ciudadanos. La comunicación de información personal ahora se logra mediante la coincidencia automática de datos en el sistema electrónico, mientras que en el pasado, se transfería en persona mediante un certificado en papel. Esto reduce los costos de viaje a la oficina de registro y el costo de tomarse el tiempo libre del trabajo regular. Estos costos, multiplicados por el número de solicitudes procesadas en el sistema, pueden proporcionar una perspectiva indicativa del ahorro agregado para los ciudadanos.

USAID y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Estonia contribuyeron con US \$ 560.325 para crear la capa de intercambio de datos sobre la cual se construye la gobernanza electrónica en Kirguistán, y para proporcionar capacitación a los funcionarios públicos y especialistas en TI. Algunas estimaciones indican que la introducción de Tunduk resultará en ahorros de hasta \$ 300 millones por año¹⁰ en el presupuesto nacional.

Conclusión

Las reformas al ecosistema de identidad kirguisa demuestran que con un fuerte compromiso político y financiamiento gubernamental, los sistemas de identidad tradicionales basados en papel pueden transformarse en sistemas digitalizados altamente integrados en varios años. Los resultados de esta transformación se han materializado rápidamente en una gama de beneficios para muchos servicios gubernamentales y han contribuido a un aumento general en la eficiencia de la gobernanza pública.

El compromiso político para esta iniciativa surgió de la comprensión por parte de los principales actores políticos de que la digitalización y las reformas del sistema de identidad del país resolverían algunos de los problemas políticos y de gobernanza candentes.

La implementación del RUP junto con el registro biométrico ayudó a mitigar la falta de confianza pública en la precisión de las listas de votantes y a relajar el panorama político del país. Desde que se estableció el registro de población y se probó con éxito durante las elecciones parlamentarias del 2015, su valor se ha reconocido aún más. También se ha vinculado a una amplia gama de otros sistemas funcionales gubernamentales que se benefician del acceso a datos de identidad actualizados. Como resultado, estos sistemas funcionales ya no necesitan ejecutar operaciones costosas para garantizar que los datos de identidad de sus beneficiarios estén siempre actualizados.

Las reformas al registro civil y los sistemas de gestión de identidad se diseñaron sabiendo que el valor de la información en el registro de población y el sistema general depende de la capacidad del sistema para proporcionar información de identidad y lugar de residencia confiable y actualizada. Mantener una alta tasa de registro de eventos vitales, digitalizar registros de eventos vitales y alinear digitalmente esta información con el sistema de gestión de identidad dentro del registro de población contribuyó a mantener actualizados los datos de identidad.

La experiencia de Kirguistán con la introducción de un registro de población digitalizado muestra que establecer un registro de población requiere soluciones provisionales y creativas. Los datos iniciales en el registro de población se recopilaban en menos de un año mediante la inscripción masiva de información personal biométrica. Esta inscripción también permitió a las autoridades digitalizar toda la información de identidad en el registro de población, como un ejercicio único. A partir de ese momento, la información se puede actualizar registrando nueva información de identidad como un evento vital en el registro civil.

Tener una fuente confiable de datos de identidad ha facilitado la introducción de una capa de datos de interoperabilidad digital entre los sistemas gubernamentales de TIC. También ha proporcionado un impulso significativo a la digitalización general del sistema de gobernanza de Kirguistán. ●



Notas finales

- 1 Encuesta de conglomerados de indicadores múltiples de la República Kirguisa de 2018.
stat.kg/media/files/c50def33-f18c-44d3-aecb-1f45786034dd.pdf
- 2 *Ley de Actos del Estado Civil*. cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1655
- 3 Reglas de Procedimientos para el Registro de Actos del Estado Civil, los Códex de Menores y el Código de Familia de la República Kirguisa. cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1327
- 4 el Reglamento sobre el pasaporte de un ciudadano de la República Kirguisa de 2004.
cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/55628/10?cl=ru-ru
- 5 Reglamento sobre el pasaporte de un ciudadano de la República Kirguisa.
cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/99891
- 6 Sobre la aprobación de las instrucciones sobre el procedimiento para recibir documentos, registro, fabricación (personificación), contabilidad, emisión y destrucción de un pasaporte de tarjeta de identificación de un ciudadano de la República Kirguisa de formato de 2017 (tarjeta de identificación) y un Pasaporte de un ciudadano común Ciudadano kirguiso 2006. Ciudadano kirguiso.
grs.gov.kg/ru/eid/regulations/444-ob-utvierzhdienii-instruktsii-o-poriadkie-priiema/
- 7 *Ley sobre migración interna*. cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/350/10?cl=ru-ru
- 8 Estadísticas de la población. Comité Nacional de Estadísticas de la República Kirguisa.
stat.kg/en/statistics/naselenie/
- 9 Security Document World. 2014. "Kyrgyzstan to register citizens' biometrics – paves the way for ePassports." (Kirguistán registrará la biometría de los ciudadanos: allana el camino para los pasaportes electrónicos)
securitydocumentworld.com/article-details/i/11643/
- 10 Kyrgyzstan Newline. 2018. "Tunduk system to save up to \$300 million of budget money annually." (Sistema Tunduk ahorrará hasta \$300 millones de dinero presupuestario anual).
<https://newlinekg.com/article/757610/>



NAMIBIA

ESTUDIO DE CASO 4

Contenido

Figuras	92
Tablas	92
Acrónimos	92
Agradecimientos	92
Resumen ejecutivo	93
Resumen de buenas prácticas	94
4.1 Introducción	95
Información general	95
4.2 Medidas legales e institucionales	97
Marco legal	97
Esquemas institucionales	98
4.3 Registro civil	99
Digitalización del sistema del registro civil	102
Estadísticas vitales	102
4.4 Sistema Nacional de Registro de la Población	102
4.5 Gestión de identidad	103
4.6 Compartir información con otros registros funcionales	106
4.7 Beneficios de fortalecer el papel del registro civil en los sistemas de gestión de identidad	108
Conclusión	109
Notas finales	110

Figuras

Figura 4.1: Sistema de identidad de Namibia.	93
Figura 4.2: Mapa geográfico de Namibia.	95
Figura 4.3: Cronología del registro civil e identificación en Namibia.	96

Tablas

Tabla 4.1: Información sobre Namibia.	95
---	----

Acrónimos

eGSAP	Plan de Acción Estratégico de Gobierno Electrónico para el Servicio Público de Namibia
TIC	Tecnología de información y comunicaciones
ID	Documento de identidad
MHAI	Ministerio del Interior e Inmigración
NIDS	Encuesta Demográfica Intercensal de Namibia
NPRS	Sistema Nacional de Registro de la Población
SWA ID	Documento de Identidad de África del Sudoeste
ONU	Organización de las Naciones Unidas
NIU	Número de identificación único

Agradecimientos

Este estudio de caso es un capítulo en un compendio más amplio, el *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad*. Este trabajo fue desarrollado por el equipo del Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales – Anette Bayer Forsingdal, Irina Dincu, Kristin Farr, Montasser Kamal y Nomthandazo Malambo – en colaboración con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD) – quien manejó la producción de la colección – Karen Bett, Jenna Slotin y Colleen Wile.

Queremos agradecer a Neo Corneliah Sebolao (Nee-Lepang) por su investigación, las visitas que realizó al país, la recopilación de datos y la redacción preliminar de este estudio. También agradecemos a Zoran Đoković por liderar la porción técnica de este trabajo.

Nuestro agradecimiento también a Vyjayanti Desai, Amadou Diouf, Mia Harbitz, y William Muhwava, del comité de asesoramiento técnico, por su revisión por pares.

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a Rebeca Omaña de la Organización de los Estados Americanos por revisar esta versión en español, que ha sido traducida de la versión original del documento en inglés.

Finalmente, estamos en deuda con el Gobierno de Namibia, que compartió sus historias y sus logros con nuestros investigadores. También queremos hacer llegar nuestro agradecimiento especial a Etienne Maritz, Oscar Muhapi, Collens Muleke y Stefanus van Staden.

Resumen ejecutivo

Namibia tiene un sistema de registro civil y gestión de identidad plenamente integrado para registrar, procesar y actualizar la información de identidad de ciudadanos, residentes permanentes y refugiados. El procesamiento centralizado de hechos vitales registrados ha posibilitado la compilación de todos los datos de identidad relevantes en una única base de datos unificada: el Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS). El NPRS se creó como resultado de la combinación de distintas bases de datos que contenían distintos tipos de información personal vinculada por un número de

identificación único (NIU). Los datos sobre hechos vitales registrados son la esencia de esta base de datos. Por consiguiente, el registro civil es el proveedor más importante (aunque no el único), de información de identidad para otros procesos, por ejemplo, la emisión de credenciales de identificación.

Namibia enfrenta algunos desafíos para garantizar el registro completo de matrimonios y divorcios,¹ aunque ha logrado un notable avance, con tasas de registro de nacimientos y defunciones elevadas. Dicho avance se logró al exigir a la población que registre los nacimientos y

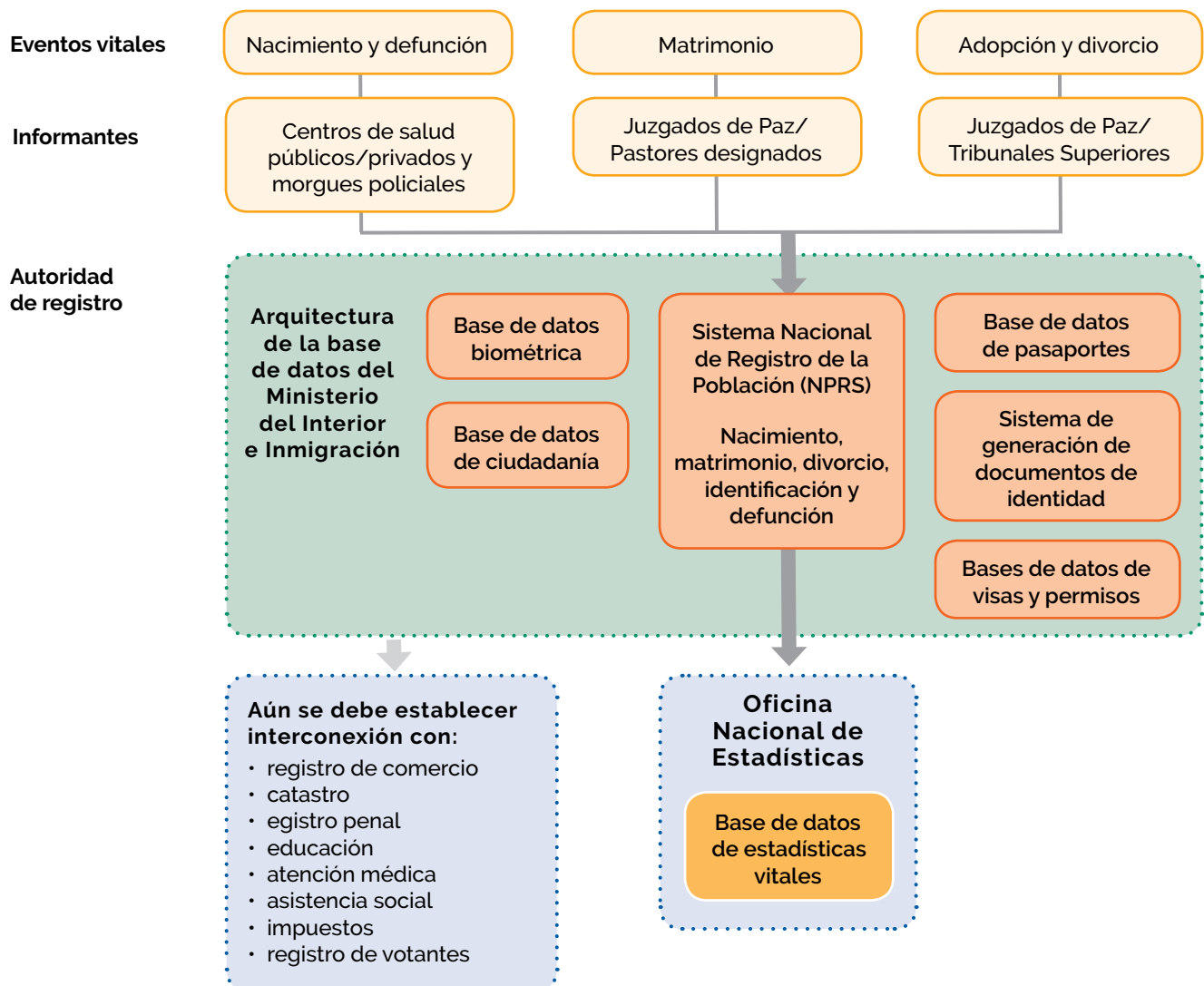


Figura 4.1: Sistema de identidad de Namibia.

Fuente: Zoran Đoković

defunciones como prerrequisito fundamental para ofrecer subvenciones sociales. Con esta medida, las autoridades de Namibia pudieron resolver importantes cuestiones asociadas a la demanda del proceso de registro.

Determinar y registrar datos de identidad tiene importantes ramificaciones para la ciudadanía de un individuo en Namibia. La autoridad de registro debe decidir cuidadosamente cuándo determinar la identidad legal. A su vez, ofrecer beneficios financieros cuando un ciudadano registra hechos vitales genera desafíos complejos, debiendo implementarse medidas para prevenir el fraude. Para dar solución a estos desafíos, Namibia digitalizó los procesos del registro civil y configuró una arquitectura de base de datos que permite vincular distintas bases de datos. De este modo, se puede asegurar que todas ellas utilicen los mismos datos de identidad almacenados en el registro civil. El NPRS contiene todos los registros civiles y registros de identidad sobre un mismo perfil, e incluye información sobre el lugar de residencia registrado y los documentos nacionales de identidad emitidos.

Los nacimientos y defunciones se registran utilizando notificaciones de las innovadoras plataformas de notificación electrónica de nacimientos y defunciones situadas en centros de salud, morgues policiales y oficinas de registro civil. Estas plataformas están vinculadas con el Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS). Las notificaciones de nacimientos y defunciones se utilizan para garantizar que los datos de identidad de las autoridades de salud y policiales sean correctos. La notificación es el primer paso del proceso de creación del registro de un hecho vital. El NPRS es el componente fundamental del marco de interoperabilidad. Utiliza la capa de datos de interoperabilidad del Bus del Servicio Nacional de Intercambio de Datos, el cual permite vincular el registro de población con los registros funcionales administrados por el gobierno y el sector privado.

Esto facilita el intercambio de datos y la verificación de datos de identidad. Actualmente, está en marcha un proyecto para vincular el registro de población con otros registros. Si bien no existen obstáculos legales para intercambiar datos de identidad con otras autoridades gubernamentales, existen proyectos de ley para mejorar el marco regulatorio en materia de intercambio de datos. Esto incluye legislación sobre privacidad y protección de datos, transacciones electrónicas, y uso de códigos personales de identidad digitalizados, tales como firmas.

Resumen de buenas prácticas

Namibia cuenta con un sólido marco institucional administrativo y descentralizado en oficinas regionales, centros de salud, juzgados de paz y comisarías. Este marco acerca servicios a la población, posibilitando registros civiles y enrolamientos de documentos de identidad eficientes. Dicho marco también apoya la implementación de los sistemas de notificación electrónica de nacimientos y defunciones del país.

El sistema de registro civil e identidad de Namibia está asimismo apuntalado por un sólido liderazgo gubernamental en cuanto al valor que revisten los sistemas fuertes. Esto condujo al país a crear su propio registro de población nacional con recursos internos.

El país ha logrado mejorar su servicio al cliente e incrementar la eficiencia en la prestación de servicios, producto de la reestructuración de los procesos de gestión de la identidad. Todo ello se vio facilitado por la adopción e implementación de la Estrategia de Reforma por parte del Ministerio del Interior e Inmigración (MHAI) en 2015. El NPRS es una infraestructura sólida, preparada para establecer vínculos con registros funcionales en la medida de lo necesario, tanto dentro del gobierno como también con registros del sector privado.

4.1 Introducción

Información general

Nombre del país	Namibia
Superficie	825.615 km ²
Ubicación geográfica	África del Sur: limita al oeste con el Océano Atlántico, al sur con Sudáfrica, al este con Botsuana, y al norte con Zambia y Angola.
Población total	2.324.388 (Encuesta Demográfica Intercensal de Namibia [NIDS] de 2016)
Porcentaje de población urbana	1,1 millones (48 %)
Idioma oficial	Inglés
Agencia de registro civil y gestión de identidad	Ministerio del Interior e Inmigración (MHAI)
Tasa de registro de nacimientos (menores de 5 años)	76,9 % (NIDS 2016)
Tasa de registro de defunciones	93,5 % (NIDS 2016)
Cobertura de identidad	87,8 % (NIDS 2016)

Tabla 4.1: Información sobre Namibia.

La Constitución de Namibia establece la elección de un presidente como Jefe de Estado, por un mandato de cinco años. El Parlamento de Namibia está conformado por dos cámaras: la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional. La economía de Namibia se basa en la extracción de uranio, oro, plata y metales básicos, como también en la agricultura y el turismo. Namibia es un estado miembro de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Africana (UA), la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC), y la Mancomunidad de Naciones. La moneda de Namibia es el dólar namibio, aunque el rand sudafricano también es aceptado como moneda de curso legal.



Figura 4.2: Mapa geográfico de Namibia.

Descargo de responsabilidad: los límites utilizados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Contexto histórico

Tras independizarse políticamente de Sudáfrica el 21 de marzo de 1990, la República de Namibia emprendió la tarea de diseñar un plan de desarrollo socio-económico para sus ciudadanos. Parte fundamental de ese plan consistió en crear el capital humano, la infraestructura institucional y los marcos legales para impulsar su agenda de desarrollo.

El Ministerio del Interior e Inmigración (MHAI) se creó para desempeñar las funciones de registro

civil y gestión de la identidad. Seis años después de independizarse, el Parlamento adoptó la *Ley de Identificación 21 de 1996*. La misma fue cuidadosamente diseñada para convivir en armonía con la ley del registro civil vigente en ese entonces, léase la *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones 81 de 1963*. La *Ley de Identificación* derogó y reemplazó a la *Ley de Documentos de Identidad en África del Sudoeste (1970)*, la *Ley de Identificación de Personas (1979)*, y la *Enmienda de la Ley de Identificación de Personas (1980)*. No obstante ello, los documentos

FECHAS IMPORTANTES

- 1963** *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones*
- 1979** *Ley de Identificación de Personas* – emisión de los primeros documentos de identidad para todos los residentes permanentes del territorio de África del Sudoeste, hoy día Namibia
- 1990** Independencia
- 1993** El gobierno lanza campañas itinerantes en todo el país para registrar a todos los ciudadanos con certificados de nacimiento
- 1996** *Ley de Identificación*
- 2000** El gobierno diseña y desarrolla su propio Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS)
- 2010** Se lanza una política de gobierno electrónico y comienza la automatización de las actas de nacimiento históricas
- 2011** Se diseña el módulo de registro de nacimientos del NPRS y se lo somete a una prueba piloto en la Región de Khomas
- 2012/** Se diseña e implementa el módulo de defunciones del NPRS
- 2013** Se implementa el módulo de registro de nacimientos en todo el país
- 2014** Se diseña e implementa el módulo de matrimonios del NPRS
Se inicia el Proyecto de Reforma de 18 meses
- 2017** Se realiza una prueba piloto y se implementa el sistema de notificación electrónica de nacimientos
- 2018** Se realiza una prueba piloto y se implementa el sistema de notificación electrónica de defunciones

Figura 4.3: Cronología del registro civil e identificación en Namibia.

de identidad emitidos en virtud de estas leyes permanecieron vigentes.

Desde el comienzo, el registro civil y la identidad legal fueron de suma importancia. La visión de Namibia fue integrar el registro civil dentro de la gestión de identidad, debido a sus respectivos beneficios mutuos. En 2000, la Oficina del Primer Ministro, trabajando en estrecha colaboración con el Ministerio del Interior e Inmigración, emprendió la audaz tarea de diseñar, desarrollar y crear su propio Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS) utilizando recursos internos.

- En un principio, el sistema solo procesaba información sobre emisión de documentos de identidad.
- El sistema de registro civil (nacimientos, adopciones, matrimonios, divorcios y defunciones) se creó paso a paso, sobre la base de la plataforma de gestión de identidad, desde 2010 hasta 2014, transformándose en una parte fundamental del NPRS.
- En 2015, se incorporó el sistema de seguimiento e identificación de documentos de identidad.
- Los componentes de notificación electrónica de nacimientos y defunciones se desarrollaron y lanzaron desde 2016 hasta 2018. Con esta medida, se garantizó que los centros de salud públicos y privados de todo el país – así como las morgues policiales, las cuales se encargan de notificar muertes por causas no naturales y defunciones ocurridas fuera del ámbito de un centro de salud – notificaran oportunamente todos los nacimientos y defunciones en el NPRS por la vía electrónica.

Este informe presenta los resultados de la integración de la gestión de identidad con registros funcionales, tarea que contribuye a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular, el Objetivo 16.9. Asimismo, genera el potencial para elaborar estadísticas vitales precisas a partir de las actas del registro civil.

4.2 Medidas legales e institucionales

Marco legal

En Namibia, la legislación en materia de registro civil e identificación está contenida en diversas leyes, a saber:

- el Artículo 15 de la Constitución de la República de Namibia, el cual reglamenta el derecho a tener un nombre desde el nacimiento, así como el derecho a adquirir una nacionalidad;
- la *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones 81 de 1963*;
- la *Ley de Identificación 21 de 1996*;
- la *Ley de Matrimonios 25 de 1961* (con las modificatorias introducidas en 1987);
- la *Ley de Extranjeros 1 de 1937*, la cual aborda la cuestión del cambio de apellido; y
- La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, adoptada por Namibia en 1990.

El propósito de la *Ley de Identificación 21 de 1996* es regir la compilación y el mantenimiento de un registro de población para Namibia para emitir documentos de identidad a nombre de personas incluidas en el registro de población y demás asuntos relacionados.

Como se mencionó antes, la *Ley de Identificación 21 de 1996* derogó y reemplazó diversas leyes anteriores. No obstante ello, los documentos de identidad emitidos en virtud de dichas leyes permanecen vigentes. Desde 1979 hasta 1990, se emitieron SWA ID para todos los ciudadanos y residentes permanentes de la actual Namibia. Antes de declarar su independencia, no todos los grupos de población debían registrar nacimientos: el SWA ID fue el primer y único documento legal emitido para casi toda la población de personas negras al declararse la independencia. El gobierno de Namibia inició una campaña para eliminar

gradualmente el SWA ID en 2016; sin embargo, eso no ha sucedido aún. Existen cuestiones legales relacionadas con el estatus de extranjeros a quienes se les emitió un SWA ID, pero que no son admisibles para obtener la ciudadanía de Namibia y, por tanto, tampoco lo son para obtener un documento de identidad nacional. Conforme a la Encuesta Demográfica Intercensal de Namibia de 2016, el 0,8 % de la población de más de 16 años aún tenía un SWA ID en noviembre de 2016; gran parte de esa población hoy tiene más de 85 años.

Namibia carece de legislación integral en materia de información pública, transacciones electrónicas, o protección y privacidad de datos que permita un intercambio controlado de datos digitales. No obstante ello, existen algunas disposiciones en materia de protección y privacidad de datos en otras leyes, tales como la *Ley de Identificación 21 de 1996*. En su Artículo 14(1), la citada ley establece el secreto de la información contenida en el registro de población. Sin embargo, en uno de sus incisos, esta Ley confiere al Ministro facultades para compartir información del registro de población con cualquier Ministerio, autoridad local de un consejo regional, institución oficial, u órgano creado por o en virtud de una ley para cualquiera de los propósitos de ese Ministerio, consejo, autoridad, institución u órgano. El artículo no admite el intercambio de datos con organizaciones fuera del ámbito del sector gubernamental. Dicho artículo tampoco es suficientemente taxativo en lo atinente a prohibir que las instituciones, autoridades u órganos divulguen a terceros o hagan uso indebido de información sobre individuos. A la fecha en que se redactó este estudio, se estaban elaborando leyes integrales en materia de protección y privacidad de los datos. Los encuestados del Ministerio del Interior e Inmigración afirmaron que, actualmente, el gobierno puede compartir datos internamente con sus agencias, pero puede esperar a que se sancionen las leyes necesarias para vincular los registros funcionales fuera de la esfera del gobierno con el Sistema Nacional de Registro de

la Población (NPRS). La nueva legislación tiene por objeto consolidar la normativa vigente en una sola ley. Esto reflejaría la estructura de diseño del actual sistema de registro civil, incluidas las notificaciones electrónicas de nacimientos y defunciones, así como el NPRS.

Esquemas institucionales

El Departamento de Registro Civil, situado dentro del Ministerio del Interior e Inmigración (MHAI), tiene dos direcciones:

- La Dirección del Registro Nacional, la cual constituye la rama regional y es la responsable de registrar y emitir actas de nacimiento y defunción, y de enrolar documentos de identidad.
- El Registro Nacional de Población, Identificación y Producción es, en líneas generales, el encargado de producir documentos de identidad, modificar actas de nacimiento, y registrar y modificar las actas de matrimonio remitidas por el Juzgado de Paz y los pastores designados.

Buena práctica: los arreglos institucionales propician un liderazgo armonizado dentro del Ministerio del Interior e Inmigración

El Ministerio del Interior e Inmigración (MHAI) tiene una red de 55 oficinas en todo el país:

- 14 oficinas regionales;
- 23 centros dentro de hospitales; y
- 18 oficinas sub-regionales, de las cuales 9 de ellas ofrecen el trámite de inscripción de identidad.

El Ministerio aún trabaja con algunos Juzgados de Paz para el registro de nacimientos y defunciones. Sin embargo, en los últimos 15 años, el Ministerio ha abierto más oficinas y ha asumido esta responsabilidad.

Desde 2008 hasta 2012, se han abierto oficinas dentro de hospitales para facilitar a las personas la tarea de registrar nacimientos de manera oportuna. El Departamento lleva a cabo regularmente programas de difusión para conectarse con comunidades de difícil llegada, a menudo, junto con las autoridades de salud y protección social.

No se emiten certificados de nacimiento a hijos de ciudadanos de Namibia nacidos fuera del país. Aquellos que cumplen con los requisitos del Artículo 4(1) de la Constitución pueden solicitar la ciudadanía por descendencia.

4.3 Registro civil

Registro de nacimientos

En África del Sudoeste, el registro de nacimientos se realizaba anteriormente en virtud de la *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones 81 de 1963*. Esta Ley aún está en vigencia en la actual Namibia. En sus Artículos 4 y 5, la misma prevé la obligación de notificar y registrar nacimientos dentro de los plazos que marca la ley, así como de emitir un certificado de nacimiento de manera gratuita. El registro de nacimientos se realiza en las oficinas del Ministerio del Interior e Inmigración (MHAI) situadas en distintas regiones, distritos electorales y hospitales del país. En 2016, la tasa de registro de nacimientos fue del 87,8 %.

Buena práctica: una plataforma innovadora de notificación electrónica de nacimientos instalada en centros de salud para validar la identidad en tiempo real

El sistema de notificación electrónica de nacimientos es utilizado por las enfermeras para notificar al Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS) del nacimiento en tiempo real. Dicho sistema facilita el registro de nacimientos dentro de los plazos prescritos por ley. La notificación del nacimiento está vinculada al NPRS a través de un número que se genera durante dicha notificación, el cual es considerado como un número de identificación único (NIU) dentro del NPRS. Este enfoque posibilita la integración del sistema de notificación electrónica de nacimientos y el módulo de registro de nacimientos en el NPRS. El NIU vincula a todos los módulos en el NPRS (nacimientos, identidad, matrimonios/ divorcios, defunciones). Todo el personal del área de salud y todos los registradores reciben un nombre de usuario y una contraseña de carácter personal. Asimismo, se les otorgan derechos conforme a sus respectivas responsabilidades.

La plataforma de notificación electrónica de nacimientos fue diseñada para permitir que los empleados del área de salud validen la identidad de la madre en el NPRS antes de que se produzca un nacimiento.

- Los datos se recopilan cuando la embarazada es admitida en el centro de salud. Después del nacimiento, la madre del recién nacido solo puede abandonar el hospital una vez ingresada toda la información de dicho recién nacido en el sistema de notificación electrónica de nacimientos.



- La madre o ambos padres deben regresar a la oficina de registro de nacimientos del centro de salud para agregar toda información faltante sobre la identidad del recién nacido, como por ejemplo, su nombre, para que el registro quede completo. En este segundo paso, el cual se realiza en la oficina del Ministerio del Interior e Inmigración, se realizan varias verificaciones importantes. Las mismas inciden en cuestiones relativas a la relación entre los padres, la paternidad y, fundamentalmente, la ciudadanía del niño. Conforme a las leyes de Namibia, los padres deben declarar su paternidad frente al registrador, o por escrito. Este paso forma parte del registro legal.

El NPRS asegura que el mismo evento no pueda ser registrado más de una vez. Esta conexión en tiempo real también permite a los operadores del sistema verificar que las credenciales de identificación presentadas por los padres sean auténticas. Además de los ya mencionados documentos de identidad de los padres, se exige un certificado de matrimonio y/o una declaración jurada donde se otorgue el consentimiento parental a cada padre que no esté presente en el acto. Los no ciudadanos residentes deben presentar documentos que acrediten su estado inmigratorio y sus pasaportes.

Si el personal del centro de salud no puede validar que una madre ha dado a luz a un recién nacido, los padres deben acercarse a la oficina regional o subregional del Ministerio del Interior e Inmigración. Las oficinas subregionales solo están autorizadas a registrar niños menores de 5 años. Si la notificación del centro de salud no estuviese disponible, los registradores deben considerar otros documentos, como el certificado de bautismo, los primeros informes escolares, o una declaración jurada. Las estaciones de trabajo utilizadas para ingresar electrónicamente la información registrada, como es el caso del sistema de notificación electrónica, tienen vinculación permanente con el NPRS. Esto posibilita la comunicación de datos en tiempo real y una serie de validaciones electrónicas que se utilizan para prevenir el fraude.

La demanda para el servicio de registro de nacimientos se creó al imponer la presentación de un certificado de nacimiento como requisito o documento fuente para obtener documentos de identidad, pasaportes, servicios sociales y algunos servicios educativos. Esta medida ha generado que las personas tengan interés en registrar los nacimientos, y lo consideren importante. Otros incentivos incluyen las subvenciones para manutención de menores, y para niños huérfanos y vulnerables otorgadas por el Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar Infantil.

Si bien las adopciones corresponden al tribunal de menores (Oficina de la Magistratura), la *Ley de Protección y Cuidados de Menores 3 de 2015* exige al Ministerio del Interior e Inmigración registrar la adopción. El secretario del tribunal de menores está obligado legalmente a transmitir las actas de adopción al Ministerio del Interior e Inmigración, al cabo de unos días de emitida la orden de adopción.

Proceso y práctica de registro de defunciones, incluyendo la causa de muerte

El registro obligatorio de defunciones se realiza conforme a los términos de la *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones 81 de 1963*. El registrador o el oficial adjunto emiten un certificado de defunción. En dicho certificado se deja constancia de los siguientes datos personales:

- nombre;
- apellido;
- sexo;
- número de documento de identidad de la persona fallecida;
- fecha de nacimiento;
- estado civil;
- fecha y lugar de fallecimiento;
- causa de muerte;
- firma del registrador;
- lugar y fecha de emisión del certificado; y
- número de registro.

Un sistema de notificación de defunciones en línea que utiliza la misma plataforma que el sistema de notificación electrónica de nacimientos está directamente vinculado con el NPRS. Este sistema hace extensivo el proceso de registro de defunciones al Ministerio de Salud y Servicios Sociales y a las morgues: es el primer punto de contacto oficial con el fallecido para verificar electrónicamente su identidad, clasificar la causa de muerte y notificar del fallecimiento al Ministerio del Interior e Inmigración, también por la vía electrónica.

Buena práctica: sistema de notificación electrónica de defunciones que genera información en tiempo real sobre decesos y causas de muerte

La introducción del sistema de notificación electrónica de defunciones también ayudó a que fuera más eficiente corroborar que la información de identidad en el NPRS esté actualizada. Además, el Sistema de Estadísticas de Población de Namibia recibe actualizaciones inmediatas o en tiempo real del NPRS sobre fallecimientos y causas de muerte. El registro de notificaciones electrónicas está vinculado electrónicamente al registro de población a través de un número único de acta de defunción. Una vez registrado el fallecimiento, el estado de un individuo cambia de "vivo" a "fallecido": la identidad y todos los demás registros de la persona que constan en el registro de población se mantienen inactivos y archivados. El NPRS valida y completa directamente la identidad de la persona fallecida.

La tasa de registro de defunciones es relativamente alta (93,5 %), debido a los numerosos incentivos que dicho registro supone. Estos incluyen un beneficio financiero de N\$ 1500 (US\$ 104) por el fallecimiento de un pensionado y un seguro que paga una indemnización por fallecimiento. Además, el Ministerio del Interior

e Inmigración o el Servicio de Policía exigen presentar un certificado de defunción para emitir un permiso de inhumación cuando una persona fallece a causa de una enfermedad infecciosa. En un esfuerzo renovado por garantizar que todas las defunciones pasen por el proceso de notificación y sean registradas, la policía asiste a todos los fallecimientos que ocurren en el hogar y transporta a la persona fallecida a la morgue más cercana.

Registro de matrimonios

Los matrimonios civiles se celebran en virtud de la *Ley de Matrimonios 25 de 1961* y se registran conforme a la *Ley de Registro de Nacimientos, Matrimonios y Defunciones 81 de 1963*. Las únicas personas autorizadas para celebrar matrimonios son los oficiantes designados por el Ministro del Interior e Inmigración. Dichos oficiantes son magistrados que actúan de oficio y algunos de ellos son ministros religiosos (en su mayoría, pastores). El registro de matrimonios civiles se integra con el registro de población y es realizado por el Ministerio del Interior e Inmigración; la *Ley de Matrimonios 25 de 1961* es la única normativa aplicable a matrimonios civiles y no contempla a los matrimonios celebrados conforme al derecho consuetudinario. Según el Informe de la Encuesta Demográfica Intercensal de Namibia de 2016,

- el 5,9 % de la población de 15 años o más ha contraído matrimonio conforme al derecho consuetudinario;
- el 16,4 % tiene un certificado de matrimonio; y
- el 63,5 % nunca contrajo matrimonio.

Registro de divorcios

El Tribunal Superior es el único tribunal competente para otorgar divorcios en virtud del derecho civil. Los tribunales no están obligados a remitir el acta de divorcio al Ministerio del Interior e Inmigración para su posterior registro. Sin embargo, existe un acuerdo en virtud del cual todas las sentencias de divorcio deben ser reenviadas regularmente para su registro en el módulo de matrimonios y divorcios del NPRS. El Ministerio tampoco registra los divorcios consumados en virtud del derecho consuetudinario.

El marco legal se encuentra bajo revisión con el fin de regularizar las cuestiones legales identificadas a la hora de registrar matrimonios y divorcios en virtud del derecho consuetudinario, así como a la hora de compartir estas actas para facilitar la integración del módulo de divorcios en el NPRS.

Digitalización del sistema del registro civil

Con el NPRS, los datos de identidad debían estar en formato digital, lo cual no era lo habitual históricamente. Para solucionar la falta de datos digitales anteriores a 2010, el Ministerio del Interior e Inmigración comenzó a digitalizar las actas impresas del registro civil desde los años ochenta hasta el 2012. Se digitalizaron unas 4,5 millones de actas de nacimiento utilizando el software de gestión de registros M-files. Estas actas de nacimiento aún están almacenadas en una base de datos exclusiva de M-files: solo se incorporan al NPRS cuando una persona solicita un duplicado o una modificación y tras realizar ciertas verificaciones adicionales.

La base de datos de M-files está diseñada para almacenar una vasta cantidad de documentos escaneados en una única base de datos. La información contenida en la base de datos está organizada con etiquetas vinculadas a un documento escaneado específico. Durante el proceso de escaneo, cada acta se etiqueta con una serie de información crítica sobre identidad y sobre el hecho vital que se corresponde con la información del documento escaneado. Las etiquetas se mantienen en otra base de datos que permite realizar consultas y enlaza con cada acta escaneada. Las actas de matrimonio y divorcio fueron escaneadas y registradas directamente en el NPRS. Las actas de nacimiento no se pudieron cargar al nuevo NPRS digitalizado debido a que dichas actas y los registros de identificación carecían de un identificador único.

Estadísticas vitales

Desde 2014, el Ministerio del Interior e Inmigración viene trabajando en estrecha colaboración con el Instituto de Estadísticas de Namibia con el propósito de fortalecer el sistema de registro civil y estadísticas vitales. En 2014, dicha labor culminó en la elaboración de un plan estratégico a cinco años para el fortalecimiento del registro civil y las estadísticas vitales.

Desde 2015 hasta 2016, el Instituto de Estadísticas de Namibia, junto con el Ministerio del Interior e Inmigración y la Oficina del Primer Ministro, comenzaron a generar un informe sobre estadísticas vitales a partir de los registros administrativos del NPRS. El propósito del informe era identificar falencias en los datos. Posteriormente, se elaboraron nuevos controles de cambios para mejorar la calidad de los datos. Las mismas organizaciones desarrollaron la capacidad para generar estadísticas vitales a partir de archivos del registro civil, vinculando al NPRS con el Sistema de Estadísticas de Población de Namibia. El primer informe sobre estadísticas vitales correspondiente a 2017 está en proceso de desarrollo y sujeto a controles de calidad. En breve, se generará información demográfica y socio-económica en forma desglosada.

4.4 Sistema Nacional de Registro de la Población

Namibia tiene un Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS) integral e interoperable, integrado con el sistema de registro civil y gestión de la identidad. El registro fue creado con arreglo al Artículo 2 de la *Ley de Identificación 21 de 1996*, la cual prevé la necesidad de compilar y mantener un registro de población para Namibia, que debe incluir a sus ciudadanos y residentes permanentes.

El Artículo 3 de la Ley detalla la información a registrar en el NPRS:

- Nacimiento;
- Estado de ciudadanía y/o residencia permanente;

- Estado civil; e
- Información del documento de identidad y datos biométricos, tales como, fotografía, huellas digitales y palmares, información que indique si la persona está viva, fechas de salida de Namibia, revocación de documentos de identidad y demás información que el Ministro pueda prescribir mediante un aviso publicado en la Gaceta Oficial, incluida información sobre condiciones, excepciones o exenciones que pueda determinar.

Las actas de nacimiento, los registros de identificación y las actas de matrimonio, divorcio y defunción del NPRS están vinculadas con las actas de los hijos y padres respectivos. Las actas de cónyuges están vinculadas entre sí. Esto significa que el estado civil se actualiza automáticamente en caso de divorcio, o ante el fallecimiento de uno de los cónyuges. Con este enfoque, también se fue desarrollando un árbol genealógico a lo largo del tiempo.

Estos vínculos pueden ayudar a prevenir la falsificación y transacciones fraudulentas relacionadas con la identidad personal y la prestación de servicios públicos y privados. Esta protección afianza la integridad de los datos.

El NPRS fue diseñado de modo tal de garantizar que el sistema satisfaga las necesidades de registro del país en todo momento y genere datos relevantes para fines estadísticos. La Oficina del Primer Ministro está a cargo de las soluciones de gobierno electrónico, lo que abarca el desarrollo y mantenimiento del NPRS.

El NPRS fue desarrollado, en gran parte, sobre la base de los principios recomendados por la División de Estadística de las Naciones Unidas, tales como permanencia y continuidad. La inscripción en el NPRS abarca a toda población: ciudadanos, residentes permanentes y refugiados. El NPRS puede crear una identidad única una sola vez y puede habilitar múltiples usos de una única identidad creada.

Número de identificación único

Conforme al Artículo 5(1) de la *Ley de Identificación 21 de 1996*, al cumplir 16 años de edad cada persona debe tener obligatoriamente un documento de identidad con un número de identificación único (NIU) asignado de 11 dígitos. El formato del NIU es una construcción lógica basada en la fecha de nacimiento. El NIU está vinculado al número de acta de nacimiento, el cual es generado manualmente según el área en la que nació la persona y según el año en que esa persona fue registrada. Así pues, esto representa un vínculo orgánico entre el registro de nacimiento, la inscripción de la identidad y el registro de población: el resultado es un enfoque integrado de la gestión de identidad. Esto garantiza la integridad tanto del registro de nacimiento como del registro de población. Este vínculo orgánico mejora la integridad de los registros funcionales conectados al registro de población. Los datos se corroboran en el registro de población a través del número de registro único de nacimiento.

4.5 Gestión de identidad

Antes de declarar la independencia, el gobierno emitía un documento de identidad para cada persona de 16 años o más que fuera residente permanente de África del Sudoeste, con o sin un permiso. Estos documentos siguen teniendo validez legal y algunos de ellos siguen en circulación. Entre 1979 y 1990, se emitieron unos 600.000 documentos de identidad; todos los registros se encuentran electrónicamente almacenados en el Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS). Todos los documentos tenían un identificador de seis caracteres que comenzaba con una A, patrón que se continuó en el documento de identidad de Namibia. El número de identificación era de 13 dígitos, incluido un código radial, el cual se eliminó cuando se

introdujo el documento de identidad de Namibia, con el fin de reflejar la nueva realidad unificada del país.

Actualmente, la gestión de identidad en Namibia se rige por la *Ley de Identificación 21 de 1996*. La Ley combina la gestión de identidad con un registro de población a nivel de procesos, considerándose a la gestión de identidad como parte fundamental del NPRS. Por consiguiente, los documentos de identidad son emitidos legalmente, en forma directa desde un registro de población nacional. A diferencia de otros países, no existe un sistema de gestión de identidad distinto. Cada persona tiene un perfil principal en el NPRS con distintos módulos – entre ellos, nacimiento, matrimonio, identidad y defunción – que está vinculado orgánicamente al NPRS, a través de un número de referencia único y confidencial.

Namibia emite documentos de identidad para ciudadanos y no ciudadanos que son residentes permanentes o refugiados. Estos documentos tienen distintos códigos por colores: azul para ciudadanos, rosa para residentes permanentes, y verde para refugiados. Los ciudadanos de Namibia que viven fuera del país pueden solicitar un duplicado del documento ante cualquier Alto Comisionado, embajada o consulado de Namibia. Para solicitar su primer documento de identidad, estas personas deben viajar a Namibia.

Al emitir una credencial de identificación, es fundamental corroborar lo siguiente:

- que la identidad reclamada sea única, real y corresponda a una persona viva;
- que no sea una identidad “fantasma”;
- que pueda ser vinculada a una persona real que esté “viva” y tenga derecho a reclamar esa identidad;
- que la identidad se utilice a menudo; y
- una vez registrada la defunción, que la identidad quede cerrada definitivamente.

En Namibia, la validación se realiza de manera electrónica en el NPRS y utilizando huellas digitales. La información contenida en el NPRS debe ser confiable y fiable a fin de evitar que los registros funcionales vinculados a los datos transfieran riesgos, por ejemplo, beneficiarios fantasmas y estadísticas incorrectas sobre nóminas y programas de seguridad social. La determinación de los datos de identidad a la hora de emitir credenciales de identificación depende fundamentalmente de los datos de identidad que obran en el registro civil. Esto es lo que sucede habitualmente para la mayoría de la población.

En aquellos casos en los que no existen registros legales que puedan utilizarse para acreditar la identidad, se recurre a huellas sociales. No todos los individuos debían traer constancias para acreditar la edad. Los funcionarios del gobierno estimaban la edad según la apariencia física de la persona. Las huellas sociales se utilizan cuando los nacimientos se inscriben tarde o con demora, a fin de construir pruebas de identidad y así evitar la emisión de identidades duplicadas y la contaminación de los datos del NPRS.

El Ministerio del Interior e Inmigración (MHA) recibe una gran cantidad de solicitudes de modificación de fechas de nacimiento. En la mayoría de los casos, estas solicitudes provienen de personas cuyas fechas de nacimiento no se corresponden con la información que consta en el acta de nacimiento o en el registro de identificación, generalmente, debido a que se les emitió un SWA ID antes del certificado de nacimiento, o porque tenían varias actas de nacimiento. Así pues, las huellas sociales se utilizan para determinar la edad correcta de la persona. Hoy en día, se validan las huellas digitales de toda persona que desee cambiar su SWA ID por un documento de identidad de Namibia, o que lo solicitan mediante el procedimiento de inscripción tardía. Modificar una fecha de nacimiento en un documento de identidad pone en riesgo la integridad del NPRS y trae aparejados riesgos de seguridad, al socavar la capacidad de las organizaciones de validar la identidad de la persona.

El registro de defunciones actualiza el estado de los individuos para garantizar que estén vivos; este estado se verifica y actualiza por medio de sistemas funcionales vinculados en tiempo real. Asimismo, actualizar el estado de un individuo de "vivo" por "fallecido" mantiene la integridad de los datos y garantiza que el NPRS no esté plagado de individuos "fallecidos" registrados como "vivos", lo cual supondría riesgos para la integridad operativa.

Por otra parte, la *Ley de Identificación 21 de 1996* establece la recopilación de datos biométricos para individuos cuya identidad se inscribe a los 16 años. Los datos biométricos confirman que la identidad sea única y vincula cada identidad con su respectivo titular. La prueba de identidad es un elemento fundamental para mantener un registro nacional de población robusto y apuntalar la integridad de los datos. También garantiza la confiabilidad de ciertos documentos, tales como certificados de nacimiento y defunción, documentos de identidad, pasaportes y documentos de viaje. A su vez, la integridad de los datos de la población se traduce en la exactitud de los registros funcionales vinculados.

Los individuos que están inscriptos en el NPRS y tienen un NIU, pero solicitan un documento de identidad duplicado deben completar un formulario de solicitud y se les deben tomar las huellas digitales para fines de verificación biométrica y para validar su identidad. Para garantizar que la información que figura en los documentos de identidad nacionales en circulación esté vigente, la *Ley de Identificación 21 de 1996*, en su Artículo 5, exige a los individuos presentar documentos que contengan datos personales correctos y actualizados, al momento de solicitarlos. Al retirar sus documentos de identidad, pueden corroborar que la información sea correcta; si hay errores, se realizan las correcciones necesarias. La ley exige que la información del NPRS se actualice toda vez que ocurre un cambio, por ejemplo, ante un matrimonio, cambio de apellido, firma, nacionalidad, o ante un cambio en los

datos personales. La condición de "vivo" de un individuo se actualiza en tiempo real en el NPRS, utilizando el módulo de notificación electrónica de defunciones. Esto invalida los documentos de identidad emitidos a nombre de personas fallecidas.

Las autoridades se encuentran con dificultades durante el proceso de inscripción de identidad cuando una persona no tiene certificado de nacimiento, o presenta documentos falsos o robados. El riesgo se incrementa si no es posible verificar la red en la que se inscribe la persona. Las solicitudes se examinan antes de ser procesadas para identificar documentos falsos o robados. Además, todos los datos de identidad que constan en la solicitud se corroboran con la información que obra en el NPRS. Si se verifica que una solicitud es fraudulenta, el hecho se considera una cuestión penal y se da traslado a la policía para que proceda con la investigación y el procesamiento del caso.

Buena práctica: una estrategia de reforma para mejorar el servicio al cliente e incrementar la eficiencia en la prestación de servicios

En 2014–2015, en el marco de la decisión del Ministerio del Interior e Inmigración de incrementar la eficiencia y reducir el tiempo de procesamiento, dicho Ministerio anunció su Estrategia de Reforma. La Oficina del Primer Ministro y el Ministerio del Interior e Inmigración elaboraron e implementaron un sistema de seguimiento e identificación para hacer seguimiento de la solicitud desde su presentación hasta el momento en que se emite el documento a nombre de su legítimo titular. Esta herramienta posibilita la identificación de solicitudes o documentos en todo momento y garantiza que se sigan diligentemente todos los pasos necesarios para evitar el fraude.

Emisión de pasaportes y documentos de viaje

Los pasaportes y documentos de viaje son emitidos a nombre de ciudadanos de Namibia y refugiados desde el sistema de pasaportes, el cual se basa en los datos personales que constan en el NPRS. El pasaporte se emite contra la presentación de una prueba de identidad:

- el certificado de nacimiento para menores de 16 años; y
- un documento de identidad, además del certificado de nacimiento, para personas de 16 años o más.

Una vez procesado el registro de defunción del titular de un pasaporte, el estado del titular se actualiza automáticamente de "vivo" a "fallecido". Así, el registro de ese pasaporte queda invalidado. El sistema de pasaportes está electrónicamente vinculado al NPRS, lo cual demuestra que los módulos de nacimientos, defunciones e identificación están integrados al sistema de pasaportes y al NPRS. Existen dos tipos de pasaportes en circulación:

- el antiguo pasaporte manual; y
- el pasaporte con chip electrónico, el cual se incorporó en enero de 2018 y requiere estandarización.

4.6 Compartir información con otros registros funcionales

Namibia ha anunciado sus planes de desarrollo socio-económico en diversos documentos de política nacional sumamente importantes.

- La **Visión de Namibia para 2030** vislumbra una "nación industrializada, desarrollada por su gente, donde reine la paz, la armonía y la estabilidad política", una "economía basada en el conocimiento" y una "nación impulsada por la tecnología" para el año 2030.
- El **Quinto Plan de Desarrollo Nacional de Namibia** ilustra la forma de lograr esta visión

nacional: integra y genera sinergias entre facetas de desarrollo y describe las áreas clave de los resultados a lograr. El resultado más importante que se busca lograr a través del plan es mejorar la prestación de servicios públicos, mediante el uso de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). El gobierno ha anunciado el proyecto de gobierno electrónico, el cual ofrece una plataforma para brindar servicios gubernamentales por Internet a ciudadanos, empresas, instituciones gubernamentales y visitantes, las 24 horas, los siete días de la semana, en un único lugar.

- La **Oficina del Primer Ministro está implementando el Plan de Acción Estratégico de Gobierno Electrónico para el Servicio Público de Namibia (eGSAP)** para lograr estos objetivos. El plan prioriza una serie de áreas estratégicas. Dos de ellas revisten importancia crítica a los efectos de este trabajo. La primera es "impacto y visibilidad": esta área abarca actividades que afectan la vida y las necesidades de los ciudadanos y que incrementan la visibilidad del gobierno. El objetivo es un gobierno orientado al cliente. La segunda área es "colaboración y establecimiento de redes": esta área promueve un enfoque de prestación de servicios en el cual las agencias gubernamentales se vinculan electrónicamente para maximizar recursos compartidos y alcanzar economías de escala. Un Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS) interoperable, desarrollado sobre la base de un sistema integrado de gestión de identidad, es un elemento esencial para alcanzar la visión de gobierno electrónico nacional: "ser un gobierno interconectado líder, que brinde servicios centrados en el cliente, transparentes, asequibles y eficientes a todos."²

Según estos documentos, en el futuro, los datos del NPRS podrían ser compartidos con otras agencias, siempre que exista el marco legal apropiado, el cual podría estar dado, por ejemplo, por leyes en materia de protección de datos y privacidad. En el caso de Namibia, el registro civil, la identificación personal y el NPRS están integrados.

Buena práctica: un registro de población con una estructura de interoperabilidad sólida

El NPRS está diseñado de modo tal que, en el futuro, se conectará con otras plataformas de TIC del gobierno: albergará a sus registros funcionales y aprovechará el modelo de capa de datos de interoperabilidad del Bus del Servicio Nacional de Intercambio de Datos en torno a la solución X-Road de Estonia. Si bien estos registros funcionales se crearon para cumplir con una misión y un propósito puntuales, una de sus funciones centrales es autenticar eficientemente datos personales y validar identidades individuales para brindar servicios eficientes y específicos, a través de vínculos con el registro de población. El NPRS está preparado para establecer vínculos con registros funcionales, en la medida de lo necesario.

Existen tres sistemas vinculados al NPRS:

- El sistema de notificación electrónica de nacimientos y defunciones del Ministerio de Salud y Servicios Sociales (NAMPOL);
- el Sistema de Pasaportes; y
- el Sistema de Estadísticas de Población de Namibia.

Recientemente, el Sistema de Estadísticas de Población de Namibia ha comenzado a utilizar información sobre hechos vitales proveniente del NPRS para generar el Informe de Estadísticas Vitales de 2015 y 2016 (no ha sido publicado). Los documentos de identidad, pasaportes y documentos de viaje se emiten según la autoridad de los datos del NPRS. El NPRS puede dar apoyo a los servicios en línea previstos en el marco del proyecto de Gobierno Electrónico de Namibia. El NPRS tiene la capacidad y el potencial para establecer más vínculos con registros funcionales dentro del gobierno y en el sector privado.

El sistema de gestión electoral permite que las personas se registren y voten en elecciones locales, regionales y nacionales conforme a las disposiciones de la *Ley Electoral 5 de 2014*. Esta ley determina si los individuos son admisibles para participar en el proceso electoral. Es fundamental verificar datos personales del NPRS – nombre y apellido, edad, lugar de residencia, y si el individuo en cuestión está “vivo” para facilitar la inscripción del votante– como también lo es corroborar si un votante es quien dice ser para poder emitir su voto, a partir de su documento de identidad. El Ministerio tiene datos electrónicos sobre defunciones para validar la lista de votantes, conforme a lo previsto en la *Ley Electoral de 2014*.

Namibia también tiene una serie de programas de protección social.

- Con la sanción de la *Ley Nacional de Pensiones 10 de 1992*, las personas de edad avanzada, ciegas y con discapacidad reciben pensiones nacionales.
- La *Ley de Protección y Cuidados de Menores 3 de 2015* contempla el pago de subvenciones por manutención y discapacidad infantil.
- La *Ley de Veteranos de Guerra 2 de 2008* prevé el registro de veteranos que participaron en la batalla de liberación y sus dependientes .
- Para ofrecer beneficios por maternidad, licencia por enfermedad, e indemnizaciones por fallecimiento, la *Ley de Seguridad Social 34 de 1994* establece el registro de empleadores y empleados y el registro voluntario de individuos clasificados como cuentapropistas. La Ley también ofrece el pago de beneficios en concepto de licencia por maternidad, licencia por enfermedad, y un fondo de indemnización por fallecimiento, y el funcionamiento de un Fondo Nacional de Pensión y Plan de Asistencia Médica.

Una conclusión crítica es que todos estos registros funcionales necesitan vincularse con el NPRS para:

- autenticar los datos personales de sus respectivos beneficiarios;

- determinar si son admisibles para recibir los beneficios según criterios predeterminados, entre ellos, edad y datos de los padres, incluida la condición de "persona viva";
- generar estadísticas de beneficiarios; y
- validar la identidad del titular con su documento de identidad.

Muchos programas gubernamentales también emiten documentos de identidad – por ejemplo, la tarjeta de asistencia médica, la tarjeta de registro del votante, y la licencia de conducir – que deben ser generados bajo la autoridad de una fuente fidedigna de datos personales, como es el caso del registro de población. En otros casos, algunas agencias gubernamentales crean sus propios registros de identificación personal a un costo muy elevado que duplican los datos disponibles – aunque estas agencias no tienen asegurada la información de identidad ni tienen la capacidad de actualizarla en tiempo real ante un cambio en la condición de "persona viva", un cambio en los datos personales, o en el estado civil. Corren el riesgo de tener datos personales divergentes y desactualizados, lo cual puede dar lugar al fraude, la falsificación y la existencia de beneficiarios fantasmas.

Los sistemas deben modificarse internamente para aceptar distintas solicitudes del bus de servicios. Deben estar asociados a la lógica comercial del bus, conectándose al NPRS para posibilitar el intercambio de datos. El Ministerio del Interior e Inmigración está ultimando los detalles de un memorándum de entendimiento con ministerios o agencias gubernamentales para vincularlos al NPRS. La primera etapa abarca a los siguientes cuatro órganos:

- Ministerio de Igualdad de Género y Bienestar Infantil ;
- Ministerio de Finanzas;
- Comisión Electoral de Namibia; y
- Ministerio de Erradicación de la Pobreza y Servicios Sociales.

En las próximas etapas se irán incorporando otros ministerios. Actualmente, se está trabajando en vincular sistemas dentro del gobierno.

Existe un proyecto de ley sobre protección de datos para garantizar una mejor protección de los datos compartidos entre agencias gubernamentales. La *Ley de Identificación 21 de 1996* solo permite compartir datos del NPRS, pero no entre otras bases de datos del gobierno.

4.7 Beneficios de fortalecer el papel del registro civil en los sistemas de gestión de identidad

La integración del registro civil con el registro de población y la identificación legal trae aparejados numerosos beneficios a nivel individual, a nivel de los registros nacionales y a nivel nacional. La integración ha dado lugar a un Sistema Nacional de Registro de la Población interoperable que se puede enlazar con otros sistemas. Además, a través de dicha integración, Namibia ha desarrollado la capacidad de identificar inequívocamente a cada ciudadano, residente permanente y refugiado.

- Los individuos registrados pueden ejercer su derecho a registrar su nacimiento, derecho a tener una identidad, y el derecho a estar contado y contemplado en los registros del gobierno.
- El NPRS genera documentos seguros: certificados de nacimiento y defunción, documentos de identidad, y pasaportes y documentos de viaje.
- Las personas pueden acreditar su identidad mediante certificados de nacimiento y documentos de identidad para recibir servicios públicos y privados, acceder a programas de protección social, y ejercer derechos, entre ellos, el derecho a voto para mayores de 18 años.
- Los individuos pueden acreditar su estado civil mediante certificados de matrimonio.

- Asimismo, el país ha adoptado un enfoque holístico para mejorar la prestación de servicios en todas las agencias gubernamentales.

A nivel macro, se prevé que los datos estadísticos serán de gran ayuda para la planificación y el diseño de programas del país. Si bien los datos de censos han sido útiles para las tareas de programación, los datos generados son esporádicos. No pueden ser utilizados para hacer seguimiento de cambios en el carácter, el tamaño y la dinámica de la población entre un censo y otro.

El NPRS es una plataforma para el lanzamiento de servicios públicos en línea que una vez se encuentre plenamente implementado mejorará más aún la prestación de servicios públicos. En última instancia, el NPRS se transformará en un recurso fundamental para la toma de decisiones de gobierno, pues recopilará información precisa sobre los beneficiarios del NPRS.

“Una cooperación más estrecha con otros registros funcionales manejados por el gobierno permitirá identificar mejor a los beneficiarios adecuados de los programas. También garantizará que la planificación y el diseño de los servicios se basen en evidencia. Por ejemplo, un beneficiario, la Dirección de Servicios de Bienestar Infantil, ofrece subvenciones de manutención a niños huérfanos, menores con discapacidades, o hijos de personas con discapacidades o de pensionados, o de personas que están cumpliendo una condena de más de seis meses en prisión, y promueve subvenciones para la crianza de un niño al que se identificó como necesitado de cuidados y atención.”

Director, Dirección de Servicios de Bienestar Infantil

Conclusión

La adopción de TIC fue un paso fundamental para el desarrollo del Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS). Dicha tecnología fue uno de los principales elementos que facilitaron la integración y el lanzamiento de plataformas de notificación electrónica de nacimientos y defunciones. Si la TIC se adopta correctamente y se aplica a procesos rediseñados, puede generar un registro de población general e interoperable que constituya una herramienta eficaz. Tiene alto impacto para el gobierno y la administración pública, como en el caso de Namibia.

Si bien un alto número de recién nacidos no se registran de manera oportuna, la base fundamental del NPRS es un registro de nacimientos casi completo. El registro de fallecimientos permite actualizar oportunamente la condición de personas vivas, lo cual promueve una buena integridad de datos. Un registro completo de matrimonios y divorcios es esencial para actualizar el estado civil de las personas y completar perfiles personales para los niños nacidos del matrimonio.

Una clara dirección de la política nacional, sumada a una agenda nacional, como es el caso de la *Visión de Namibia para 2030*, la estrategia de gobierno electrónico y el marco legal en materia de registro civil e identidad, han generado un enfoque y alineamiento estratégicos. Esto constituye un habilitador clave para generar un sistema nacional de registro de la población general, integrado e interoperable. El documento de *Visión* subraya la importancia de que el país cuente con un registro universal de nacimientos y defunciones para generar datos completos, precisos y oportunos, que propicien el desarrollo sostenible del país. El registro universal de nacimientos y defunciones ofrece una prueba crítica de identidad y de la finalización de la identidad legal.

Otra importante lección aprendida es que, tal como señalaron los entrevistados, es importante garantizar que los marcos legales estén lo más sincronizado posible con los avances de la tecnología, pese al vertiginoso ritmo de las innovaciones tecnológicas. Ciertos trabajos de campo han revelado que muchos encuestados de instituciones públicas y privadas advierten los posibles beneficios de crear el NPRS y vincularlo

eventualmente con otros registros funcionales. El sistema está avanzando en esa dirección, pero aún está rezagado, pues la tecnología ha avanzado más rápido que el marco legal necesario para regir el intercambio de datos y la autenticidad de los datos electrónicos. Sin embargo, el NPRS está preparado, desde el punto de vista tecnológico, para dar apoyo a la implementación del gobierno electrónico y lanzar servicios en línea. ●

Notas finales

- 1 Todos los divorcios son registrados por el Tribunal Superior, pero no todos esos datos están ingresados en el Sistema Nacional de Registro de la Población (NPRS). En el caso de los matrimonios, los formularios de registro suelen ser demorados por los pastores y por los Juzgados de Paz y, en ocasiones, esos registros directamente no son reenviados al Ministerio del Interior e Inmigración.
- 2 laws.parliament.na/cms_documents/identification-159d98f225.pdf
- 3 Informe de la Encuesta Demográfica Intercensal de Namibia (NIDS) de 2016, p. 55. cms.my.na/assets/documents/NIDS_2016.pdf
- 4 Gobierno de Namibia. 1990 *Constitución de Namibia* (Artículo 4).
- 5 Informe de la NIDS de 2016. cms.my.na/assets/documents/NIDS_2016.pdf, p. 54
- 6 Informe de la NIDS de 2016. cms.my.na/assets/documents/NIDS_2016.pdf
- 7 Gobierno de Namibia. 2004. *Visión de Namibia para 2030*. www.namfisa.com.na/wp-content/uploads/2017/10/Vision-2030.pdf, p. 38
- 8 Gobierno de Namibia. 2017. *Quinto Plan de Desarrollo Nacional de Namibia*. www.gov.na/documents/10181/14226/NDP+5/
- 9 Oficina del Primer Ministro. República de Namibia. 2014. *Plan de Acción Estratégico de Gobierno Electrónico para el Servicio Público de Namibia*. www.gov.na/documents/10181/18040/e-Gov+Strategic+Plan+for+the+Public+Service+2014+to+2018/cce8facc-309d-43cd-ab3d-e5ce714eaf69



LOS PAÍSES BAJOS

ESTUDIO DE CASO 5

Contenido

Figuras .....	.112
Tablas .....	.112
Acrónimos .....	.112
Agradecimientos .....	.112
Resumen ejecutivo .....	.113
Resumen de buenas prácticas .....	.115
5.1 Introducción	116
Información general	116
5.2 Medidas legales e institucionales .....	.117
Marco legal .....	.117
Esquemas institucionales .....	.118
5.3 Registro civil .....	.119
5.4 Registro de población .....	.121
Registros de población municipales .....	.121
Número de servicio al ciudadano	125
Marco de privacidad y protección de los datos	125
Estadísticas vitales	126
5.5 Sistema de gestión de identidad	126
5.6 Compartir información con otros registros funcionales	129
5.7 Beneficios de fortalecer el papel del registro civil en el sistema de identidad .....	.131
Consideraciones financieras	132
Conclusiones	133
Notas finales	134

Figuras

Figure 5.1: Descripción general del registro civil, las estadísticas vitales y el sistema de identidad de los Países Bajos. 114

Figura 5.2: Mapa geográfico de los Países Bajos 116

Figura 5.3: Un cronograma del registro civil e identificación. 117

Figura 5.4: Número de usuarios de datos gubernamentales externos con acceso al registro central de población. 123

Figura 5.5: El flujo de datos de identidad personal en el sistema de identidad de los Países Bajos..... 123

Figura 5.6: Proceso para verificar la validez de las credenciales de identificación en bases de datos de credenciales de identificación no válidas. 127

Figura 5.7: Número de solicitudes de verificación que devolvieron una respuesta de "documento no válido" 128

Figura 5.8: Número de solicitudes de verificación de credenciales de identidad provenientes de entidades comerciales. 128

Figura 5.9: Estadísticas sobre el uso de DigilD por ciudadanos y usuarios de datos externos. 128

Figura 5.10: Diez registros básicos operados por el gobierno de los Países Bajos y la dirección de intercambio de datos entre registros individuales. 130

Tablas

Tabla 5.1: Información sobre los Países Bajos. 116

Tabla 5.2: Esquemas institucionales de registro civil y registro de población. 119

Tabla 5.3: Categorías de datos personales almacenados en el registro de población..... 121

Acrónimos

API	Interfaz de programación de aplicaciones
BRP	Base de datos de registros personales (Basisregistratie Personen)
BSN	Número de servicio estatal
CRVS	Registro civil y estadísticas vitales
GSM	Sistema global para comunicaciones móviles
TIC	Tecnología de información y comunicaciones
ID	Identidad
TI	Tecnología de información
PIVA	Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba
SMS	Servicio de mensajes cortos
NIU	Número de identificación único
UWV	Instituto holandés para planes de beneficios para empleados

Agradecimientos

Este estudio de caso es un capítulo de un compendio más amplio, el *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de CRVS y de identidad*. Este trabajo fue desarrollado por el equipo del Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales – Anette Bayer Forsingdal, Irina Dincu, Kristin Farr, Montasser Kamal y Nomthandazo Malambo – en colaboración con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD) – quien manejó la producción de la colección – Karen Bett, Jenna Slotin y Colleen Wile.

Queremos agradecer a Zoran Đoković por su investigación, sus visitas a los países, su recopilación de datos y redacción inicial de este estudio, así como a Sanjay Dharwadker, Vyjayanti Desai, Raj Gautam Mitra y Mia Harbitz del comité de asesoramiento técnico para su revisión por pares.

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a Rebeca Omaña de la Organización de los Estados Americanos por revisar esta versión en español, que ha sido traducida de la versión original del documento en inglés.

Finalmente, estamos en deuda con el Gobierno de los Países Bajos que compartió sus historias y éxitos con nuestros investigadores. Un agradecimiento especial a Rhodia Maas, Frans Rijkers y Michel Savelkoul.

Resumen ejecutivo

El sistema de identidad actual de los Países Bajos se basa en procesos de registro sólidos utilizados por las autoridades municipales para registrar eventos vitales, la dirección de residencia de la población en su territorio y otra información personal que facilita la comunicación entre los ciudadanos y las autoridades públicas. Los registros en los registros municipales de población se sincronizan diariamente con el registro central de población. El registro de población central proporciona información personal actualizada a otras autoridades administrativas públicas y proveedores de servicios que se conectan al registro a través de interfaces de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés) específicas.

Las autoridades municipales designadas son responsables del registro civil de eventos vitales, que incluyen nacimientos, defunciones, matrimonios, uniones civiles y reconocimiento de paternidad. Los eventos vitales se registran y almacenan en los libros de registro en el municipio en el que ocurren.

Los registros civiles son uno de los pilares fundamentales de los registros de población municipal. Completar un registro de nacimiento proporciona una causa legal para crear un nuevo registro en el registro de población. Este registro se agrega al registro de población del municipio

en el que la persona mantiene su residencia permanente. Todos los eventos vitales posteriores (matrimonio, divorcio, defunción, etc.) se registran en el registro de población municipal donde vive la persona. Si ocurre un evento vital en un municipio que no sea el municipio de residencia, se registra en el municipio en el que ocurrió. Utilizando una plataforma de mensajería en línea especializada, las autoridades del municipio de registro comunicarán el evento al municipio de residencia para que se incluya en su registro.

Cada uno de los 355 registros de población municipal en los Países Bajos contiene registros personales, que incluyen información de identidad legal, dirección y una variedad de otra información personal que se utiliza para ayudar a determinar la elegibilidad para diversos servicios y derechos. Los registros del registro de población se pueden usar como prueba de identidad legal y como información primaria para recibir otras pruebas de identidad legalmente aceptadas, como tarjetas de identidad nacional (ID), pasaportes y licencias de conducir.

El registro de población central holandés, la Base de Datos de Registros Personales (BRP, por sus siglas en holandés), refleja todos los registros personales de todos los registros de población municipales. Cada registro de población municipal se conecta al registro de población central al menos una vez al día para sincronizar su contenido más reciente. El registro de población central simplifica el proceso de compartir información personal con todos los administradores públicos y proveedores de servicios dentro de un entorno regulado. Bajo el Ministerio del Interior y las Relaciones del Reino (Ministerio del Interior), la Oficina Nacional de Datos de Identidad es responsable de mantener el registro central de población y resolver los problemas relacionados con la calidad de los datos, que también proporciona información sobre los procesos generales de intercambio de datos.

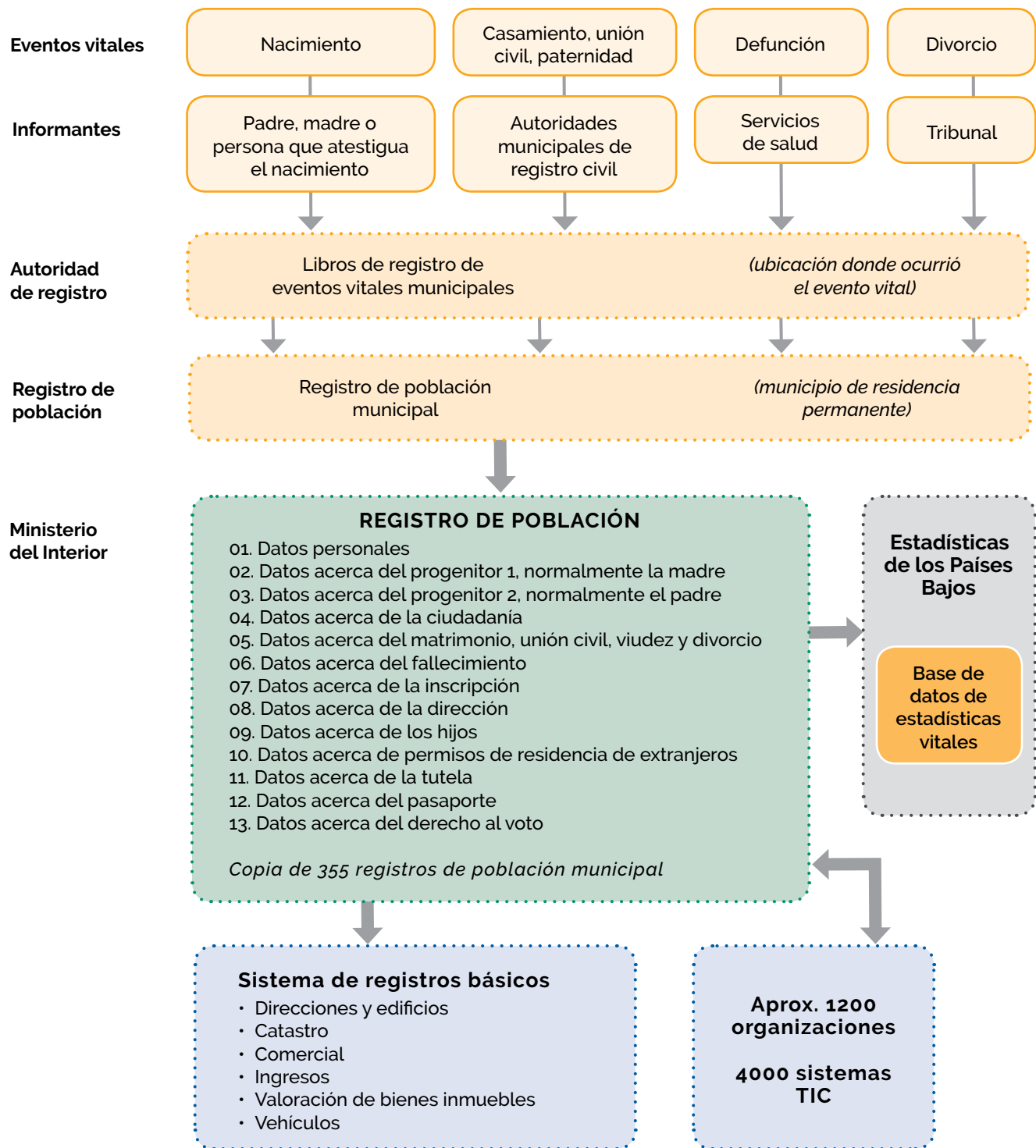


Figure 5.1: Descripción general del registro civil, las estadísticas vitales y el sistema de identidad de los Países Bajos.

Fuente: autor

Para evitar una burocracia innecesaria, la administración pública y los proveedores de servicios públicos no están legalmente autorizados a solicitar información personal que los ciudadanos hayan registrado previamente en el registro de población. Cuando los ciudadanos presentan su tarjeta de identidad nacional o un número de identificación único, toda la información personal que se requiere para la prestación de un servicio específico debe recuperarse directamente del registro central de población. El número de identificación único de un ciudadano holandés, también conocido como Número de Servicio al Ciudadano, es generalmente la única información requerida para acceder a la información personal. El acceso a la información personal en el registro de población está diseñado para que, para cada tipo de servicio, solo se proporcione un conjunto específico de información personal, que se determina es proporcional y suficiente para cumplir un servicio específico.

Resumen de buenas prácticas

Los registros civiles originales se almacenan en libros específicos de eventos vitales y se conocen como la "reserva de oro de información de identidad". Cuando la información sobre eventos vitales se registra en el registro de población, este registro digital se convierte en una prueba suficiente de los eventos vitales registrados y todas las autoridades de la administración pública y proveedores de servicios pueden acceder a dicha información en línea. La información de identidad almacenada en el registro de población refleja eventos vitales registrados y es la única fuente legalmente válida de datos de identidad que se puede utilizar para personalizar tarjetas de identificación nacionales, documentos de viaje o licencias de conducir. En general, solo se

requiere un certificado en papel en circunstancias excepcionales, para las cuales se proporciona una copia oficial. Los certificados originales permanecen en el municipio.

La función principal del registro central es permitir a los usuarios externos acceder a los datos contenidos en todos los registros de población municipales desde una única ubicación. La Oficina Nacional de Datos de Identidad también controla la calidad de los registros almacenados en los registros municipales de población para garantizar la integridad del proceso de registro en todos los municipios.

En el 2018, hubo unas 135 millones de búsquedas y 315 millones de intercambios de información hacia y desde el registro de población. Estas cifras ilustran la importancia del registro para el funcionamiento de la administración pública y los servicios gubernamentales, particularmente en sectores clave, como salud y bienestar, fondos de pensiones, orden público y seguridad, seguridad social, estadísticas e impuestos y otros cargos.



5.1 Introducción

Información general

Nombre del país	Países Bajos
Superficie	41.500 km ²
Ubicación geográfica	Europa Occidental; bordeado por el Mar del Norte al norte y al oeste, al este por Alemania y Bélgica al sur. El país también comparte fronteras marítimas con Francia y el Reino Unido.
Población total	17,08 millones (Eurostat 2017)
Porcentaje de población urbana	91 %
Idioma oficial	Holandés
Agencia de registro civil y gestión de identidad	Ministerio de Justicia (registro civil), Ministerio del Interior (gestión de identidad), municipios.
Tasa de registro de nacimientos	Está completa
Tasa de registro de fallecimientos	N/A
Cobertura de la identificación	N/A

Tabla 5.1: Información sobre los Países Bajos

Con 17 millones de personas y una densidad de población de 488 personas por km², los Países Bajos son el país más densamente poblado de la Unión Europea, y uno de los países más densamente poblados del mundo. El tamaño total de los Países Bajos es de 41.500 km². Aunque Ámsterdam es la capital, el gobierno reside en La Haya. A los Países Bajos se le conoce como un país políticamente estable con una política financiera sólida. Tiene una de las economías más abiertas del mundo y es uno de los 10 principales exportadores del mundo.

La tradición holandesa de registrar eventos vitales proviene de la época napoleónica. Además de registrar nacimientos, muertes y otros eventos vitales, los holandeses introdujeron un registro de población el 1 de enero de 1850 para registrar información personal sobre sus ciudadanos.



Figura 5.2: Mapa geográfico de los Países Bajos

Descargo de responsabilidad: los límites utilizados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Este registro registra información de identidad a través del registro civil y recopila información sobre la dirección de residencia de los residentes. Cada municipio debió crear su propio registro de población. Originalmente guardados como libros, los registros de población adoptaron un sistema de tarjetas de papel en 1938.

FECHAS IMPORTANTES

- 1811** Napoleón introdujo el registro civil en los Países Bajos. El registro de población se introdujo poco después.
- 1850** Todos los municipios debían mantener un registro de población, ordenado por dirección de los ciudadanos.
- 1920** Las tarjetas de familia reemplazaron las libretas de direcciones.
- 1938** Las tarjetas personales reemplazaron las tarjetas de familia.
- 1994** Todos los municipios estaban legalmente obligados a automatizar sus registros de población.
- 2007** El número de identificación único (Número de Servicio al Ciudadano) se introdujo como parte del registro de población.
- 2014** El alcance de los registros de población se amplió al agregar la inscripción activa de no residentes (es decir, ciudadanos holandeses que residen en el extranjero).

La digitalización de los registros de población comenzó a principios de la década de 1990. El 1 de octubre de 1994, los registros de población municipales comenzaron a funcionar como bases de datos digitalizadas. Desde entonces, los registros digitalizados han sufrido una serie de cambios tecnológicos y de infraestructura. En particular, estos incluyen el establecimiento de un registro central de población, la Base de datos de registros personales (Basisregistratie Personen o BRP), administrada por el Ministerio del Interior. El BRP retiene copias de todos los datos personales recopilados por los registros de población municipales. También proporciona acceso a todos los demás administradores públicos a datos personales. El BRP es parte del sistema de registros básicos administrados por el gobierno holandés.

Otros registros básicos en el sistema cubren firmas y empresas, edificios y direcciones y vehículos, entre otros. Estos registros interconectados tienen como objetivo proporcionar a todas las agencias gubernamentales en los Países Bajos datos de identidad legal actualizados y otra información personal que define la relación entre el estado y sus residentes en relación con los servicios y los derechos garantizados. Las estadísticas de población compiladas por Statistics Netherlands se basan en registros de población municipal digitalizados.

5.2 Medidas legales e institucionales

Marco legal

Según el Código Civil, los registros de eventos vitales se completan y almacenan en el municipio en el que ocurrieron los eventos vitales. Existe un Registrador designado de Nacimientos, Defunciones, Matrimonios y Uniones civiles en cada uno de los 355 municipios de los Países Bajos. El Registrador es responsable de crear, procesar y guardar registros de eventos vitales.

Figura 5.3: Un cronograma del registro civil e identificación.

La *Ley de Registro Básico de las Personas*¹ regula la entrada y el procesamiento de información personal en los registros de población. También define las características y componentes del sistema de registro de población. Los detalles del sistema se prescriben aún más en las reglamentaciones a nivel ministerial. Estas regulaciones garantizan que todos los municipios apliquen las reglas de la *Ley de Registro Básico de las Personas* de manera similar.

Además de registrar la información de identidad legal de los residentes y las capas de datos de identidad legal a lo largo de la vida de una persona, el objetivo clave del registro de población es mantener información actualizada sobre la dirección de residencia de una persona. Los funcionarios del gobierno holandés confían en la información de la dirección de residencia para determinar las responsabilidades impositivas y proporcionar servicios de salud, educación, seguridad social y asistencia social.

La *Ley de Registro Básico de Personas* define dos tipos de registros de población: uno para residentes y otro para no residentes. Los registros de población residente se mantienen en cada municipio para las personas que viven dentro de su territorio. El Ministerio del Interior mantiene registros de población de no residentes para los ciudadanos holandeses que viven en el extranjero y para los ciudadanos no holandeses, como los trabajadores migrantes y los estudiantes que residen en los Países Bajos durante un corto período de tiempo.

Esquemas institucionales

Según el Código Civil, el Ministerio de Justicia y Seguridad es responsable de coordinar y crear políticas para el proceso de registro civil en los Países Bajos, mientras que los municipios individuales son responsables de registrar eventos vitales y mantener registros.

Los municipios también emiten tarjetas de identificación nacionales y documentos de viaje en coordinación con el Ministerio del Interior. Las autoridades municipales crean las solicitudes de estos documentos utilizando los datos de identidad recuperados del registro de población municipal y se envían con la foto de la persona al Ministerio del Interior, donde se personalizan los documentos.

Aunque la idea de establecer una base de datos central de registros de población se ha debatido desde que los registros municipales se digitalizaron, el mantenimiento de los registros de población sigue siendo responsabilidad de los municipios. Con el tiempo, todas las bases de datos de registros de población municipal se interconectaron utilizando una infraestructura nacional de transferencia de datos. Esto significa que cuando una persona se muda de un municipio a otro, su registro personal digital se transfiere digitalmente a su nuevo municipio y se actualiza con la nueva dirección del residente. Esta es una actividad sencilla que se lleva a cabo unas 600.000 veces al año.

Las seis islas holandesas del Caribe utilizan el sistema PIVA², o *Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba*, el sistema de información de la población de las [antiguas] Antillas Neerlandesas y Aruba. Las islas de Bonaire, Saba y San Eustaquio son reconocidas en el sistema de registro de población como municipios holandeses específicos. Sus PIVA están sincronizados con el BRP para evitar la duplicación de registros. Siendo países independientes dentro del Reino de los Países Bajos, las islas de Aruba, Curazao y Sint Maarten mantienen sus propios registros de población que no están conectados al BRP.

Cuando las personas se mudan de un municipio específico para vivir en el extranjero, sus registros se transfieren al registro de población de no residentes, que es operado por el Ministerio del Interior.

La *Ley de Registro Básico de Personas* designa al Ministerio del Interior para mantener un registro central de población que agregue y sincronice todos los registros personales diariamente con los 355 registros de población de residentes municipales y el registro de población de no residentes. Este proceso está diseñado para superar cualquier desafío técnico que pueda surgir al vincular los registros municipales de población con plataformas de tecnología de información y comunicaciones (TIC) de administración pública y servicios. El registro de población central facilita el acceso y el intercambio de información con todos los demás administradores públicos y proveedores de servicios dentro de un entorno regulado. La Oficina Nacional de Datos de Identidad es responsable de supervisar el proceso de intercambio de datos y resolver cualquier problema relacionado con la calidad de los datos. La tabla 5.2 detalla las responsabilidades y tareas.

Responsable	Tarea
Ministerio del Interior y Relaciones del Reino	Política y ley, regulaciones de documentos de viaje, registro de población
Oficina Nacional de Datos de Identidad del Ministerio del Interior y Relaciones del Reino	Oficina administrativa, gestión del sistema de documentos de viaje, registro de población.
Ministerio de Asuntos Exteriores y embajadas	Pasaportes para ciudadanos holandeses que viven en el extranjero
Ministerio de Justicia y Seguridad	Políticas y leyes, reglamentos del registro civil, registros de extranjeros sin permisos
Municipalidades	Identificación de primera línea, documentos de viaje, registro civil y de población.

Tabla 5.2: Esquemas institucionales de registro civil y registro de población.

La función principal del registro de población central es garantizar que otros administradores públicos y proveedores de servicios puedan acceder y verificar la información personal de los residentes. Este enfoque refleja el principio de "registrarse una sola vez", que se basa en la premisa de que si el gobierno posee información registrada, debe crear un entorno en el que esta información pueda recuperarse cada vez que el residente interactúe con las autoridades públicas y los proveedores de servicios. La carga de proporcionar información de identidad recae en las autoridades cada vez que interactúan con los ciudadanos. En interacciones directas con los ciudadanos, las autoridades solicitan un NIU (Número de Servicio al Ciudadano) y un documento de identificación para verificar que el NIU pertenece a la persona que lo reclama. Toda otra información personal se obtiene directamente del registro de la población.

5.3 Registro civil

El registro civil en los Países Bajos está regulado por el Código Civil y es responsabilidad del Registro municipal de Nacimientos, Defunciones, Matrimonios y Uniones civiles. Excepto en el caso del registro de defunción, que requiere la presentación de un certificado de las autoridades sanitarias o de una funeraria, el registro de nacimientos no requiere la presentación de un certificado médico y el registro se realiza bajo solicitud. Los matrimonios y las uniones civiles se registran bajo solicitud, y la paternidad se puede declarar ante los funcionarios municipales. Los divorcios se registran dentro de una semana después de la decisión judicial.

Todos los niños nacidos en los Países Bajos deben registrarse en la oficina municipal de asuntos de población dentro de los tres días posteriores al nacimiento. Si los padres no cumplen con este plazo, es posible que solo puedan registrar el nacimiento por decisión judicial. El acto de

registro (el registro) se crea después de que uno de los padres del niño, o alguien más que estuvo presente al momento del nacimiento, proporciona un documento de identidad de los padres y una declaración del médico general o la partera junto a su solicitud de registro. El registro completado se inscribe en un libro de registro específico. .

Si se produce un nacimiento u otro evento vital en el mismo municipio donde vive la persona, la información de registro se ingresa directamente en el registro de población municipal para crear un nuevo registro personal para el niño. Si el evento vital ocurre en un municipio diferente, el registro se registrará en el libro de registro del municipio en el que tuvo lugar el evento vital. Una notificación electrónica es enviada al municipio de residencia de la persona, donde se actualiza un registro personal, o en el caso de un niño recién nacido, se crea un registro personal en el registro de población.

Cuando los padres registran un nacimiento, su información de identidad se actualiza automáticamente del registro de población central y se agrega al registro personal de su hijo.

El Registrador de Nacimientos, Defunciones, Matrimonios y Uniones civiles es responsable de crear registros de nacimientos, que son prueba legal del nacimiento de un niño. El certificado de nacimiento se archiva en el libro de registro de nacimientos y una copia se le entrega al solicitando solo si este la solicita, a un costo. El registro de población en los Países Bajos ha hecho que la verificación en línea de información de identidad sea beneficiosa para el gobierno holandés y sus ciudadanos. Con el tiempo, el registro de población ha eliminado de todas las comunicaciones gubernamentales la necesidad de certificados de nacimiento.

Aunque las personas pueden mudarse varias veces a lo largo de sus vidas, la información sobre su lugar de nacimiento u otros eventos vitales se mantiene permanentemente en el archivo

personal, lo que permite buscar el acto original en el municipio donde se redactó originalmente.

El registro de matrimonios, uniones civiles y divorcios que tienen lugar dentro de los Países Bajos puede involucrar a las autoridades a nivel local, ministerial o judicial. Siguiendo el mismo enfoque, los registros de inscripciones permanecen con las autoridades que registraron el evento. La información sobre el evento se comunica al municipio de residencia de la persona para actualizar ese registro de población.

Además de mantener registros digitales en el registro de la población y preservar los certificados originales en los libros de registro, los certificados de registro digitalizados también se guardan con fines de respaldo.

Buena práctica: crear una “reserva de oro de información de identidad”

Los registros civiles originales se almacenan en libros específicos de eventos vitales y se conocen como la “reserva de oro de información de identidad”. Cuando la información acerca de un evento vital se registra en el registro de la población, este registro digital es prueba suficiente del evento vital registrado y todas las autoridades de administración pública y proveedores de servicios pueden acceder a dicha información en línea. En general, solo se requiere una copia oficial en papel de un certificado en circunstancias excepcionales. Por ejemplo, cuando las personas que registran sus eventos vitales en los Países Bajos y luego se mudan al extranjero, pueden requerir un certificado en papel como prueba de identidad para las autoridades en el estado de destino. En este caso, una persona puede solicitar un certificado en papel del municipio en el que el evento se registró originalmente.

5.4 Registro de población

Originalmente, el objetivo del sistema de registro de población era garantizar la cobertura de todos los ciudadanos que residen en los Países Bajos. Esto significaba que todos los recién nacidos estaban registrados en el sistema siempre que su madre fuera residente. En términos de estado de residencia, el sistema se amplió para incluir a todos los visitantes a los Países Bajos que tengan la intención de vivir en los Países Bajos durante al menos dos tercios de los próximos seis meses. Si los residentes deciden permanecer en el extranjero durante al menos dos tercios del próximo periodo de 12 meses, deben notificar a su municipio de residencia y darse de baja del registro de población. En estos casos, su registro personal se traslada al registro de no residentes.

En el 2014, el sistema de registro de población se expandió para incluir a los no residentes. Eso significa que cualquier persona que tenga una relación con las agencias gubernamentales holandesas está registrada en el registro de población, ya sean ciudadanos o residentes de los Países Bajos o no, como las personas que estudiaron en los Países Bajos o recibieron beneficios sociales. El Ministerio del Interior comparte estos datos con otras agencias gubernamentales, como la Administración Holandesa de Impuestos y Aduanas, el Instituto Holandés de Esquemas de Beneficios para Empleados (UWV), el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Atención Médica (*Zorginstituut Nederland the Sociale Verzekeringsbank*), que implementa esquemas de seguros nacionales en los Países Bajos y garantiza que las beneficios por hijos, las pensiones o las beneficios para sobrevivientes se asignen correctamente y a tiempo.³

Registros de población municipales

Cada registro de población municipal contiene registros personales que incluyen identidad y dirección, así como una variedad de otra información personal para facilitar la toma de decisiones sobre la elegibilidad para diversos servicios y derechos. Los registros personales en un registro de población municipal consisten en categorías específicas de información personal (Tabla 5.3).

- | |
|--|
| 01. Datos personales |
| 02. Datos acerca del progenitor 1, normalmente la madre |
| 03. Datos acerca del progenitor 2, normalmente el padre |
| 04. Datos acerca de la ciudadanía |
| 05. Datos acerca del matrimonio, unión, viudez y divorcio. |
| 06. Datos acerca del fallecimiento |
| 07. Datos acerca de la inscripción |
| 08. Datos acerca de la dirección |
| 09. Datos acerca de los niños |
| 10. Datos acerca de permisos de residencia de extranjeros |
| 11. Datos acerca de la tutela |
| 12. Datos acerca del pasaporte |
| 13. Datos acerca del derecho al voto |

Tabla 5.3: Categorías de datos personales almacenados en el registro de población.

La base de datos del registro de población está diseñada para retener datos de identidad previos a medida que se actualiza la nueva información (por ejemplo, el cambio de apellido). Las únicas excepciones a esta regla son las categorías de datos 7, 12 y 13, donde los datos antiguos se reemplazan por datos nuevos cuando se ingresan en el registro de población. Los datos antiguos

no se conservan para el registro de una persona transgénero ni para un niño que ha sido adoptado. A solicitud personal, los datos sobre el sexo anterior de una persona o los padres biológicos de un niño adoptado se borran del registro.

Si bien el número de servicio al ciudadano (CSN) se usa en interacciones generales entre ciudadanos y agencias gubernamentales para confirmar los datos de identidad en el registro de población, el sistema también usa identificadores sectoriales o números de identificación personal administrativa (AdmPIN). Los AdmPIN solo se usan en el sistema electrónico para vincular diferentes categorías de datos pertenecientes a una persona específica. En términos técnicos, el registro de población puede almacenar los AdmPIN para individuos relacionados (cónyuge, padres e hijos) dentro del mismo registro, lo que permite que el sistema se vincule a los datos actuales sobre el NIU, nombre, sexo, fecha de nacimiento, país de nacimiento y lugar de nacimiento de personas relacionadas.

La información en el registro de población es suministrada por las autoridades pertinentes o personas interesadas. Los registradores municipales locales proporcionan información sobre nacimientos, defunciones, matrimonios y uniones civiles. Del mismo modo, los tribunales proporcionan información sobre divorcios, y el Ministerio de Justicia proporciona información sobre cambios en la ciudadanía. Finalmente, las personas interesadas deben informar personalmente a las autoridades municipales al mudarse de residencia dentro del país, emigrar o mudarse al extranjero, o registrar cualquier evento vital que haya sucedido en el extranjero. Si bien los residentes generalmente informan los eventos vitales de manera oportuna, pueden enfrentar una multa de 325 EUR si deliberadamente no informan un nuevo evento vital del estado de residencia.

Base de datos de registros personales

La Base de Datos de Registros Personales es el registro de población central holandés. Está diseñada como una base de datos que refleja todos los registros personales provenientes de los 355 registros de población municipal y del registro de no residentes. Cada registro de población municipal se conecta al registro de población central al menos una vez al día para sincronizar su contenido con su contraparte municipal.

Buena práctica: utilizar un registro de población central como fuente única de información de identidad

La función principal del registro central es permitir a los usuarios de datos acceder a la información contenida en todos los registros de población municipales desde una única ubicación. La Oficina Nacional de Datos de Identidad controla la calidad de los registros almacenados en el registro municipal de población para garantizar la integridad del proceso de registro en todos los registros de población municipales. Sin embargo, no tiene autoridad para cambiar la información en los registros centrales o municipales.

La Oficina Nacional de Datos de Identidad define los requisitos técnicos y de software para la implementación de registros de población municipales. Supervisa las soluciones TIC adquiridas externamente y garantiza que cumplan con los requisitos y estándares necesarios. La Oficina también define estándares y protocolos para las interfaces de programación de aplicaciones para permitir que los usuarios externos accedan al registro central.

Si bien el acceso al registro central de población se limita a las autoridades y servicios públicos, cada solicitud de acceso se evalúa individualmente y el acceso se concede en consecuencia. Esta

función revela el valor total del sistema de registro de población. A partir de 2019, aproximadamente 1200 organizaciones que operan dentro de las estructuras gubernamentales se benefician del acceso a datos personales en el registro central de población. Esto se extiende aún más a aproximadamente 4000 sistemas individuales de TIC dentro de estas organizaciones. Por ejemplo, aunque la Oficina de Notaría aparece como una organización única que accede a datos personales, en la práctica, hay 900 sistemas TIC de Notarías individuales conectados al registro central de población a través del Centro Nacional de Notarios.

A medida que los residentes se convierten en usuarios de servicios específicos, los proveedores de servicios tienen acceso continuo a los cambios en datos relevantes sobre identidad y dirección que afectan la prestación del servicio. Esta

información es igualmente importante para todas las autoridades que otorgan acceso a derechos específicos y derechos determinados en función de la residencia u otros criterios de información personal.

Acceso externo al registro central de población

1200 organizaciones

Aprox. **4000** sistemas TIC

Figura 5.4: Número de usuarios de datos gubernamentales externos con acceso al registro central de población.

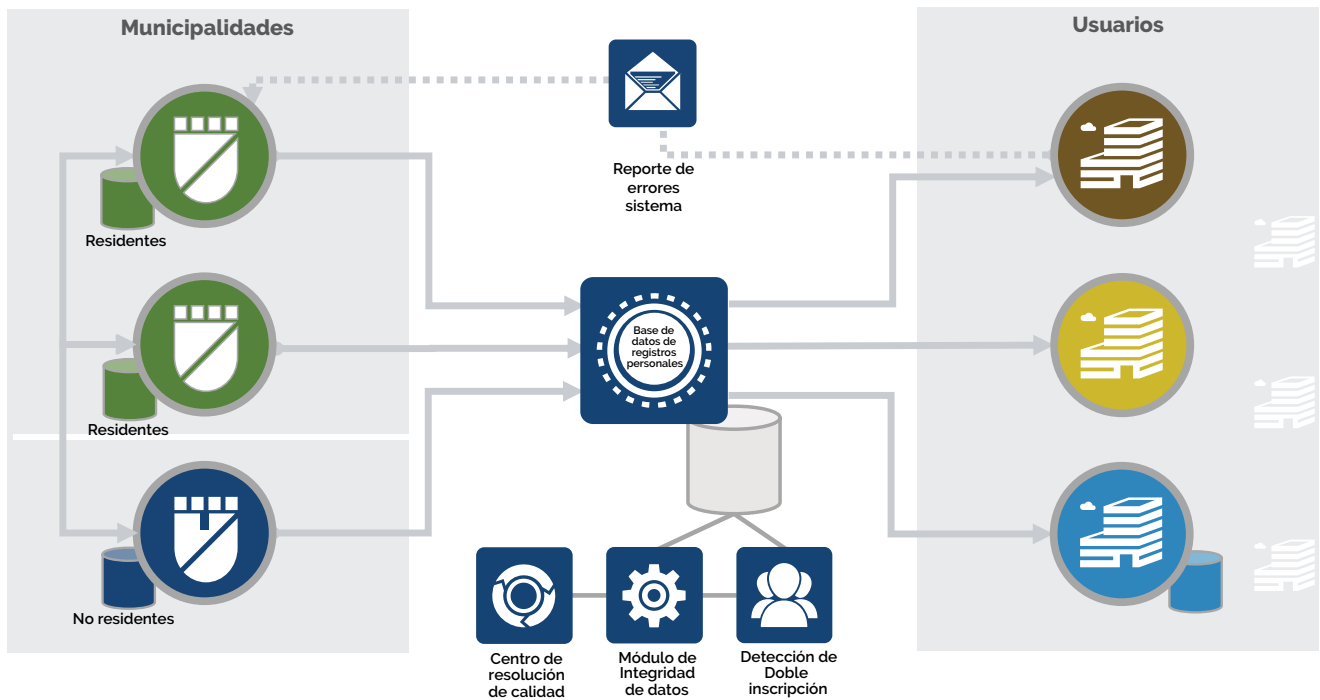


Figura 5.5: El flujo de datos de identidad personal en el sistema de identidad de los Países Bajos.

Fuente: Oficina Nacional de Datos de Identidad.

La Oficina Nacional de Datos de Identidad define los estándares técnicos y protocolos para compartir datos con usuarios externos. Los registros funcionales mantenidos por usuarios externos copian conjuntos predefinidos de información personal del registro central de población, ya sea automáticamente a medida que las personas se vuelven elegibles o cuando solicitan servicios. Cuando una persona es inscrita en un registro funcional específico, el sistema crea una señal en el registro de esa persona en el registro de población. El sistema utiliza esta señal para indicar que la institución que mantiene la información de esa persona en su registro funcional está "suscrita" para recibir actualizaciones sobre los cambios en los datos personales copiados en el registro funcional. A medida que los cambios en la información personal se comunican desde el registro de población municipal al registro de población central, estos cambios se comparten con todas las organizaciones suscritas.

Para garantizar una mejora continua en el registro de población, los usuarios de los datos del registro de población también informan cualquier inconsistencia en los datos que recibieron originalmente. Por ejemplo, dado que el registro de nacimientos es un proceso totalmente declarativo, los padres pueden registrar un nacimiento ficticio. De hecho, ha habido casos en que los padres registraron el nacimiento de gemelos cuando solo tuvieron un hijo. Tales intentos de fraude suelen ser intentos de obtener beneficios adicionales por niños. El sistema de registro de población registrará esta información, que luego se comparte con las autoridades sanitarias, que organizarán la vacunación inicial del recién nacido dentro de cuatro días. Si un niño no es llevado para la vacunación y las visitas posteriores a la casa confirman que el niño no existe, esta información se comunicará al municipio donde se registró la identidad ficticia. Si se confirma, las autoridades municipales considerarán que la identidad es ficticia y anularán el registro de nacimiento.

Otro ejemplo de retroalimentación de los usuarios implica la notificación de fallecimientos. Reflejar una defunción en el registro de población puede ser un desafío para las personas que se mudan al extranjero. En estos casos, cuando ocurre una muerte, a menudo se informa a las autoridades de registro civil en el país de destino. Las autoridades de pensiones requieren que sus beneficiarios que residen en el extranjero reporten regularmente utilizando un formulario designado para asegurarse de que todavía están vivos. Si las autoridades de pensiones determinan que la persona ha fallecido, la información también se comunica al registro de población no residente. Esta notificación se puede utilizar como prueba suficiente para marcar a una persona como fallecida.

Si existe incertidumbre acerca de si la persona se mudó de su dirección reportada o reside en una dirección diferente, las autoridades municipales pueden realizar verificaciones puntuales para determinar si las alegaciones están justificadas.

La integridad del sistema de registro de población se verifica aún más a través de controles internos de calidad de datos:

- El **Módulo de integridad de datos** contiene un motor de reglas de negocio con aproximadamente 3000 reglas de integridad de datos, que se ejecutan semanalmente para verificar toda la base de datos. Cualquier violación es informada a los municipios responsables.
- El **Módulo del centro de resolución de la calidad** es una aplicación web para todos los municipios que contiene resultados del Módulo de integridad de datos, un cuestionario para la auto-evaluación anual y otros instrumentos de control de calidad.
- El **Módulo de detección de inscripción doble** inspecciona todas las inscripciones nuevas en la base de datos para detectar inscripciones dobles utilizando perfiles inteligentes: cambios de nombre, problemas de transliteración, etc. Los resultados son informados a los municipios responsables.

Número de servicio al ciudadano

Se asigna un Número de Servicio al Ciudadano (o Número de Identificación Único, NIU) a cada residente y no residente cuando se crea su registro personal en el registro de población. Todos los sistemas TIC públicos utilizan este número para garantizar una identificación rápida y precisa de los registros personales en su registro funcional, o para recuperar actualizaciones del registro central de población. Las agencias que no almacenan información personal pueden usar el NIU para acceder directamente al registro de población y obtener datos de identidad legal de la persona.

Cuando una persona comienza a trabajar, su empleador generalmente solo necesita el NIU del empleado para administrar los trámites con instituciones como la administración tributaria y el fondo de pensiones. El sistema de salud holandés también utiliza el NIU para sus sistemas TIC y, como tal, puede ser necesario en un hospital, una farmacia o para solicitar atención domiciliaria. La información personal requerida para cualquiera de estos servicios se obtiene directamente del registro central de población.

Cómo se genera un Número de Identificación Único (NIU)

El NIU está diseñado como un número aleatorio que puede verificarse matemáticamente como un número válido, pero no contiene información personal que pueda atribuirse a la persona. Los NIU son generados por la Oficina Nacional de Datos de Identidad y distribuidos a los municipios en lotes de 500 NIU para ser asignados localmente.

Marco de privacidad y protección de los datos

La legislación para la protección de la privacidad proporciona una guía general sobre las condiciones sujeto a las cuales se puede compartir información del registro de población central con otros administradores públicos y proveedores de servicios. Solo los servicios bajo autoridad gubernamental pueden beneficiarse legalmente del acceso al registro central de población. Para obtener acceso a información personal específica en el registro de población, la autoridad solicitante debe demostrar que su servicio está definido por la ley sectorial pertinente y que el servicio requiere el uso de datos personales. Una junta de revisión creada por la Oficina Nacional de Datos de Identidad evalúa los méritos de cada solicitud y define, en consulta con la autoridad solicitante, los tipos de datos personales que se requieren para la prestación del servicio. Los datos se pueden compartir copiando datos personales en el registro funcional designado de un servicio o buscando la información personal directamente en el registro de población cuando se realiza una solicitud de servicio. Cada decisión de otorgar acceso al registro de población para un propósito específico se publica en el sitio web del Ministerio del Interior.⁴

La legislación sobre privacidad requiere que el Ministerio del Interior registre cada solicitud de información personal realizada por usuarios externos y autoridades públicas. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a información sobre las agencias que han utilizado su información personal y con qué propósito, dentro de un plazo específico.

De acuerdo a la legislación sobre privacidad, los ciudadanos holandeses tienen derecho a

- inspeccionar los datos registrados acerca de ellos;
- solicitar la corrección de datos, en caso de errores; y
- saber qué organizaciones han usado sus datos, cuándo y con qué propósito.

Estadísticas vitales

Siguiendo el procedimiento establecido para otorgar acceso a un conjunto específico de datos personales en el registro de población, Statistics Netherlands ha sido autorizada a recibir todos los datos necesarios para compilar estadísticas de población, incluidas estadísticas vitales, en línea con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU DAES), Eurostat y los requisitos y normas del Consejo de Europa. Para compilar estadísticas vitales, Statistics Netherlands ha adquirido varios tipos de autorizaciones que recopilan información al activar la divulgación de información personal, tal como la fecha de nacimiento o la fecha de fallecimiento, a Statistics Netherlands cuando se registra un nuevo evento vital. Los datos sobre matrimonios y divorcios se obtienen de manera similar.

El acceso a datos específicos se aprueba una vez que se ha considerado necesario producir un análisis estadístico específico y que la cantidad de datos que se comparte es coherente con la cantidad requerida. El intercambio de datos con Statistics Netherlands se logra mediante la suscripción de la agencia a tipos de datos autorizados. El registro de nueva información en el tipo de datos suscrito también activa un mensaje electrónico que comunica nueva información a Statistics Netherlands.

5.5 Sistema de gestión de identidad

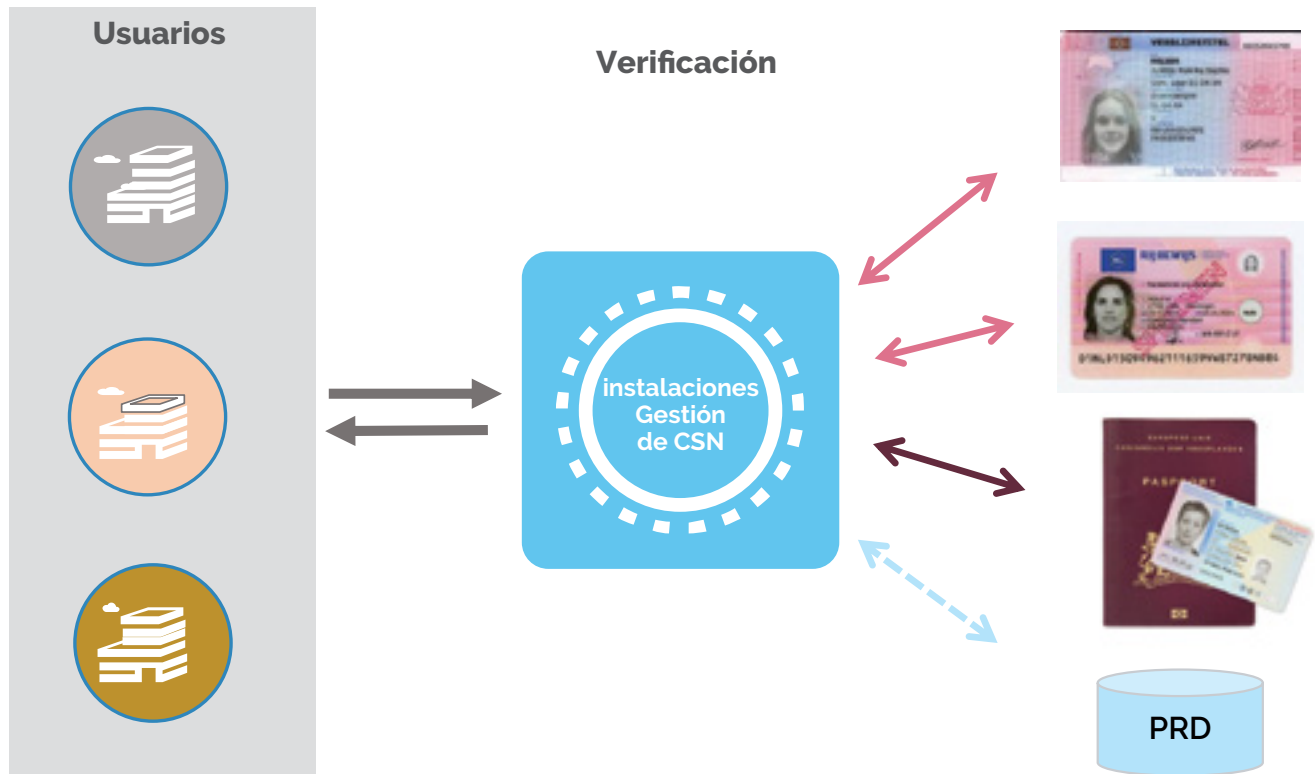
Las autoridades municipales son responsables de emitir credenciales de identidad legal, como tarjetas de identidad nacionales, pasaportes y licencias de conducir. Los datos biométricos, tales como fotos para la identificación nacional, pasaportes y licencias de conducir, se almacenan en una base de datos separada que las agencias

emisoras mantienen. Sin embargo, cualquier otra información personal impresa en estos documentos se extrae directamente del registro central de población.

Cuando se ingresa información en un registro personal en un registro de población municipal que es diferente de la información sobre credenciales de identidad, o que identifica a una persona como fallecida, esa información se comparte a través del registro de población central. La información generalmente se originaría cuando una persona registra eventos vitales de la vida. Esta información se comparte a través del registro de población central para ser identificada como no válida con la base de datos que emitió las credenciales de identidad más recientes. El Ministerio del Interior mantiene una base de datos separada de credenciales de identidad robadas, perdidas e invalidadas. La policía y Control Fronterizo tienen acceso total a esta base de datos y pueden usar unidades móviles para comunicarse con la base de datos central a través de redes móviles GSM.

Los administradores públicos y los proveedores de servicios utilizan principalmente documentos de identidad nacionales con fines de identificación y para recopilar datos personales que requieren directamente del registro de población.

Los proveedores privados de servicios dependen en gran medida de la verificación de la información de identidad legal y la validez de las credenciales de identidad emitidas para sus procesos, especialmente si firman acuerdos contractuales con individuos. Las organizaciones comerciales pueden verificar la autenticidad de las credenciales de identidad emitidas y la validez de los documentos emitidos accediendo a la base de datos de credenciales de identidad.



PRD: siglas en inglés para base de datos de registros personales
 CSN: siglas en inglés para número de servicio al ciudadano

Figura 5.6: Proceso para verificar la validez de las credenciales de identificación en bases de datos de credenciales de identificación no válidas.

Fuente: Oficina Nacional de Datos de Identidad.

Sin embargo, el acceso a la información personal por parte de organizaciones comerciales está estrictamente limitado. Su consulta en la base de datos de credenciales de identidad no válidas generará una respuesta de "documento válido" o "documento no válido". Este servicio es ampliamente utilizado por

- bancos;
- compañías de seguros;
- organizaciones médicas;
- prestamistas hipotecarios/compañías de crédito;
- notarías;
- empresas de alquiler; y
- empresas de telecomunicaciones.

Las Figuras 5.7 y 5.8 resumen los datos disponibles más recientes, lo que muestra que el número de consultas de organizaciones comerciales llegó a 20,1 millones en el 2018. Esto representa un aumento constante de más de 9,1 millones de consultas en el 2011. Más importante aún, la Figura 5.7 muestra la cantidad de documentos de identificación válidos o precisos en circulación. Cuando se realizaron solicitudes de validación de los documentos de identificación presentados en el 2018, el sistema marcó 130.000 respuestas de documentos no válidos, casi cuatro veces más que en el 2011.

Con la digitalización de muchos servicios, el Ministerio del Interior ha desarrollado sistemas digitales para identificar a las personas que solicitan servicios gubernamentales en línea.

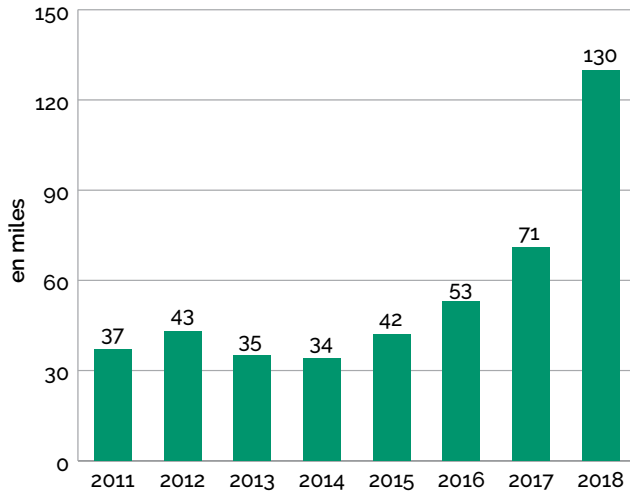


Figura 5.7: Número de solicitudes de verificación que devolvieron una respuesta de “documento no válido”

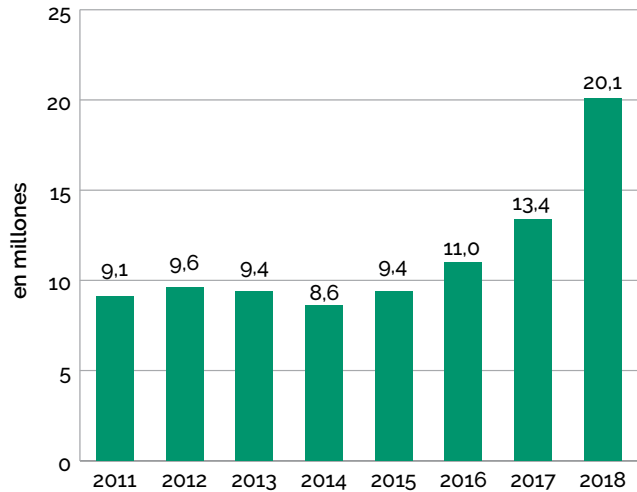


Figura 5.8: Número de solicitudes de verificación de credenciales de identidad provenientes de entidades comerciales

DigiID es una credencial de identidad digital que se ha utilizado en los Países Bajos desde el 2007. Su uso se ha incrementado para reflejar el aumento de los servicios gubernamentales disponibles en línea. DigiID se emite a solicitud de residentes y no residentes inscritos en el registro de población. Consiste en un nombre de usuario y una contraseña, que se envía por correo en un sobre sellado y no transparente a la dirección registrada del residente. Los no residentes pueden obtener un DigiID en el aeropuerto cuando visitan los Países Bajos. La identificación implica hacer coincidir el nombre de usuario y la contraseña autenticados con los datos de identidad actualizados y otros datos personales del registro de población. Los cambios en la información de identidad a través del registro civil no requieren de un nuevo DigiID, ya que el registro de población siempre proporciona la información personal más actualizada para autenticar las credenciales de DigiID.

Con el tiempo, se introdujo la autenticación de dos factores mediante el servicio de mensajes cortos (SMS) o mensajes de texto. Actualmente,

se está desarrollando un sistema para permitir la autenticación de dos factores utilizando una aplicación móvil.

DigiID en números

Se procesaron **305 millones** de solicitudes de autenticación en el 2017.

14 millones de residentes y no residentes tienen un DigiID.

650 organizaciones aceptan DigiID como identificación.

Se hicieron **20** solicitudes por persona en el 2017.

Figura 5.9: Estadísticas sobre el uso de DigiID por ciudadanos y usuarios de datos externos.

5.6 Compartir información con otros registros funcionales

Cuando los datos de identidad legal se inscriben en el registro de población para un nacimiento, esta información se comunica a otras partes interesadas para activar servicios específicos, como el programa de vacunación de recién nacidos. Al recibir los datos de nacimiento del registro de población, las autoridades de salud emiten una invitación para la vacunación dentro de los cuatro días posteriores al nacimiento. Los padres del niño son notificados a intervalos específicos para las vacunas subsiguientes.

Buena práctica: Legalizar el principio de “registrarse una sola vez”

A lo largo de la vida de una persona, esta interactuará con la administración estatal con mayor frecuencia, lo que aumenta la cantidad de datos personales que están vinculados a través de varios registros digitalizados. En los Países Bajos, existen 10 registros separados, fundamentales e interconectados que operan según los estándares del sistema acordados para garantizar la interoperabilidad entre ellos. El objetivo principal del sistema de registros básicos es permitir que el gobierno holandés recopile datos solo una vez y los conserve en un solo registro. Cada vez que una agencia gubernamental requiere información, debe obtenerla del registro básico apropiado. Por ejemplo, si la Administración de Impuestos y Aduanas holandesa necesita la dirección de alguien, no tiene permitido pedirle información a la persona. En su lugar, la obtiene del Registro Básico de Datos de la Población (BRP). Legalmente, los ciudadanos solo deben proporcionar datos una vez, y todas las agencias gubernamentales deben usar los mismos datos.

La Figura 5.10 a continuación ilustra cómo la información personal del registro de población central se utiliza como fuente de datos personales para otros registros básicos, vinculando directamente a 6 de 10 registros básicos:⁵

- El **Registro clave de direcciones y edificios** contiene datos básicos municipales sobre todas las direcciones y edificios dentro del municipio. Kadaster, la Agencia de Catastro, Registro de Tierras y Cartografía de los Países Bajos, gestiona el registro y proporciona datos a oficinas públicas, instituciones, empresas y ciudadanos privados.
- El **Registro de ingresos** contiene el ingreso total o el ingreso anual sujeto a impuestos de todos los que presentan una declaración de impuestos. Las organizaciones gubernamentales usan el registro para determinar suplementos, subsidios o beneficios.
- El **Registro de valoración de bienes inmuebles** consiste en un rango de datos de bienes inmuebles que ayudan a establecer el valor de la propiedad.
- El **Registro comercial** contiene información sobre todas las empresas y entidades legales. Todos los demás actores económicos también figuran en este registro, lo que garantiza la seguridad jurídica al hacer negocios. Se requiere que todas las agencias gubernamentales utilicen este registro. Por ejemplo, un municipio consultará el registro comercial cuando busque información de una empresa.
- El **Registro de vehículos** enumera datos sobre vehículos, documentos de registro de vehículos y personas a quienes se asignó un documento de registro de vehículos. La Autoridad de Vehículos de los Países Bajos proporciona esta información a las autoridades, ciudadanos y empresas.
- El **Registro catastral** consiste en el registro catastral y el mapa catastral. Muchos clientes utilizan los datos catastrales como base para sus propios procesos de trabajo.

Otros registros básicos, tal como el Registro de Topografía, el Registro de topografía a gran escala y el Registro sub-superficial, no están directamente vinculados al registro de población central.

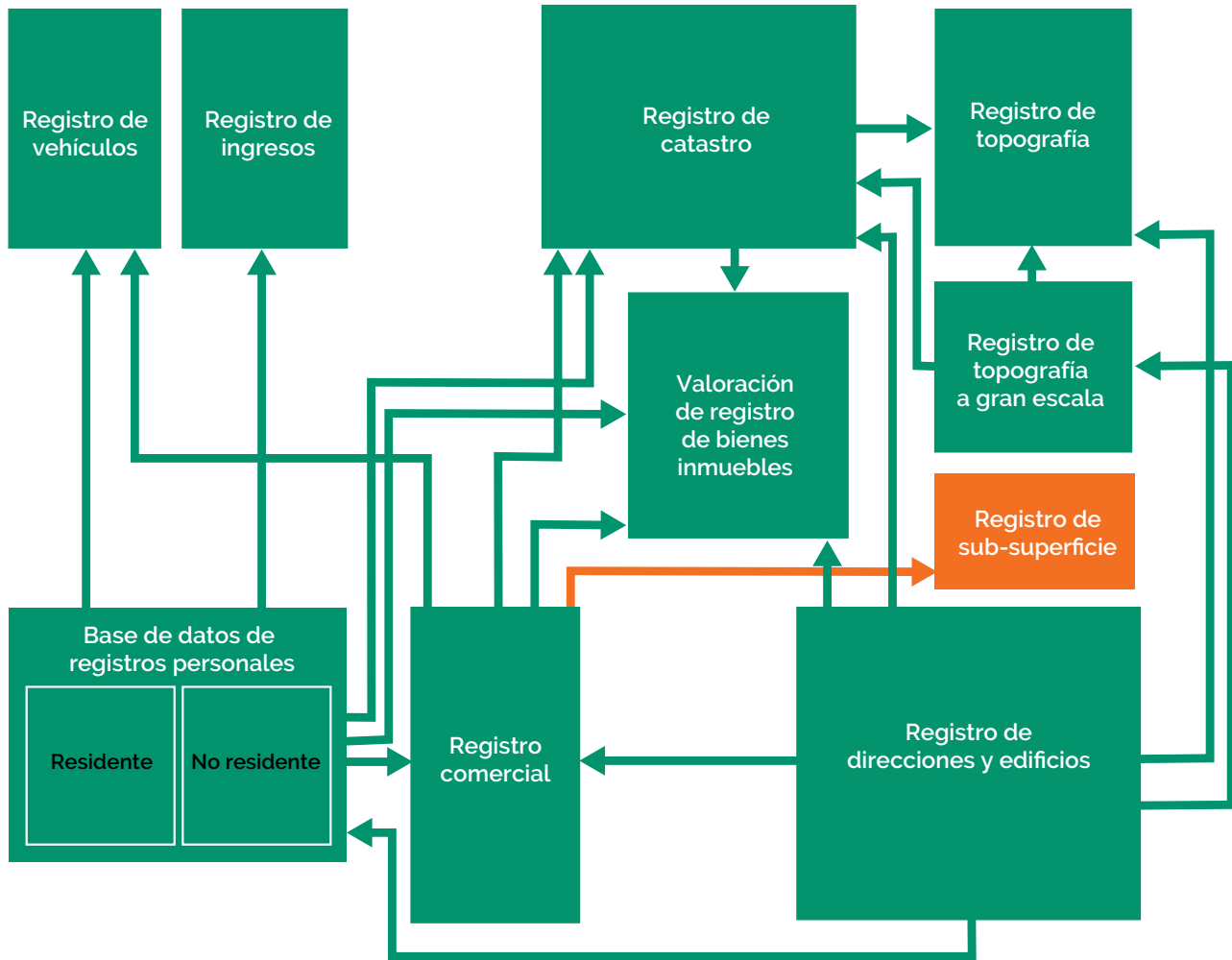


Figura 5.10: Diez registros básicos operados por el gobierno de los Países Bajos y la dirección de intercambio de datos entre registros individuales.

Fuente: Oficina Nacional de Datos de Identidad.

5.7 Beneficios de fortalecer el papel del registro civil en el sistema de identidad

En los Países Bajos, el registro de eventos vitales es universal y tiene lugar a medida que ocurren eventos vitales para todos los que residen en su territorio. Con registros de población en uso durante casi dos siglos, se ha convertido en la norma obtener información de identidad a partir de registros de eventos vitales. Además, las autoridades holandesas continúan registrando capas adicionales de información personal hasta que una persona muere y su registro personal se traslada permanentemente a la categoría de no residente y se marca como fallecido.

Todas las comunicaciones entre los ciudadanos y el estado se basan en esta información, con sistemas administrativos diseñados para extraer dicha información del registro de población. Este proceso fue efectivo cuando el registro de la población se realizaba completamente en papel, y sigue siendo confiable ahora que la información se procesa digitalmente. La digitalización ha reducido la importancia del correo masivo como medio para comunicar información a los ciudadanos. Como resultado, la información de la dirección se ha vuelto menos importante, aunque sigue siendo extremadamente relevante para determinar el valor de los beneficios estatales que dependen del número y tipo de residentes que viven en un hogar específico.

Operar el Fondo Social de manera eficiente a través de un registro de población digitalizado

El Fondo Social holandés, que distribuye 40 mil millones de euros en beneficios de pensión y 3 mil millones de euros en beneficios para niños cada año, depende completamente de la información del registro de población. Por ejemplo, todos los residentes califican para una pensión estatal cuando cumplen 65 años. Los residentes reciben una notificación por escrito con seis meses de anticipación para informarles cuándo comenzarán sus pagos de pensión. La información personal, tal como la fecha de nacimiento, le permite al Fondo planificar los gastos e inscribir a nuevos beneficiarios. Cuando los pensionados existentes informan que se están mudando al extranjero, su registro se transfiere al registro de no residentes, lo que hace que el Fondo Social transfiera las pensiones a una cuenta designada en el extranjero. El Fondo Social también combina datos sobre los ingresos de los padres, el estado civil y el número de residentes en una dirección para determinar el valor de los beneficios por hijos. Todo ello ocurre con muy poca intervención de los ciudadanos. En el lado operativo, la digitalización del registro de población ha permitido al Fondo Social reducir su fuerza laboral en un 50%, ya que la mayoría de los procesos están automatizados. Los funcionarios del Fondo Social estiman que digitalizar el proceso de beneficios ahorra unos 120 millones de euros al año.

Buena práctica: generar datos censales del registro de población

Holanda es uno de los países de Europa que no realiza un censo nacional como un proyecto separado con un presupuesto masivo. En cambio, los datos del censo se producen directamente a partir de los datos del registro de población y otros registros digitales.

Consideraciones financieras

Según la ley sobre el registro de población central, el Ministerio del Interior y las agencias que utilizan datos del registro de población comparten la responsabilidad de gobernar su funcionamiento. Este requisito está diseñado para garantizar un entendimiento mutuo sobre cómo debe funcionar el registro de población. En caso de falta de acuerdo sobre puntos específicos, el Ministerio del Interior está autorizado a tomar una decisión final.

Los beneficios económicos de mantener un registro de población en los Países Bajos se dan por sentados y hace mucho tiempo dejaron de calcularse. Los usuarios externos proporcionan una parte del financiamiento para el registro de población que se determina a través de los procesos de decisión en el Consejo Consultivo.

Un Consejo Consultivo es responsable de implementar este acuerdo de toma de decisiones. Este consejo incluye seis representantes del Ministerio del Interior, tres representantes municipales, tres funcionarios de agencias municipales y no municipales que suministran al Ministerio datos sobre no residentes, y seis representantes de agencias que usan datos acerca de la población.

Buena práctica: determinar las contribuciones financieras de las agencias al sistema de registro de población BRP

Una de las tareas más importantes del Consejo Consultivo es determinar la cantidad de contribuciones financieras requeridas para apoyar la operación del registro central de población. Las contribuciones cubren los costos operativos y de recursos humanos necesarios para mantener y operar el registro. Según la ley holandesa, la cantidad de información que una agencia adquiere del registro de población determinará su nivel de contribución financiera. Las contribuciones son directamente proporcionales al volumen de información obtenida del registro central de población.

Statistics Netherlands pertenece al sector denominado Statistics Netherlands y otras agencias. Otros miembros de este sector incluyen la Agencia de Catastro, Registro de Tierras y Cartografía de los Países Bajos; las 12 provincias holandesas; la Cámara de Comercio; y la Real Asociación Holandesa de Notarios de Derecho Civil. Statistics Netherlands representa este sector en el Consejo Consultivo.

Conclusiones

El sistema de identidad de los Países Bajos demuestra una comprensión profundamente arraigada de cómo las interacciones entre las autoridades públicas y los ciudadanos pueden ser respaldadas por un sistema robusto que reconoce, registra y gestiona la información de identidad. Además, ilustra cómo la eficiencia general de un gobierno depende del acceso a información de identidad actualizada y fácilmente disponible, incluyendo la dirección de residencia.

El registro de la información de identidad y dirección de residencia en los registros de población municipales es una tradición de larga data en los Países Bajos. Si bien el sistema se ha mantenido fundamentalmente sin cambios desde su inicio, se ha actualizado gradualmente para aprovechar las nuevas tecnologías TIC a medida que surgen.

Los registros de población municipal en los Países Bajos han reflejado tradicionalmente un enfoque holístico para el registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad. Cada nueva capa de información de identidad desde el nacimiento hasta la muerte se registra en el registro de población utilizando información sobre eventos vitales registrados. Esta información se utiliza como fuente de datos de identidad para emitir documentos de identidad y actualizar datos de identidad en otros sistemas funcionales gubernamentales.

El sistema de identidad de los Países Bajos se basa en el principio de "registrarse una sola vez". En la práctica, esto significa que los ciudadanos residentes y no residentes necesitan registrar nueva información de identidad solo una vez. El sistema está diseñado para garantizar que la nueva información relacionada con la identidad esté disponible para todos los sistemas gubernamentales que requieren la información, que actualmente incluye aproximadamente 1200 organizaciones gubernamentales y 4000 sistemas gubernamentales TIC. El principio de "registrarse una sola vez" es tan crítico para el funcionamiento y la eficiencia del sistema que se han implementado disposiciones legales para prohibir a las autoridades gubernamentales solicitar datos de información personal de los ciudadanos si esa información se ha registrado previamente.

El registro civil y los sistemas de estadísticas vitales son fundamentales para el ecosistema de identidad de los Países Bajos. Los eventos vitales registrados se utilizan en el registro de población digitalizado y luego son procesados por otros sistemas gubernamentales. Si bien los registros en papel del registro civil todavía se conservan y preservan meticulosamente, solo se usan como una "reserva de oro de información de identidad" para situaciones en las que no se puede acceder digitalmente a la información de identidad. ●



Notas finales

- 1 Wet basisregistratie personen (*Ley de Registro Básico de las Personas*), Gobierno de los Países Bajos. wetten.overheid.nl/BWBR0033715/2019-02-03
- 2 Persoonsinformatievoorziening Nederlandse Antillen en Aruba (Suministro de información personal en las Antillas Neerlandesas y Aruba). rvig.nl/caribisch-gebied/persoonsinformatievoorziening-nederlandse-antillen-en-aruba-piva
- 3 Prins, K. Datos de registro de población, base para las estadísticas de población de los Países Bajos.. *Statistics Netherlands*, 2016. cbs.nl/en-gb/background/2016/01/population-register-data-basis-for-the-netherlands-population-statistics
- 4 Decisiones. Ministerio del Interior. publicaties.rvig.nl/Besluiten_en_modelautorisaties/Besluiten/BRP_besluiten
- 5 Gobierno digital. Gobierno de los Países Bajos. nldigitalgovernment.nl

Contenido

Figuras	136
Tablas	136
Acrónimos	136
Agradecimientos	136
Resumen ejecutivo	137
Resumen de buenas prácticas	138
6.1 Introducción	139
Información general	139
6.2 Medidas legales e institucionales	141
Red de proveedores de servicios del RENIEC	143
6.3 Registro civil y estadísticas vitales	145
Ciclo de registro	145
Procesamiento de actas de registro civil	150
6.4 Integración de CRVS y gestión de identidad	152
Integración de bases de datos	153
Intercambio de información con otros registros funcionales	155
Padrón electoral	158
Conclusión	159
Buenas prácticas para hacer frente a los desafíos	159
El registro civil como pilar de la gestión de identidad	159
Reducción de brechas	159
Notas finales	162

Figuras

Figura 6.1: CRVS y sistemas de gestión de identidad en Perú. 137

Figura 6.2: Mapa geográfico de Perú. 139

Figura 6.3: Línea cronológica del registro civil y la identificación, antes de que se creara el RENIEC. 140

Figura 6.4: Ciclo de registro y documentación. 145

Tablas

Tabla 6.1: Información sobre Perú. 139

Tabla 6.2: Red de oficinas del RENIEC (agosto de 2019). 143

Tabla 6.3: Red de Oficinas de los Registros del Estado Civil (OREC) (agosto de 2019). 144

Tabla 6.4: Inscripciones de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción. 147

Tabla 6.5: Procesamiento de actas registrales históricas (hasta el 5 de abril de 2019). 151

Tabla 6.6: Consultas anuales al registro de identificación (2018). 155

Tabla 6.7: Nuevo proceso de EsSalud para completar las evaluaciones de elegibilidad para el subsidio de lactancia. 156

Acrónimos

CRVS	Registro civil y estadísticas vitales
EsSalud	Seguro Social de Salud
ID	Identidad
OREC	Oficina de Registros del Estado Civil
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
NIU	Número de identificación único

Agradecimientos

Este estudio de caso es un capítulo en un compendio más amplio, el *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad*. Este trabajo fue desarrollado por el equipo del Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales – Anette Bayer Forsingdal, Irina Dincu, Kristin Farr, Montasser Kamal y Nomthandazo Malambo – en colaboración con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD) – quien manejó la producción de la colección – Karen Bett, Jenna Slotin y Colleen Wile.

Queremos agradecerle a Verónica Álvarez por su investigación, las visitas que realizó al país, la recopilación de datos y la redacción preliminar de este estudio, así como a William Muhwava, Dan Muga, Amadou Diouf y Kendra Gregson, del comité de asesoramiento técnico, por su revisión por pares.

Extendemos nuestro sincero agradecimiento a Rebeca Omaña de la Organización de los Estados Americanos por revisar esta versión en español, que ha sido traducida de la versión original del documento en inglés.

Finalmente, estamos en deuda con el Gobierno de Perú, que compartió sus historias y sus logros con nuestros investigadores. Un agradecimiento especial a Bernardo Pachas Serrano, Danilo Chávez Espíritu, Carlos Reyna Izaguirre, Ricardo Saavedra Mavila y Lorenza Sarria García.

Resumen ejecutivo

Después de gestionar durante más de un siglo un sistema de registro civil e identificación disperso y muy vinculado a fines electorales, Perú crea en 1993 una entidad nacional única que se hace cargo de ambas funciones. En un escenario de intensa violencia política, se crea en Perú por mandato constitucional el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), para convertirse en el organismo competente en temas relacionados con el registro civil y la identificación.

En los últimos 25 años, el RENIEC articuló un sistema bastante descentralizado, que extendió la cobertura del registro de hechos vitales e identificación de ciudadanos y además integró los sistemas de registro civil y estadísticas vitales (CRVS) y de gestión de identidad. Con la introducción de procesos y pautas estándar, tecnología digital y digitalización del registro civil y los registros de identificación, el RENIEC ha logrado crear, con buenos resultados, dos bases de datos centrales: la base de datos del registro civil y el registro de identificación.

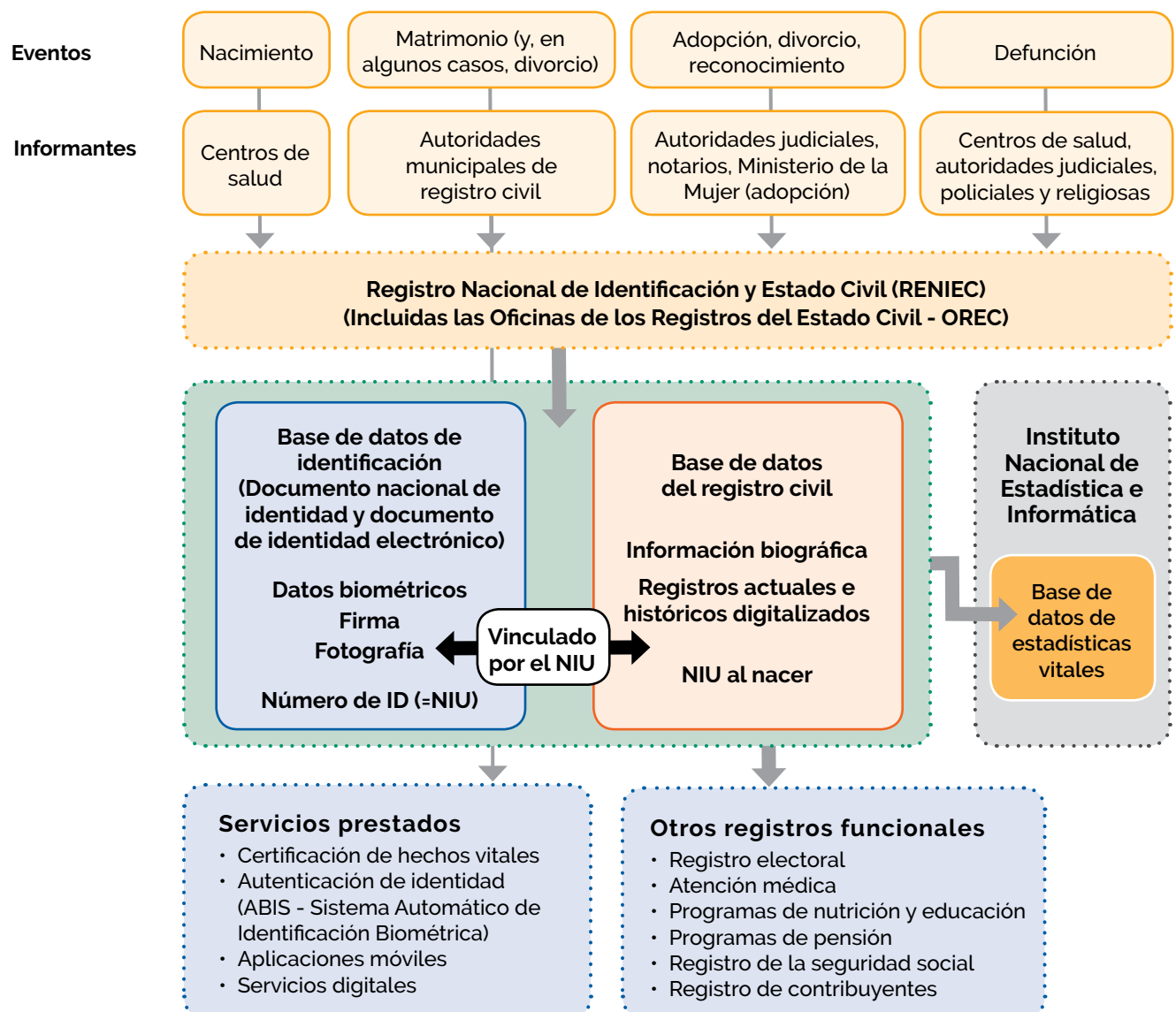


Figura 6.1: CRVS y sistemas de gestión de identidad en Perú.

A lo largo del proceso, el RENIEC incrementó la colaboración entre organizaciones públicas y privadas mediante el intercambio de datos, y se convirtió en el principal recurso con el que cuenta Perú para la autenticación de la identidad. La información provista por el RENIEC permite brindar un servicio más eficiente e inclusivo, puesto que ayuda a mejorar la identificación de los beneficiarios y a dirigir los beneficios sociales, reducir las desviaciones de fondos y eliminar inscripciones duplicadas y fraudulentas que dan lugar a pagos indebidos de programas sociales.

La gestión de los subsidios nutricionales es un ejemplo de la manera en que la información del registro civil puede mejorar, de forma significativa, la prestación de servicios y, a la vez, ahorrar tiempo y dinero. El RENIEC ha sido determinante a la hora de garantizar que una mayor cantidad de recién nacidos reciba apoyo nutricional a tiempo al reducir el proceso de solicitud de dos meses a 72 horas. Asimismo, logró aumentar la cantidad de beneficiarios de un 36 % a un 71 % durante el primer mes.

Resumen de buenas prácticas

El RENIEC ha hecho lo necesario para que el registro civil sea el pilar de la gestión de identidad mediante la implementación de buenas prácticas que han fortalecido el sistema de CRVS y la prestación de servicios. Entre ellas, podemos mencionar las siguientes:

- Independencia y autonomía constitucionales.
- Actas digitalizadas.
- Intercambio de información entre sectores públicos y privados.
- Estrategias de integración combinadas con tecnología de la información (TI).
- Servicios en línea en centros de salud para certificación y registro de nacimientos y defunciones.

Con el objetivo de llegar a los sectores más vulnerables de la población y reducir las diferencias entre el registro y la identificación, el RENIEC ha introducido, además, buenas prácticas destinadas a garantizar la inclusión de todas las personas:

- Servicios mejorados para las comunidades indígenas;
- Alianzas y cooperación entre instituciones; y
- Unidades de registro itinerantes.

Como resultado de esto, el RENIEC se ha convertido en la institución más confiable de Perú. La capacidad del RENIEC para brindar datos confiables, combinada con su contribución a la eficiencia e inclusividad en la prestación de servicios, ilustra de qué manera la integración de CRVS con los sistemas de gestión de identidad es fundamental para garantizar el acceso de los ciudadanos a derechos e implementar mejores políticas.



6.1 Introducción

Información general

Nombre del país	Perú
Superficie	1285 millones de km ²
Ubicación geográfica	Región andina de América del Sur. Limita al norte con Ecuador y Colombia, al este con Brasil, al sureste con Bolivia, al sur con Chile y al oeste con el Océano Pacífico.
Población total	31.237.385 (censo de 2017)
Porcentaje de población urbana	79,3 %
Idioma oficial	Español, quechua, aimara y todos los otros idiomas indígenas (estimados en un total de 48)
Agencia de Registro Civil e Identificación Civil	RENIEC (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil)
Tasa de registro de nacimientos	98,3 % (RENIEC 2017, en función del total de nacimientos estimados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática)
Tasa de registro de defunciones	78,1 % (RENIEC 2017, en función del total de defunciones estimadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática)
Cobertura de la identificación	99,3 % (RENIEC 2018)

Tabla 6.1: Información sobre Perú.



Figura 6.2: Mapa geográfico de Perú.

Descargo de responsabilidad: los límites utilizados en este mapa no implican aprobación o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

Contexto histórico

El registro civil se instituye en Perú en 1852, con el primer Código Civil, que crea los Registros del Estado Civil, para reemplazar a los registros parroquiales, donde se registraban los nacimientos, matrimonios y defunciones, a través de la iglesia católica.

Con la creación de las municipalidades en 1856, los alcaldes asumieron la responsabilidad de gestionar y mantener las actas del registro civil. El sistema de registro civil funcionaba de forma descentralizada y heterogénea, disperso en más de 2500 oficinas, sin una entidad nacional que actuara como órgano regulador. En alguna medida, el sistema actual de registro civil de Perú permanece descentralizado.

En cambio, la identificación se ha relacionado tradicionalmente con las elecciones. En 1931, el Registro Electoral del Perú¹ emitió la primera credencial de identificación para todos los peruanos adultos varones, en ese momento el único sector de la población autorizado a votar. Hasta la creación de la actual agencia de registro civil e identificación civil, el registro electoral de Perú era el responsable de emitir libretas electorales. Durante la segunda mitad del siglo 20, se utilizaban las credenciales electorales como el principal documento nacional de identidad para todos los ciudadanos adultos. A su vez, eran la principal prueba de identidad legal para interactuar con organizaciones públicas y privadas. En el marco de este sistema, los menores no se identificaban y, ante la ausencia de pautas claras y de procedimientos estándar, eran frecuentes las irregularidades en el registro.²

Entre 1980 y 2000 Perú enfrentó una intensa violencia política. Como resultado de los enfrentamientos entre las fuerzas militares y de seguridad de Perú con el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru y con el grupo Sendero Luminoso, fallecieron o desaparecieron más de 69,000 personas. El conflicto provocó, además, la destrucción de los edificios de gobierno

locales. Se quemaron documentos del gobierno local para cortar vínculos entre las personas y el gobierno central.³

El miedo a la violencia y la destrucción de registros fueron factores que se sumaron a las dificultades existentes para acceder a los servicios y a la información del registro civil. En consecuencia, miles de peruanos quedaron indocumentados, en especial en zonas rurales remotas y en comunidades indígenas. El conflicto generó un desplazamiento interno de aproximadamente 600,000 personas que, en muchos casos, no tenían documentos de identificación o no los llevaban consigo en ese momento. Algunas personas generaron registros duplicados, ya que se inscribieron, posteriormente, en diferentes oficinas. Otras cambiaron sus nombres para proteger su integridad física o alteraron su identidad al cambiar su fecha de nacimiento y evitar así sanciones por no haberse presentado a cumplir el servicio militar.⁴

En medio de la agitación política de 1993, el gobierno peruano aprobó una nueva Constitución, que es la que está vigente en la actualidad. Se estableció el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), una organización de registro e identificación civil de jurisdicción nacional.

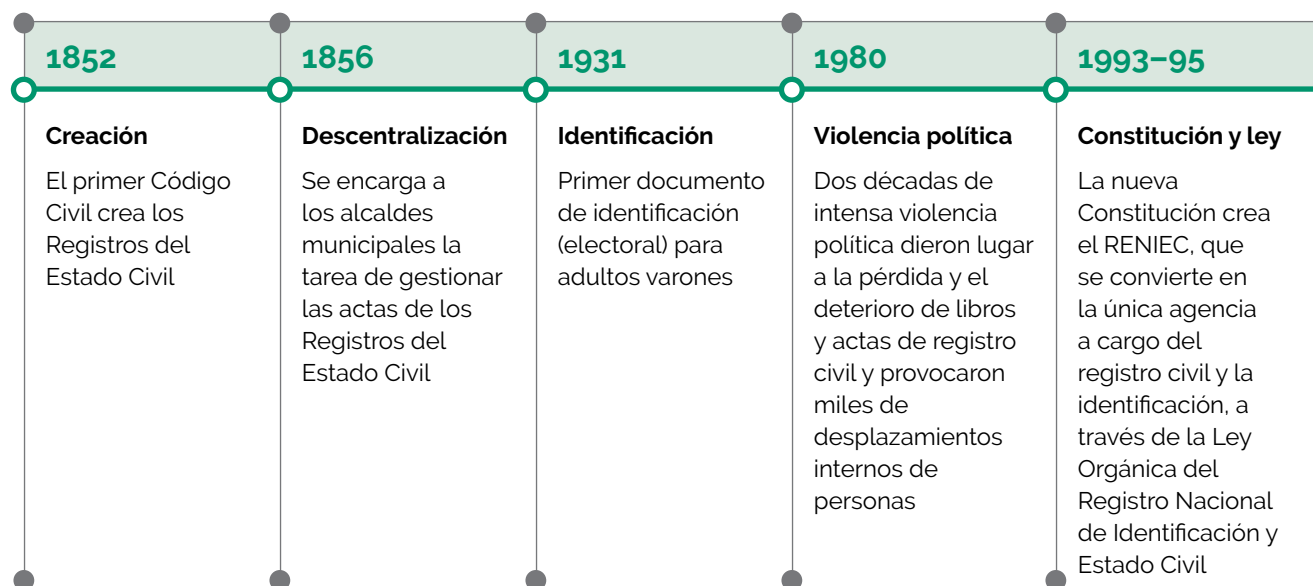


Figura 6.3: Línea cronológica del registro civil y la identificación, antes de que se creara el RENIEC.

6.2 Medidas legales e institucionales

Cuando se creó RENIEC en 1993, las responsabilidades tanto del registro civil como de la identificación se adjudicaron a una entidad nacional única. No obstante, el RENIEC se estableció oficialmente en 1995, con la promulgación de la Ley Orgánica de Perú.

Buena práctica: independencia y autonomía constitucionales

RENIEC se creó como un organismo autónomo, con independencia constitucional. La elección del director nacional de RENIEC está a cargo de la Junta Nacional de Justicia mediante un examen de candidatos público y competitivo. Asimismo, solo lo puede destituir la Junta. El director nacional se designa por un período de cuatro años, con opción de designación para un segundo mandato. Debido a las condiciones políticas inestables bajo las que se creó el RENIEC, su independencia y autonomía son fundamentales para su estabilidad y continuidad.

El RENIEC está respaldado por un mandato constitucional y por la Ley Orgánica, que ocupa un lugar jerárquico más importante que las leyes ordinarias. Esto ofrece una sólida base legal para que el RENIEC pueda operar y liderar la integración de los sistemas de registro civil e identificación.

El RENIEC es el único organismo que tiene mandato constitucional para prestar servicios de registro civil, asignar un número de identificación único (NIU) y emitir un Documento Nacional de Identidad para todos los ciudadanos peruanos que se encuentren en el país o en el extranjero.

El RENIEC gestiona y administra el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales, único registro de identificación de Perú. La información de identidad se registra en la base de datos cuando los ciudadanos reciben su primer documento nacional de identidad. Este registro constituye la principal base de datos del RENIEC y lo utilizan diversos actores públicos y privados para autenticar identidad.

El RENIEC también administra el Sistema Integrado de Registros Civiles y Microformas. Esta base de datos digital de registro civil sirve para dos propósitos relevantes:

- Brinda una plataforma en línea en la que los registradores civiles pueden inscribir hechos vitales en las oficinas del RENIEC, en oficinas del registro civil ubicadas en municipalidades provinciales y de distrito y en zonas rurales y comunidades indígenas que no están completamente incorporadas al RENIEC y continúan funcionando con cierto grado de descentralización. Las oficinas deben contar con conexión a Internet para poder utilizar la plataforma.
- Funciona como un archivo digital para actas registrales actuales e históricas, en el que se combinan imágenes digitales de los documentos originales (microformas certificadas) con texto digitalizado, lo que facilita la búsqueda y recuperación de datos.

Los registros se vinculan con números de identificación únicos, que se asignan durante el registro de nacimientos y ayudan a establecer relaciones de los hechos vitales de una persona dentro de la base de datos del registro civil. Estos registros, utilizados en forma conjunta, son indispensables para el RENIEC a la hora de integrar los datos de registro civil e identificación.

Otras leyes relevantes relacionadas con la tarea del RENIEC son las siguientes:

- *Ley de Firmas y Certificados Digitales* (2000).
- *Ley que regula el procedimiento de reposición de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción destruidas o desaparecidas por negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos* (2009).
- *Ley de Protección de Datos Personales* (2011).
- *Ley de Gobierno Digital y de Identidad Digital* (2018).

Durante casi 25 años el RENIEC ha dado prioridad a la entrega de documentos nacionales de identidad con respecto a las funciones de registro civil. El sistema de registro civil de Perú, originalmente descentralizado, incluía diversos procedimientos y formularios que estaban dispersos por todo el país, sin un mecanismo sistemático o centralizado para transferir o archivar datos de registro civil. El RENIEC ha hecho importantes avances a través de la estandarización de principios y pautas para el registro, la modernización de procesos, la integración de sistemas diversos y, más recientemente, la prestación de servicios en lenguas indígenas. Estos son algunos de los pasos clave:

- Introducción de legislación general para regular los procesos de registro civil e identificación.
- Centralización de la producción y distribución de formularios estandarizados.
- Desarrollo de una plataforma digital común para el registro de hechos vitales en línea.
- Aprobación de criterios específicos para la designación de registradores civiles.
- Desarrollo de manuales de procedimiento detallados y responsabilidades claramente definidas para los funcionarios de registro civil.

- Creación de un centro de capacitación de registro interno, la Escuela Registral, para brindar capacitación continua al personal del registro civil.

Además, el RENIEC creó el Portal web del registrador civil,⁵ una herramienta en línea que les permite a los registradores mantenerse al día con los cambios legislativos y normativos y también con los procesos y procedimientos de registro civil. El portal también brinda acceso a los registros de firma y a los múltiples formularios que requieren los registradores para realizar sus tareas. A través del apoyo a los registradores, el RENIEC se propone brindar servicios más eficientes para la comunidad.

Si bien el RENIEC tiene autoridad exclusiva sobre las funciones de identificación, en algunos casos el organismo delega la responsabilidad del registro civil. Como parte de la red descentralizada de oficinas de registro civil que existían antes del RENIEC, estas oficinas se llaman Oficinas de los Registros del Estado Civil (OREC). Aunque no se han incorporado completamente al RENIEC, prestan servicios de registro civil.

Vale la pena mencionar que el RENIEC ha aprovechado la tecnología digital disponible para automatizar muchos de sus procesos de registro civil e identificación. Hay más de 1300 oficinas de registro civil descentralizadas que funcionan bajo la esfera de gobiernos municipales y representan un 21 % de la cantidad total de oficinas, pero cuyo alcance se extiende a más de dos tercios de la población. Actualmente, estas oficinas pueden registrar hechos vitales en línea, que actualizan automáticamente la base de datos del registro civil y se conectan con el registro de identificación a través de un número de identificación único.

Red de proveedores de servicios del RENIEC

El RENIEC presta servicios de registro civil e identificación a través de sus propias oficinas y plataformas y a través de las Oficinas de los Registros del Estado Civil (OREC), que no se han incorporado completamente al RENIEC (Tabla 6.2). En total, el RENIEC presta servicios en más de 4800 oficinas, en forma directa o en cooperación con los gobiernos municipales.

En 1996 el RENIEC delegó responsabilidades de registro civil en las oficinas de OREC, ante la imposibilidad de incorporar miles de registros en el corto plazo. No obstante, el RENIEC ha implementado, desde ese momento, una estrategia de integración para incorporar

gradualmente a todas las oficinas. Hasta la fecha se digitalizaron datos de registro de nacimiento, matrimonio y defunción de 70 oficinas, y se incorporaron a la base de datos centralizada del RENIEC.

El RENIEC ha revocado legalmente la delegación de funciones de registro civil a determinadas oficinas de OREC, pero estas oficinas siguen entregando copias certificadas de los registros que mantienen. En otras oficinas de OREC, los registradores civiles pueden registrar hechos vitales directamente en el sistema en línea del RENIEC, en el que se almacenan de forma automática las actas de registro civil en la base de datos del registro civil, y se vinculan con el registro de identificación.

Tipo de oficina	Cantidad	Servicios de registro civil		Servicios de identificación	
		Autoridad	Copias certificadas	Solicitud	Entrega
Agencia de registro civil e identificación	78	✓		✓	✓
Oficina de registro	63	✓	✓	✓	✓
Oficina de registro auxiliar (en centros de salud)	186	✓		✓	✓
Punto de atención permanente	117			✓	✓
Punto de atención temporal	22			✓	✓
Plataforma virtual multiservicio*	11		✓	✓ (duplicado)	
Mejor atención al ciudadano**	6		✓	✓	✓
Total	483				

Tabla 6.2: Red de oficinas del RENIEC (agosto de 2019).

Fuente: RENIEC

* Máquinas similares a los cajeros automáticos, en las que los usuarios pueden pagar los trámites del RENIEC; solicitar duplicados de documentos nacionales de identidad deteriorados, perdidos o robados; obtener copias certificadas de registros que se digitalizaron en el sistema del RENIEC y actualizar su estado civil (de soltero a casado).

** Ventanillas únicas en las que múltiples instituciones, incluido el RENIEC, prestan servicios a los ciudadanos.

Tipo de oficina	Cantidad total	Completamente incorporada	Estrategia de integración		Parcialmente incorporada	Pendiente de incorporación
			Funciones parciales	Conectado en línea		
Provincial	196	15	6	173	179	2
Distritos	1678	54	9	1046	1055	569
Comunidades (Centros poblados)	2494	1	-	107	107	2386
Comunidades indígenas	470	-	-	1	1	469
Total	4838	70	15	1327	1342	3426

Tabla 6.3: Red de Oficinas de los Registros del Estado Civil (OREC) (agosto de 2019).

Fuente: RENIEC

Esta estrategia de integración, junto con los procesos de registro civil digitalizados, ha mejorado de forma significativa el registro civil en Perú. Más del 85 % de los hechos vitales ahora se registran en línea, lo cual garantiza un intercambio de información más rápido y seguro entre la base de datos del registro civil y el registro de identificación. Esto ha fortalecido los vínculos entre los datos de registro civil y el proceso de emisión de documentos nacionales de identidad, lo que permite contar con información de identidad actualizada, en especial respecto de hechos registrados en las últimas dos décadas. Hay una cantidad considerable de actas históricas más antiguas que no se han incorporado.

Quedan alrededor de 5000 oficinas por incorporar, muchas de las cuales se encuentran en comunidades rurales e indígenas remotas. Dado que estas oficinas atienden a alrededor de un 20 % de la población, lleva más tiempo digitalizar y actualizar la información. Sin embargo, a pesar de las dificultades técnicas, el hecho de mantener oficinas en las diferentes zonas en lugar de concentrar servicios en centros conectados contribuye a que los servicios se encuentren más accesibles para las poblaciones particularmente vulnerables.

Buena práctica: combinación de estrategias de integración con TI

Integrar un sistema que está disperso en más de 4800 oficinas es costoso y consume mucho tiempo. Hasta el momento, se han integrado 1400 oficinas en forma total o parcial. Si bien esta cantidad de oficinas puede parecer baja con respecto al número total, lo cierto es que representa el 80 % de la población y la demanda de servicios. El RENIEC ha integrado 70 oficinas de forma completa y ha tomado medidas complementarias para conectar la mayor cantidad posible de oficinas. El RENIEC ha revocado, de forma parcial, las funciones de registro civil de algunas oficinas, pero les permite que continúen entregando copias certificadas de actas de registro civil. No obstante, la integración más extensa se logró a través de la plataforma en línea del RENIEC, que permitió que más de 1300 oficinas pudieran prestar servicios de registro de calidad en capitales provinciales y de distrito y en pequeñas comunidades (centros poblados). Como resultado de esto, entre el 85 % y el 90 % de los registros ahora se realizan en línea.

6.3 Registro civil y estadísticas vitales

Ciclo de registro

La Constitución de Perú establece que todas las personas gozan del derecho fundamental a la identidad (artículo 2). Según el Código Civil, todas las personas tienen derecho a tener un nombre y un apellido. Este derecho se hace efectivo a través de la partida de nacimiento (artículos 19 y 25). La partida de nacimiento constituye una prueba de que la persona tiene el reconocimiento del Estado y establece la nacionalidad y la filiación. Este es un paso fundamental para lograr el acceso pleno a los derechos civiles, sociales, económicos y culturales.

Como organismo responsable del registro y la identificación, el RENIEC forma parte de la vida entera de los ciudadanos.

Por ley, el RENIEC es responsable de registrar los siguientes hechos:

- Nacimiento.
- Matrimonio.
- Defunción.
- Divorcio y disolución matrimonial.
- Reconocimiento.
- Adopción.
- Desaparición forzada, presunto fallecimiento y reconocimiento de existencia.

- Cambio de nombre.
- Naturalización.
- Pérdida y restitución de nacionalidad.

Cabe mencionar que, en Perú, el matrimonio no se considera un hecho vital, sino un hecho que modifica el estado civil de una persona. El concepto de hecho vital se reserva a nacimientos y defunciones. No obstante, de acuerdo con la terminología aceptada internacionalmente y, dado que el RENIEC registra matrimonios, en este informe el matrimonio se considera un hecho vital, para facilitar la comparación con otros estudios de caso en el compendio.

Nacimientos, matrimonios y defunciones son los principales hechos vitales que el RENIEC registra de forma gratuita. En 2018 el RENIEC registró 578,769 nacimientos (94 % se inscribieron en línea); 89,128 matrimonios (89 % se inscribieron en línea) y 149,066 fallecimientos (93 % se inscribieron en línea). Estas cifras preliminares demuestran que, con la introducción de la tecnología, la inscripción en línea en Perú ahora se puede llevar a cabo en una mayor cantidad de oficinas y se ha convertido en la principal forma en la que se realiza este trámite. En la Tabla 6.4 se detalla el período legal de inscripción, los requisitos y las observaciones para inscripciones de nacimientos, matrimonios, divorcios y defunciones.

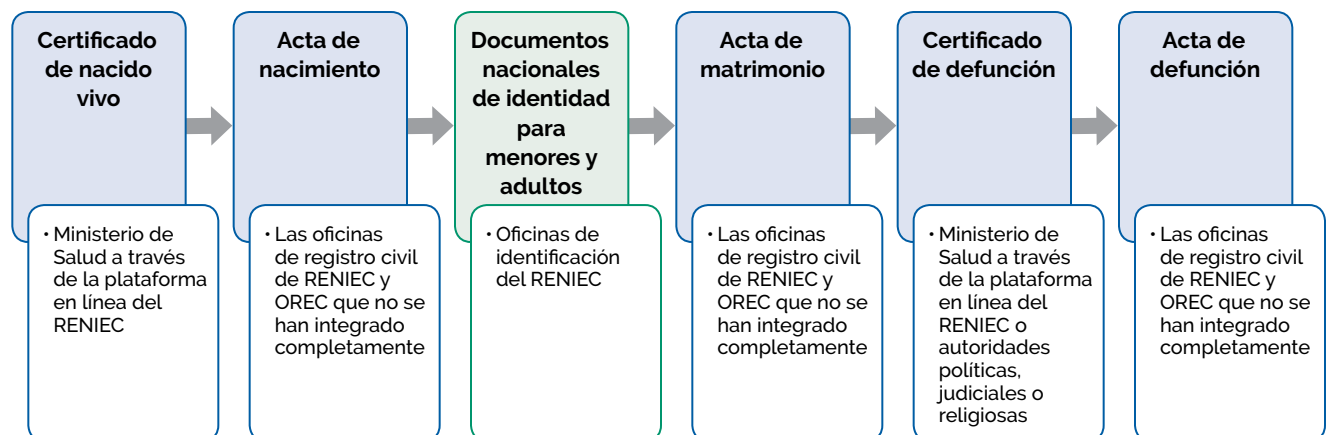


Figura 6.4: Ciclo de registro y documentación.

	Período legal	Requisitos	Observaciones
Nacimiento (registro oportuno)	Hasta 60 días después del nacimiento; hasta 90 días en zonas remotas o de frontera, comunidades indígenas y rurales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado de nacido vivo (gratuito), extendido por un profesional de la salud, o declaración jurada extendida por autoridad política, judicial o religiosa, cuando no hay un profesional de la salud disponible. 2. Documento nacional de identidad. Tarjeta de migración, pasaporte u otro documento reconocido por las autoridades peruanas para extranjeros. 3. Certificado de matrimonio para hijos de parejas casadas (a menos que haya un acta del matrimonio digitalizada en la base de datos del registro civil). 	Los nacimientos que se producen en centros de salud en los que hay una oficina de registro civil auxiliar se deben inscribir dentro de los 3 días.
Nacimiento (registro tardío)	Después de 60 días o después de 90 días en zonas remotas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado de nacido vivo (gratuito), extendido por un profesional de la salud, o declaración jurada extendida por autoridad política, judicial o religiosa, cuando no hay un profesional de la salud disponible. <ul style="list-style-type: none"> • Cuando este certificado no está disponible, se puede presentar cualquiera de estos documentos: • Certificado de bautismo. • Constancia de inscripción escolar (con indicación del último nivel aprobado). • Declaración de dos testigos adultos, que deben presentar sus documentos de identidad. 2. Documento nacional de identidad. Tarjeta de migración, pasaporte u otro documento reconocido por las autoridades peruanas para extranjeros. 3. Certificado de matrimonio para hijos de parejas casadas (a menos que haya un registro del matrimonio digitalizado en la base de datos del registro civil). 	Los adultos inscriben sus propios nacimientos. En algunos casos, los padres pueden realizar la inscripción con la autorización expresa del hijo o hija adultos, en presencia del registrador civil.
Matrimonio	No hay un período legalmente establecido (consultar las observaciones).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copia certificada del registro de celebración de matrimonio extendida por una autoridad municipal. 2. Documento nacional de identidad. Tarjeta de migración, pasaporte u otro documento reconocido por las autoridades peruanas para extranjeros. 	Cuando el matrimonio se celebra en oficinas municipales que no tienen atribuciones de registro civil, estas oficinas deben enviar una notificación de los matrimonios celebrados a la oficina de registro civil más cercana, cada 15 días. Uno o ambos cónyuges deben solicitar la inscripción.

continuada

	Período legal	Requisitos	Observaciones
Divorcio	No hay un período legalmente establecido (consultar las observaciones).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud escrita de inscripción de disolución de matrimonio. 2. Resolución judicial de divorcio o resolución certificada extendida por un notario o por la máxima autoridad municipal. 3. Documento nacional de identidad. Tarjeta de migración, pasaporte u otro documento reconocido por las autoridades peruanas para extranjeros. 4. Pago de tarifa (US\$2,50). 	Cuando se inscribe un divorcio, se actualiza el registro del matrimonio. Las personas deben actualizar el estado civil en sus documentos nacionales de identidad, dentro de los 30 días de producido el cambio. Se requiere un certificado de matrimonio actualizado.
Fallecimiento	No hay un período legalmente establecido para los fallecimientos que tienen lugar en Perú.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Certificado de defunción firmado por un profesional de la salud o declaración jurada extendida por autoridad política, judicial o religiosa, cuando no hay un profesional de la salud disponible. 2. Presentación y devolución del documento de identidad de la persona fallecida o declaración jurada de pérdida del documento de identidad, firmada por el declarante. 3. Documento nacional de identidad. 	Los fallecimientos de peruanos en el extranjero se deben inscribir en cualquier oficina de registro consular.

Tabla 6.4: Inscripciones de nacimiento, matrimonio, divorcio y defunción.

Fuente: Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (1995) y página web de RENIEC⁶

Como se muestra en la Tabla 6.4, las personas no pueden inscribir sus hijos, su matrimonio o el fallecimiento de un familiar cercano sin presentar un documento nacional de identidad. Puesto que la base de datos del registro civil y el registro de identificación están interconectados, la información sobre los solicitantes se puede recuperar en línea, para autenticar la identidad y completar los formularios de inscripción en línea de forma automática.

Según el artículo 52 de la Constitución, todas las personas que nacen en territorio peruano (*ius soli*) y aquellas que nacen en el extranjero y son hijas de una madre o padre peruanos de nacimiento (*ius sanguinis*) tienen derecho a la nacionalidad peruana. El *ius soli* se aplica independientemente de la situación migratoria de los padres. Si se produce un nacimiento en Perú y los solicitantes

presentan una constancia de nacimiento (certificado de nacido vivo o declaración jurada extendida por una autoridad comunitaria), el recién nacido se inscribe como peruano. Para inscribir el nacimiento de un niño, un solicitante extranjero puede presentar su tarjeta de migración, pasaporte o documento nacional de identidad de su país de origen.

El registro civil y la identificación están más interconectados aún, ya que cada persona debe presentar un certificado de nacimiento cuando solicita un documento nacional de identidad. No se requiere una copia impresa si el certificado de nacimiento se ha digitalizado y registrado en la base de datos digital del registro civil. Dado que, actualmente, entre un 85 % y un 90 % de nacimientos se registran en línea, pronto las copias impresas serán cosa del pasado.

Utilización de un número de identificación único

Se asigna un número de identificación único (NIU) con la inscripción del nacimiento. Desde 2005, los NIU se incluyen en los formularios de registro en papel y en la plataforma de registro civil en línea y acompañan a las personas durante toda la vida. Los NIU son números secuenciales de 8 dígitos, con un dígito de verificación adicional al final. Estos números no revelan la fecha de nacimiento, la ubicación ni el género. Este número se convierte en el número de identidad nacional y el RENIEC lo utiliza, junto con los datos biométricos, para crear y vincular bases de datos de registro civil e identificación y para autenticar la identidad.

Apenas reciben su NIU, los niños comienzan a recibir cobertura del Sistema Integrado de Salud de Perú. Además, los NIU se deben utilizar, legalmente, como el único número de identificación válido en registros fiscales y militares, licencias de conducir, pasaportes, credenciales de la seguridad social y en todos los procedimientos e instituciones en los que se debe adoptar un registro. El RENIEC, en colaboración con el Ministerio de Salud (MINSA) de Perú, está analizando la posibilidad de agregar el NIU al certificado de nacido vivo, para iniciar el proceso de identificación inmediatamente después del nacimiento.

Perú avanza hacia un sistema de gestión de identidad más integrado, que utiliza el NIU para mejorar la vinculación y el intercambio de información entre los registros. Esto podría hacerles ahorrar tiempo y dinero a ciudadanos e instituciones, gracias a un proceso más simple de autenticación de la identidad. También podría servir como base para la creación de un registro de población.

El RENIEC está trabajando para consolidar un sistema de identidad digital que les permita a los ciudadanos aumentar sus interacciones con instituciones públicas, a través de una plataforma en línea, comenzando por identificaciones electrónicas y certificados digitales. El NIU es uno de los elementos de identidad fundamentales sobre los que se basa el sistema.

Los hechos vitales se pueden inscribir en línea o de forma manual. Actualmente, los registradores ingresan la mayor parte de las inscripciones en línea con solo una firma electrónica. Las estrategias basadas en documentos impresos se limitan, en su mayoría, a las oficinas de registro civil descentralizadas, en las que todavía no está disponible la plataforma en línea del RENIEC debido a problemas de conectividad.

Inscripción en papel

Los registradores civiles ingresan a mano toda la información en libros de registro estándar pre impresos que suministra el RENIEC. Estos libros se guardan en Lima y se entregan a consulados y a diversas oficinas de Perú. Todas las actas se registran con un duplicado y se adjunta documentación de respaldo al acta

correspondiente. En la actualidad, entre el 10 % y el 15 % de los hechos vitales se inscriben a mano, en particular en oficinas de comunidades rurales e indígenas ubicadas en zonas remotas.

Inscripción en línea digitalizada

En las oficinas del RENIEC y en las oficinas descentralizadas que están conectadas a la plataforma en línea del RENIEC, la información relativa a hechos vitales se ingresa de manera electrónica. Debido a que la plataforma de registro civil en línea está conectada al registro de identificación, recupera, automáticamente, los datos de identificación, a través del NIU. Por ejemplo, dado que el número de identidad nacional es el mismo que el NIU, el hecho de utilizar el NIU de una madre en un formulario de inscripción de nacimiento genera información

sobre su nombre y domicilio completos. Los registradores firman los certificados de manera electrónica. Se imprime una copia certificada, que se entrega al solicitante. La información registrada

en la base de datos del registro civil se puede recuperar más adelante, cuando la persona solicita un documento nacional de identidad.

Buena práctica: prestación de servicios de inscripción en línea en centros de salud

En virtud de un convenio firmado por el RENIEC y el Ministerio de Salud de Perú en 2012, los centros de salud tienen acceso al Sistema de Registro del Certificado de Nacido Vivo en Línea. Esta plataforma en línea, diseñada por el RENIEC, les permite a los médicos y obstetras que hayan asistido a la madre inscribir un nacimiento y generar el certificado de nacido vivo. Este sistema ayuda a reducir el riesgo de identidades falsas o duplicadas, y permite identificar, de forma segura, a la madre y a los profesionales de la salud con sus números de identidad. De este modo se simplifica el proceso de inscripción de nacimientos, ya que se permite acceder a la información del certificado de nacido vivo que se requiere para inscribir el nacimiento a través de la base de datos del registro civil de RENIEC, utilizando el NIU de la madre.

Las inscripciones de nacimientos y las solicitudes de documentos de identidad para menores de edad, que se emiten para ciudadanos menores de 18 años, se pueden realizar en alguna de las 183 oficinas de registro civil ubicadas en centros de salud públicos y privados. Esto ha incrementado los índices de inscripción inmediata, con un 85 % de nacimientos, aproximadamente, que ahora se inscriben en línea.

En 2015, en el marco de un convenio con el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el RENIEC desarrolló el Sistema Informático Nacional de Defunciones. Ese año solo el 56 % de las defunciones contó con un certificado médico de defunción y alrededor del 30 % de las causas de muerte se consideraron mal definidas.⁷

Esta plataforma, a la que se puede acceder por Internet, permite la certificación de defunciones en línea, reduce el tiempo que se requiere para extender certificados de defunción impresos y crea una base nacional de datos de defunciones única y actualizada. El personal médico puede buscar y seleccionar el código ICD-10 (Clasificación internacional de enfermedades y problemas relacionados con la salud, de la Organización Mundial de la Salud) para evaluar la causa de muerte. También, usando el NIU, pueden acceder a la información de identidad de la persona fallecida y del profesional médico para reducir los pasos necesarios para completar el formulario.

La plataforma bloquea automáticamente la certificación de defunción para una persona cuyo fallecimiento ya se haya registrado y las instituciones pueden utilizarla para suspender pagos a beneficiarios fallecidos. Los certificados de defunción son fáciles de generar y se entregan rápidamente a la familia. Por ende, esto también facilita la inscripción de defunciones. Esta herramienta está disponible para todo el personal médico, incluidos los profesionales forenses de instituciones judiciales.

Desde agosto de 2016 hasta abril de 2017 se organizaron 135 talleres para capacitar a más de 2500 médicos en el uso de la plataforma para completar un certificado de defunción. El RENIEC, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadística e Informática están trabajando en forma conjunta para mejorar la implementación en centros de salud y la cobertura de inscripción de defunciones.

La digitalización del registro de nacimientos y defunciones ha fortalecido la colaboración entre el RENIEC y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, ya que el RENIEC diseñó ambas plataformas para que pudiera capturarse la información que el instituto necesitaba para generar estadísticas vitales completas y en el plazo debido. La tecnología digital redujo los retrasos que se producían al transferir datos en papel, así como los riesgos de errores e inconsistencias.

En 2016, el Instituto Nacional de Estadística e Informática publicó su informe sobre "Fertilidad, mortalidad y nupcialidad en Perú", a partir de información suministrada por el RENIEC. Si bien todavía depende de diversas fuentes para generar estadísticas vitales sobre nacimientos y defunciones (RENIEC, Ministerio de Salud, encuestas por muestreo, censos, etc.), la información sobre matrimonios se extrae exclusivamente de los datos de registro civil. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, la información sobre estos tres hechos vitales es fundamental para estudiar el crecimiento de la población, implementar programas de salud reproductiva, materna e infantil, y para planificar e implementar políticas de vivienda y programas de protección infantil.⁸

Procesamiento de actas de registro civil

Actas a partir del registro en línea

El procesamiento y la vinculación de información de hechos vitales que se inscriben en línea son procesos bastante sencillos. Cuando la información se ingresa directamente al registro civil, se vincula de inmediato con el registro de identificación mediante el NIU. Las copias impresas de las actas registrales se entregan a las sedes del RENIEC para escanearlas y utilizarlas como copia de seguridad de las inscripciones de registro civil.

Buena práctica: digitalización de actas

La incorporación de actas a la base de datos digital del registro civil ayuda a optimizar los procesos y les permite ahorrar tiempo y dinero a ciudadanos e instituciones.

- La centralización genera actas de registro civil confiables, al facilitar la eliminación de inscripciones duplicadas y la identificación de actas falsas.
- La incorporación de información de registro civil a la base de datos garantiza que la información se comparta con el registro de identificación, para actualizar los datos de identidad.
- Una vez que se han digitalizado las actas de registro civil, ya no se requieren copias impresas para las interacciones con las instituciones públicas.
- Si se necesitan actas impresas, los ciudadanos pueden obtener una copia en cualquier oficina del RENIEC u oficina descentralizada que esté conectada en línea, o a través de las máquinas automáticas del RENIEC. Si las actas no se han digitalizado, los ciudadanos deben solicitar una copia a la oficina en la que se inscribió originalmente el hecho vital.
- La información consolidada y actualizada les permite a otras instituciones públicas generar indicadores para planificar mejor las políticas y supervisar la implementación.

Actas a partir de la inscripción en papel

Las actas registrales impresas son archivos y documentos de registro civil históricos, que se generaron a partir de procedimientos de inscripción manual en las Oficinas de los Registros del Estado Civil (OREC). Los documentos impresos y los libros de registro civil se envían a las sedes del RENIEC en Lima, donde se clasifican y digitalizan. La digitalización implica el ingreso de datos a partir de las actas impresas y la creación de imágenes digitales que se convierten en microformas.

Actas registrales actuales

La inscripción en papel es un proceso más lento que implica una mayor cantidad de pasos. Este tipo de inscripción se realiza, en su mayoría, en las OREC y las actas se deben transportar físicamente y luego se digitalizan en las instalaciones centrales. A menos que estén integradas por completo al RENIEC o ubicadas en centros de salud, todas las oficinas deben presentar un informe mensual que incluya todos los hechos vitales registrados durante dicho periodo, incluidos los documentos de respaldo, las actas duplicadas y las actas de modificaciones de anotaciones realizadas en documentos originales.

Actas registrales históricas

El RENIEC ha implementado una estrategia para integrar a todas las OREC, que incluye la recuperación y digitalización de actas de registro civil históricas de las municipalidades, para incluirlas en la base de datos del registro civil de Perú y en los archivos centralizados. Este esfuerzo llevará varios años y requerirá una importante inversión económica. Tradicionalmente, ha habido poco intercambio de información entre las oficinas del registro civil locales y una autoridad centralizada. Por lo tanto, se vuelve más difícil la integración completa de la información de registro civil e identificación, así como asegurar la confiabilidad de los registros de identificación y los servicios de autenticación.

En 2010, mediante una resolución interna, se solicitó que todas las oficinas de registro civil de Perú enviaran las actas de reservas, o actas duplicadas, emitidas de 1997 en adelante para incorporarlas a la base de datos digital del registro civil. El RENIEC estima que los gobiernos municipales mantenían, aproximadamente, 60 millones de actas de registro civil, de las cuales se habían digitalizado alrededor de 14 millones.

	%	Punto de referencia	Progreso	Pendiente
Total	100	59.076.571	13.765.660	45.310.911
Provincias	38	22.229.652	6.140.446	16.089.206
Distritos	56	33.047.330	7.620.582	25.426.748
Comunidades remotas	5	3.229.162	4.632	3.224.530
Comunidades indígenas	1	570.427	0	570.427

Tabla 6.5: Procesamiento de actas registrales históricas (hasta el 5 de abril de 2019).

Fuente: RENIEC

Además, una ley que se promulgó en 2009 otorgó al RENIEC el mandato para reconstruir las actas de registro civil para los libros de registro que se habían deteriorado o destruido por negligencia o actos delictivos. El RENIEC ha digitalizado el 91 % de un total de 1,2 millones de actas identificadas, que incluyen actas de inscripción de nacimientos (72,3 %), matrimonios (7,3 %) y defunciones (20,4 %).

A pesar de estos esfuerzos, el 77 % de las actas de registro civil históricas aún no se han incorporado a la base de datos del RENIEC, lo que impide la integración actualizada de datos de registro civil e identificación. La buena noticia es que, cada vez más, los hechos vitales se registran en línea, lo que fortalece la integración de los registros civil y de identificación. En los últimos años la administración del RENIEC ha destinado recursos adicionales para acelerar el proceso de incorporación de actas impresas a la base de datos del registro civil, para contribuir a acercar al sistema de gestión de identidad a su máximo potencial de funcionamiento.

El RENIEC también recibió apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que le permitió incorporar completamente las actas de registro civil históricas de la provincia de Cajamarca, en el norte de Perú. Más recientemente, Perú acordó un préstamo de US\$80 millones con el BID, que incluye una inversión de US\$25 millones destinada a incluir actas de registro civil históricas, provenientes de 179 oficinas descentralizadas. Esto representa el 50 % de los archivos que aún se deben incorporar al sistema del RENIEC. Estos esfuerzos se suman a los planes financieros llevados a cabo por el Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos para Mejorar la Gestión Municipal, destinados a asignar recursos específicos al fortalecimiento de los gobiernos municipales. Estas iniciativas, que se llevaron a cabo en el período comprendido entre 2010 y 2013, incluían diversos indicadores para ayudar a las oficinas municipales a prestar servicios de registro civil y cumplir con los requisitos de presentación de informes del RENIEC.

6.4 Integración de CRVS y gestión de identidad

El documento nacional de identidad es la única credencial de identificación válida para todas las interacciones civiles, comerciales, administrativas y judiciales. Es la herramienta clave para acceder a los servicios públicos y a los programas sociales. Se necesita para votar, interactuar con autoridades fiscales y judiciales, inscribir a un hijo u obtener un certificado de matrimonio, una constancia para el sistema de seguridad social, acceder a beneficios de programas de protección social, obtener un pasaporte o una licencia de conducir o registrar un vehículo o una propiedad. También se necesita para abrir una cuenta bancaria o registrar la tarjeta SIM de un teléfono celular. Según el RENIEC, el 99,3 % de la población está identificada,⁹ lo que mejora la inclusión y la eficiencia de los servicios públicos y la gestión de programas sociales.

Todos los ciudadanos peruanos deben tener, por ley, un documento nacional de identidad al nacer. Para tramitar un documento de identidad los ciudadanos deben visitar alguna de las oficinas de identificación del RENIEC (consultar la Tabla 6.2). Para los recién nacidos las solicitudes pueden presentarse en las oficinas de RENIEC ubicadas en los centros de salud. Aquellos peruanos que viven en el extranjero pueden obtener su documento nacional de identidad en oficinas consulares. Los requisitos son los siguientes:

- Comprobante de pago.
- Copia certificada de partida de nacimiento (en caso de no estar registrada en la base de datos del registro civil).
- Identificación de los padres de los menores.
- Constancia de domicilio de los adultos.
- Fotografía (en las oficinas en las que el personal del RENIEC no toma fotografías electrónicas).

El RENIEC extiende dos tipos de documentos nacionales de identidad: documento de identidad para menores (desde el nacimiento hasta los 18 años) y el documento de identidad para adultos, para personas mayores de 18. El costo de un documento de identidad para adultos es de, aproximadamente, US\$10 o US\$12 para un documento electrónico (opcional) y US\$5 para un documento para menores de edad. El documento es gratuito para las poblaciones vulnerables y los adultos mayores de 65 años.

Cabe recordar que el RENIEC no suministra identificación para residentes extranjeros legales.

Integración de bases de datos

La tecnología digital está haciendo que la integración de los sistemas de registro civil e identificación sea más rápida y más completa. Los datos de registro civil e identificación del RENIEC se vinculan mediante el uso del NIU (asignado con el nacimiento), que ayuda a garantizar que los cambios en el registro civil se reflejen en la identidad del ciudadano.

Los cambios de información del registro civil no se reflejan automáticamente en el ingreso de datos de identificación. Todos los ciudadanos están legalmente obligados a informar a las oficinas del RENIEC sobre cualquier cambio en su información personal y solicitar una rectificación. En caso de no hacerlo, deberán pagar una multa correspondiente al 0,2 % de la Unidad Impositiva Tributaria (aproximadamente US\$2,60). La información obligatoria de los cambios garantiza información precisa sobre la identidad de los ciudadanos y crea un sólido sistema de gestión de identidad, basado en información de registro civil confiable y actualizada.

Si bien los cambios no se actualizan automáticamente, una vez que se registra un hecho vital en el registro civil, el sistema genera una alerta en el registro de identificación, para

informar a los funcionarios que hay un nuevo ingreso de registro civil disponible. En la inscripción de matrimonios, los cónyuges deben notificar al RENIEC para actualizar el registro de identificación. Si no lo hacen, se marcará una alerta y no podrán renovar ni reemplazar su documento nacional de identidad (en caso de pérdida o robo) hasta que se realice la rectificación.

Se debe emitir un nuevo documento de identidad en el que figuren los cambios de domicilio, de nombre o apellido, de estado civil y de opción de donación de órganos. Los ciudadanos deben concurrir a una oficina del RENIEC para brindar documentación de respaldo, a menos que se haya registrado el certificado de matrimonio en la base de datos del registro civil. También deben presentar una constancia de pago de tarifa de rectificación, que puede costar entre US\$5 y \$7. Los cambios de género y de nombre requieren un proceso judicial. Por lo tanto, los solicitantes deben presentar, junto con la solicitud, una copia de la decisión judicial. Es posible realizar correcciones a un nombre o a un apellido si el cambio se debe a un error administrativo.

Antes de la tecnología digital, rara vez se comunicaban los cambios de información de registro civil para actualizar los datos de identificación. Esto generaba numerosos problemas cuando se trataba de mantener actualizados los registros electorales, de la seguridad social y de programas sociales, como por ejemplo, la identificación de beneficiarios fallecidos o el rastreo de la cantidad de familiares cubiertos por un trabajador asegurado. Una vez que el RENIEC comenzó a digitalizar los registros históricos, llevó a cabo un exhaustivo proceso de limpieza, que incluyó la supresión de registros irregulares o duplicados y la restitución de las actas de registro civil a sus oficinas originales, para su corrección.

Poligamia y fraude en Perú

En 2010 el RENIEC solicitó que las oficinas descentralizadas enviaran las actas registrales emitidas desde 1997, para incorporarlas al registro civil. En poco tiempo los funcionarios del RENIEC comenzaron a notar irregularidades. Después de recibir actas de la mitad de las municipalidades de Lima solamente, descubrieron que más de 217,000 ciudadanos casados seguían apareciendo como solteros en sus documentos nacionales de identidad. Lo más alarmante fue que encontraron cerca de 2000 casos de bigamia y más de 200 casos de poligamia en Perú.

En uno de estos casos estaba involucrado Wilfredo Beltrán, que tenía seis certificados de matrimonio simultáneos en diferentes distritos de la capital, con tres inscripciones de matrimonio en un solo distrito. Esta duplicación se atribuyó a la falta de conexión sistemática entre las oficinas de registro civil descentralizadas. Posteriormente, se detuvo al Sr. Beltrán en Colombia, donde se lo acusó de estafar a las mujeres después de convencerlas para que se casaran con él. Los funcionarios se enteraron de que también se había casado en Venezuela, Brasil, Ecuador y Panamá.

Otro ejemplo incluía a un ex congresista que, entre 1984 y 2000, se registró falsamente como soltero, para proteger su propiedad conyugal de cinco procesos judiciales.

Una unidad especializada de RENIEC es la responsable de limpiar la base de datos del registro civil. Los integrantes de esta unidad revisan las actas incluidas en la base de datos, tanto de oficio, como a pedido de los interesados. Es posible realizar correcciones o anulaciones debido a las siguientes situaciones:

- Errores en los registros que afectan la legalidad de la inscripción.
- Registros duplicados.
- Errores y omisiones en actas de registro civil.
- Sospecha de inscripciones fraudulentas que dan lugar a una investigación.

En esta unidad se comparan las actas con los duplicados provenientes del RENIEC y las Oficinas de los Registros del Estado Civil (OREC), con las actas provenientes de los Archivos Nacionales y con la información del registro de identificación.

La eliminación de duplicados en el registro de identificación se lleva a cabo mediante el NIU y un sistema automático de información biométrica. Los datos biométricos incluyen 10 huellas dactilares y un sistema de reconocimiento facial de 21 puntos, que se obtienen al emitir un documento nacional de identidad. En 2017, como parte del mantenimiento del registro de identificación, se corrigieron 11,429 actas luego de realizar investigaciones relacionadas con inscripciones múltiples, información falsa, robo de identidad, inscripciones con certificados de nacimiento cancelados y domicilios y estado civil obsoletos. Por otra parte, se eliminaron 165,636 actas de ciudadanos fallecidos.¹⁰

Intercambio de información con otros registros funcionales

El RENIEC cuenta con un amplio reconocimiento público y es, actualmente, la institución en la que más confían los peruanos, según encuestas recientes.¹¹ El RENIEC también se considera la principal fuente de autenticación de identidad, tanto para los sectores públicos como privados. Al crear un sistema de gestión de identidad cada vez más robusto, el RENIEC ha vuelto más efectiva y eficiente la prestación de servicios. También ha contribuido a garantizar una mayor inclusión en los programas y beneficios sociales.

El RENIEC se ha convertido en el punto de control principal para la autenticación de identidad, dado que estipula que los documentos nacionales de identidad son una herramienta de identificación obligatoria para acceder a programas sociales y beneficios de la seguridad social y, a la vez, otorga acceso al registro de identificación. Los sistemas del RENIEC garantizan una asignación de servicios públicos y beneficios más rápida, adecuada y transparente, que reduce la cantidad de desviaciones, duplicaciones, inscripciones fraudulentas y pagos indebidos. El RENIEC ha firmado numerosos acuerdos con instituciones y organizaciones locales, regionales y nacionales que necesitan acceso al registro de identificación, para autenticar identidades. El RENIEC recibe en promedio, 1,2 millones de consultas diarias.

Tipo de acceso	Cantidad de consultas
Servicio web de datos	12.501.760
Línea dedicada	242.224.554
Verificación biométrica	125.565.446
Acceso en línea (página web del RENIEC)	16.439.856
Cotejo masivo	508

Tabla 6.6: Consultas anuales al registro de identificación (2018).

Fuente: RENIEC (2019)

Estos acuerdos formales incluyen términos específicos relativos al tipo de información de identidad que se puede compartir desde la base de datos. Por otra parte, el RENIEC debe cumplir con la Ley de Protección de Datos Personales de Perú, que se aprobó en 2013 y se modificó en 2017.

Buena práctica: intercambio de información con sectores públicos y privados

Entre 2015 y 2018 el RENIEC firmó un total de 2201 acuerdos con instituciones públicas y privadas para otorgar acceso al registro de identificación. De estos acuerdos, 1547 brindan acceso a través de Internet, 404 comparten verificación de datos biométricos, 159 permiten el acceso a través de una línea exclusiva y 91 permiten el acceso a través de la web.¹² Durante ese período la cantidad de consultas al registro de identificación aumentó, en promedio, un 49 %.

Algunos servicios tienen un costo, en especial aquellos que utilizan las empresas privadas. Además, el RENIEC intercambia periódicamente listas de ciudadanos fallecidos, con el número de identidad y la fecha de fallecimiento, con instituciones públicas encargadas de implementar programas sociales, para actualizar sus registros funcionales.

El impacto de la identificación y la verificación de la identidad en el otorgamiento de beneficios sociales se puede apreciar en programas para todas las personas, desde los recién nacidos hasta las personas mayores.

Mejora de la provisión de subsidios nutricionales¹³

EsSalud es la agencia pública de seguro social de salud que brinda cobertura de salud a 11 millones de trabajadores en Perú. Uno de los programas de EsSalud es el subsidio de lactancia. Este programa brinda apoyo financiero una única vez a madres de recién nacidos cuyos padres son trabajadores asegurados.

EsSalud descubrió que los subsidios no llegaban a todas las potenciales beneficiarias. Además, aquellas beneficiarias que accedían al subsidio no lo recibían en las primeras semanas, que era el objetivo del programa. Para solicitar los beneficios del programa las madres debían concurrir a una oficina al poco tiempo del nacimiento, llenar un formulario de solicitud, someterse a una evaluación y esperar una autorización final para cobrar el dinero en el banco. En promedio, el proceso podía tomar hasta dos meses.

En 2018 EsSalud firmó un acuerdo con el RENIEC para acceder a la base de datos de certificados de nacido vivo de la institución, registrados en centros de salud a través de la plataforma en línea. Esto le permite a EsSalud verificar la base de datos diariamente, recuperar información de identificación de la madre y completar de inmediato la evaluación de elegibilidad. Si la evaluación es positiva, el sistema envía una autorización de pago al Banco de la Nación (institución bancaria pública con una red nacional de oficinas) de manera que las beneficiarias puedan cobrar su dinero. Actualmente, este proceso tarda un promedio de 72 horas.

En general, el nuevo proceso muestra un avance sustancial en cuanto a la puntualidad y la inclusión:

Proceso anterior (Período de referencia: 28 de agosto de 2017 – 24 de marzo de 2018)			Nuevo proceso (Período de referencia: 28 de agosto de 2018 – 24 de marzo de 2019)		
Días transcurridos desde el nacimiento	Solicitudes	%	Días transcurridos desde el nacimiento	Solicitudes	%
1-7	5410	6,6	1-7	59.319	57,8
8-14	8405	10,3	8-14	5769	5,6
15-21	7795	9,6	15-21	4463	4,3
22-28	7930	9,7	22-28	3808	3,7
29-60	31.498	38,7	29-60	14.953	14,6
61-90	11.856	14,6	61-90	7109	6,9
Más de 91	8.472	10,4	Más de 91	7246	7
Total	81.366	100	Total	102.668	100
Importe total concedido	US\$20.051,06		Importe total concedido	US\$25.300,53	

Tabla 6.7: Nuevo proceso de EsSalud para completar las evaluaciones de elegibilidad para el subsidio de lactancia.

continuada

Como resultado de esto, ahora el subsidio llega a casi un 60 % de los bebés en la primera semana, en comparación con un 7 % de los bebés en el proceso anterior. Por otra parte, ha habido un aumento del 26 % en la cantidad de beneficiarias. EsSalud estima que, anteriormente, entre un 5 % y un 7 % de las madres aseguradas no completaba una solicitud. Esto significa que no recibían apoyo económico para sus hijos recién nacidos.

Con este nuevo proceso las madres ya no necesitan concurrir a una oficina. El sistema asigna oficinas bancarias para pagar el subsidio, en función de la ubicación del hospital en el que se inscribió el nacimiento. El acuerdo actual también ha ayudado a resolver problemas de casos de embarazos múltiples, ya que eliminó la posibilidad de sospecha de inscripciones duplicadas por parte de la misma madre. El RENIEC incluye un campo para informar nacimientos múltiples en el certificado de nacido vivo, de modo de poder validar fácilmente la información.

Si bien no hay una cuantificación precisa, EsSalud estima que los cambios han reducido la cantidad de pagos indebidos y han significado ahorros económicos. Por otra parte, las oficinas de EsSalud han procesado 124,000 solicitudes presenciales menos.

Para que esta propuesta funcione es necesario certificar los nacimientos en línea. Según datos de EsSalud, aproximadamente un 90 % de los centros de salud están conectados al sistema en línea. EsSalud también es responsable de otorgar un subsidio por gastos de funeral y ha estado trabajando en un procedimiento similar para los certificados de defunción. No obstante, dado que menos del 80 % de las defunciones se certifican en línea, EsSalud no puede garantizar que los beneficios por fallecimiento se reciban tan pronto como los pagos por lactancia.

Otros ejemplos de una mejor prestación de servicios incluyen los programas *Padrón Nominal* y *Pensión 65*.

Padrón nominal

En 2012 el RENIEC prestó colaboración al Ministerio de Economía y Finanzas, al Ministerio de Salud y a los gobiernos locales, para crear el padrón nominal, una base de datos de niños de 0 a 6 años que recopila información sobre 30 variables socioeconómicas. Esta base de datos incluye información sobre domicilio, ingresos familiares, salud, educación, idioma materno y pertenencia a programas sociales, así como datos de identificación provenientes de los registros civil y de identificación.

Esta base de datos rastrea información sobre los niños, mediante el número de identidad de sus madres, y comienza con la información disponible en el sistema de registro del certificado de nacido vivo en línea. Asimismo, supervisa el registro y la identificación de menores para ayudar al RENIEC a localizar y llegar a esta población en sus hogares y, a la vez, garantizar la documentación. La actualización continua de la base de datos permite brindar servicios y beneficios específicos, como nutrición, vacunación y asistencia a la escuela. Una vez que se registra un nacimiento, estos datos también se incluyen en el padrón nominal para completar la información. La información contenida en el certificado de nacido vivo y en el registro de nacimiento es fundamental para monitorear a los niños, asegurar su identificación y señalar posibles programas para apoyar a los niños y a sus madres.

Pensión 65

El programa Pensión 65, que funciona desde 2011, es un programa social que otorga un subsidio mensual a personas mayores de 65 años que viven por debajo de la línea de pobreza. El RENIEC trabajó en colaboración con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). De forma conjunta, ambos organismos realizaron campañas focalizadas para eximir a las personas mayores de 70 años del pago de tasas asociadas a la obtención del documento de identidad, y facilitarles así el ingreso al programa. El RENIEC también destinó personal para prestar servicios en hogares, hospitales y centros asistenciales para ciudadanos que tenían dificultades para concurrir a una oficina. Cuando se implementó el programa, los funcionarios descubrieron que las listas contenían beneficiarios fallecidos, lo que generaba la posibilidad de robo de identidad y daba lugar a pagos indebidos por un monto estimado de US\$225,000.¹⁴

En 2018 el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y RENIEC firmaron un acuerdo para entregar documentos de identidad electrónicos a beneficiarios del programa Pensión 65 para mejorar los procesos de autenticación. El acuerdo incluye el acceso, a través de cuatro canales, al registro de identificación (consulta en línea, línea dedicada, servicios web de datos y verificación cruzada masiva) y a informes diarios sobre la población fallecida.¹⁵ No obstante, los funcionarios del RENIEC reconocen¹⁶ que estos inconvenientes no se resolverán por completo hasta que se logre mejorar la cobertura de la inscripción de defunciones.

El uso generalizado de documentos nacionales de identidad y NIU por parte de los programas sociales ha mejorado el intercambio de información entre las instituciones y ha permitido brindar beneficios de forma específica. No obstante, en los últimos años han surgido algunas preocupaciones respecto de la protección de

datos. En junio de 2018, una organización de la sociedad civil llamada Hiperderecho denunció que una falla de seguridad había permitido la descarga de fotos del documento nacional de identidad de todos los peruanos.¹⁷

Padrón electoral

De acuerdo con la Constitución (artículo 177), el RENIEC forma parte del sistema electoral de Perú, junto con el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Por definición, uno de los mandatos constitucionales del RENIEC es contribuir a mantener un padrón electoral actualizado. La unidad del RENIEC a cargo del padrón electoral utiliza cuatro variables principales para supervisar y actualizar el registro electoral, utilizando sus bases de datos:¹⁸

- **Fecha de nacimiento:** para controlar la elegibilidad de los ciudadanos para votar e incluir a todas las personas que cumplan 18 años antes de la fecha en que se celebre el proceso electoral.
- **Fecha de fallecimiento:** para eliminar del padrón a los votantes fallecidos.
- **Domicilio:** para verificar el domicilio según la última dirección informada en el registro de identificación.
- **Situación legal:** para supervisar las sentencias judiciales finales que pueden dar lugar a la pérdida de derechos políticos.

El RENIEC envía actualizaciones sobre el padrón electoral a la Oficina Nacional de Procesos Electorales cada tres meses. Se publica una primera versión del padrón electoral 365 días antes de las elecciones, que incluye a todos los ciudadanos que cumplirán 18 años antes del día en que se celebran las elecciones. Está permitido cancelar registros y modificar domicilios en la lista preliminar antes de las elecciones, pero no incluir nuevos votantes.

Si no se verifica algún domicilio, el sistema crea una alerta en el registro de identificación para solicitarle al ciudadano que la actualice. La versión final del registro electoral incluye información biográfica, fotografía y huellas dactilares de todos los votantes registrados, incluidos los que viven en el extranjero. Según los funcionarios del RENIEC, el lento procesamiento de las inscripciones manuales de defunciones es el problema más difícil de solucionar para actualizar el padrón electoral, dado que las actas no se incorporan de inmediato a las bases de datos de registro civil e identificación.

Conclusión

Buenas prácticas para hacer frente a los desafíos

La integración del registro civil y la identificación en Perú generó numerosos beneficios tangibles. El RENIEC extendió su red de servicios e integró las oficinas de registro civil. Esta integración ha hecho que la prestación de servicios se vuelva más eficiente e inclusiva, al permitir la focalización específica de los beneficios sociales. También redujo las desviaciones, las inscripciones duplicadas y fraudulentas y los pagos indebidos en el marco de programas sociales.

El registro civil como pilar de la gestión de identidad

Debido al sistema de registro civil descentralizado de Perú fue difícil integrar completamente las funciones de registro civil en una misma institución. Los funcionarios del RENIEC son conscientes de la función fundamental que cumple el registro civil en la construcción de un sistema de identidad sólido. Este informe ha identificado buenas prácticas que, gracias al compromiso del RENIEC, han fortalecido el sistema de CRVS de Perú y mejorado la prestación de servicios

Desde disposiciones legales e institucionales hasta la introducción de tecnología digital y la colaboración con otras instituciones y organizaciones, el RENIEC ha mostrado un avance significativo al lograr que el CRVS se convierta en una pieza fundamental del sistema de gestión de identidad. Como resultado de esto, el RENIEC se ha constituido como la principal fuente de información sobre identidad en Perú.

Reducción de brechas

El RENIEC ha avanzado notablemente, en las dos últimas décadas, al lograr una cobertura casi universal de inscripción de nacimientos e identificación. Sin embargo, algunos sectores de la población aún permanecen excluidos, especialmente en comunidades que sufren distintas situaciones de vulnerabilidad, como el aislamiento geográfico, las minorías indígenas y la pobreza.¹⁹ Los habitantes de zonas rurales y remotas se encuentran con obstáculos para acceder a servicios de registro e identificación durante todo el ciclo de documentación:

- **Certificado de nacido vivo:** más del 90 % de los nacimientos tienen lugar en un centro de salud. No obstante, los números muestran variaciones regionales importantes. En zonas de bosque rural este porcentaje cae al 60,4 %, lo que genera dificultades para obtener el certificado de nacido vivo. En zonas urbanas el 97,3 % de la población obtiene un certificado, en comparación con el 76 % de las zonas rurales. Para aquellos nacimientos que se producen fuera de los centros de salud se acepta como constancia de nacimiento una declaración jurada emitida por una autoridad de la comunidad, pero ésta no siempre se realiza.

- **Inscripción de nacimiento:** si bien la inscripción es casi universal, alrededor del 98,3 %, aún quedan mejoras por hacer para lograr que la inscripción se realice en el momento oportuno. Las diferencias regionales muestran que las zonas de bosque rural tienen menores índices de inscripción oportuna (80 % a 83 % en 2018, en contraste con el promedio nacional de 92 %). De forma similar, las actas de inscripción de nacimiento provenientes de oficinas ubicadas en comunidades indígenas contienen más errores (de 20 % a 45 % de las actas analizadas).
- **Documento nacional de identidad:** actualmente, el 99,3 % de los peruanos tiene un documento nacional de identidad, pero hay dos variables importantes relacionadas con diferencias de documentación considerablemente mayores que el promedio nacional de 0,7 %:
 - Edad, donde la diferencia es de 4,4 % para niños de 0 a 3 años y de 1,3 % para adultos mayores de 75 años.
 - Geografía, donde las diferencias oscilan entre 2,6 % y 3,3 % en el bosque rural y 1,8 % a 3,7 % en las zonas fronterizas (especialmente en la frontera amazónica).

Los siguientes son algunos de los obstáculos que impiden reducir estas diferencias:

- Falta de conocimiento e información para beneficiarios y autoridades.
 - Ubicación distante de las instituciones (centros de salud, oficinas de registro civil e identificación).
 - Recursos humanos y financieros insuficientes en centros de salud y oficinas de registro civil.
 - Falta de conexión a Internet y de equipamiento informático.
 - Capacitación insuficiente e inadecuada en centros de salud remotos y en oficinas de registro civil descentralizadas.
- Solicitudes de pagos ilegales.
 - Dificultades para obtener actas registrales que no se hayan incorporado a la base de datos digital del registro civil.

Con el fin de hacer frente a estas diferencias, el RENIEC ha tomado medidas concretas que se consideran buenas prácticas para poder llegar a las poblaciones vulnerables:

- Unidades de registro itinerante.
- Servicios mejorados para comunidades indígenas.
- Alianzas y cooperación entre instituciones.

Unidades de registro itinerante

El Departamento de Restitución de Identidad y Apoyo Social del RENIEC organiza despliegues mensuales en comunidades rurales e indígenas para acercar los servicios de registro civil e identificación a zonas remotas y aisladas. En 2018 este departamento llevó a cabo 10,917 campañas en todo Perú, la mayoría de las cuales consistió en despliegues de dos días. En este período procesaron cientos de miles de solicitudes de servicio, que incluían más de 450,000 solicitudes de documentos nacionales de identidad. Estos servicios, dirigidos a poblaciones vulnerables, se proporcionan de forma gratuita.

Servicios mejorados para las comunidades indígenas

El Departamento de Restitución de Identidad y Apoyo Social también desarrolla un proyecto destinado a brindar capacitación personalizada a registradores civiles en comunidades indígenas. Esto se debe a que el material de capacitación y las metodologías utilizadas en grandes entornos urbanos no funcionan, necesariamente, con las tradiciones y el estilo de vida de las comunidades indígenas. Esta iniciativa podría resultar efectiva como medio de garantizar un servicio de buena calidad y reducir los errores de registro.

Perú tiene 48 lenguas indígenas que son habladas por aproximadamente un 16 % de la población. Desde 2014 el RENIEC ha trabajado para promover el uso de lenguas indígenas en servicios de registro civil. Además de eliminar barreras para acceder al registro civil, esto también contribuyó a promover derechos lingüísticos y preservar las lenguas. El RENIEC comenzó a prestar servicios de registro civil en 2014, comenzando con *Jaqaru*. En 2019 ya se había extendido hasta llegar a prestar servicios en 10 lenguas indígenas.

El RENIEC ha desarrollado un modelo de gestión intercultural con capacidad de emitir partidas de nacimiento, matrimonio y defunción bilingües. Para junio de 2019 se habían emitido más de 100,000 partidas. Con una visión intercultural, el RENIEC brinda una plataforma de registro en línea, libros de registro civil, formularios de registro civil, material de capacitación y divulgación y copias certificadas de actas de registro civil en lenguas indígenas. Este servicio, disponible tanto en las oficinas del RENIEC como en las Oficinas de los Registros del Estado Civil, ha ayudado a reducir errores de registro, promover la inclusión y reducir el subregistro. A la vez, ha contribuido a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, especialmente el objetivo 16.9, que se refiere al registro universal de nacimientos.

Alianzas y cooperación entre instituciones

RENIEC ha establecido, de forma sistemática, alianzas con otras instituciones públicas para extender su alcance a todo Perú e incrementar el nivel de sensibilización sobre la importancia del registro civil y la identificación entre la población. Debido al uso obligatorio del documento nacional de identidad para acceder a programas y beneficios sociales, las campañas relacionadas con la inscripción en estos programas han generado valiosas oportunidades para ofrecer servicios de registro y documentación, algunos de los cuales se brindan de forma gratuita. La cooperación con el Ministerio de Salud (MINSA) ha dado importantes resultados:

- Establecimiento de oficinas auxiliares en centros de salud para permitir un registro e identificación de los niños más rápido y simple.
- Registro en línea de nacimientos y defunciones a través de una plataforma en línea diseñada por RENIEC.
- Creación del padrón nominal, que también ayuda a supervisar la documentación de los menores, en colaboración con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), los gobiernos locales y los programas sociales. ●

Notas finales

- 1 RENIEC. 2015. *Identidad Digital. La Identificación desde los Registros Parroquiales al DNI Electrónico*. Lima, p. 188.
- 2 RENIEC. 2018. *Perú Libre de Indocumentación. Plan Nacional 2017–2021*. Lima, p. 39.
- 3 RENIEC. 2018. *Perú Libre de Indocumentación. Plan Nacional 2017–2021*. Lima, p. 82.
- 4 RENIEC. 2018. *Perú Libre de Indocumentación. Plan Nacional 2017–2021*. Lima, p. 81; y RENIEC. 2012. *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011–2015*. Lima, p. 73.
- 5 RENIEC. <http://sisweb.reniec.gob.pe/PortalRegCivil/pdf/manual.pdf>
- 6 RENIEC. www.reniec.gob.pe/portal/tramiteGeneral.htm
- 7 MINSA. 2017. "Sistema Nacional de Defunciones en Línea en el Perú: SINADEF," afiche presentado en la VIII reunión de RELACSYS, Managua, Nicaragua, Mayo 23–25. paho.org/relacsis/index.php/es/docs/recursos/reuniones-relacsis/8va-reunion/posters-viii-reunion/54-viii-relacsis-poster-45/file
- 8 Instituto Nacional de Estadística e Informática 2016. *Perú: Fecundidad, Mortalidad y Nupcialidad, 2015*. Lima.
- 9 RENIEC. 2018. *Perú Libre de Indocumentación. Plan Nacional 2017–2021*. Lima, p. 18–19.
- 10 RENIEC. 2018. *Memoria Institucional 2017*. Lima, p. 29.
- 11 *Perú Informa*. 29 de junio de 2017. "RENIEC es la institución que genera más confianza." www.peruinforma.com/reniec-la-institucion-genera-mas-confianza/; y *El Comercio*. Septiembre 24, 2019. "Poderes públicos no gozan de la confianza ciudadana." elcomercio.pe/politica/poderes-publicos-gozan-confianza-ciudadana-noticia-560841
- 12 RENIEC. 2019. *Boletín Estadístico IV Trimestre 2018*. Lima, p. 466.
- 13 Información y cifras proporcionadas por un funcionario de EsSalud en abril de 2019.
- 14 *Perú21*. 10 de septiembre de 2017. "Pensión 65 deposita S/ 750,000 a fallecidos." peru21.pe/economia/pension-65-deposita-s-750-000-fallecidos-375222
- 15 *América TV*. 13 de febrero de 2018. "MIDIS y RENIEC promoverán el DNI electrónico en programas sociales." www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/midis-y-reniec-promoveran-dni-electronico-programas-sociales-n310487 :
- 16 Basado en entrevistas con funcionarios de RENIEC.
- 17 *Hiperderecho*. 7 de junio de 2018. "Fallo de seguridad permitía descargar la foto del DNI de todos los peruanos." hiperderecho.org/2018/06/fallo-de-seguridad-permitia-descargar-la-foto-del-dni-de-todos-los-peruanos/
- 18 RENIEC. 2018. *Padrón Electoral y Padrones Electorales. Cinco años de mejoras e innovaciones 2013–2018*. Lima.
- 19 RENIEC. 2018. *Perú Libre de Indocumentación. Plan Nacional 2017–2021*. Lima, pp. 51–93.



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

www.CRVSystems.ca



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support

