



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**

SÍNTESIS DE ESTUDIOS DE CASO

Foto: UNICEF / Tadesse



Autores: Zoran Đoković, Irina Dincu y Jenna Slotin



Global
Partnership
for Sustainable
Development Data

Esta publicación es una síntesis de un cuerpo más amplio de trabajo. El *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad* fue desarrollado por el Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS, por sus siglas en inglés) en asociación con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD). El compendio completo estará disponible a partir de noviembre de 2019 en crvssystems.ca/IDcompendium.

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, por sus siglas en inglés), 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, de IDRC, ni las de su Junta de Gobernadores.

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

Contenido

Agradecimientos	iv
Introducción	1
Definiciones.....	6
Enfoque holístico para el registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad	8
Los estudios de caso ofrecen buenas prácticas en el contexto de las tendencias mundiales.	10
Estrategias clave para fortalecer el enfoque holístico de los sistemas de CRVS y la gestión de identidad	11
Interoperabilidad tecnológica y uso de números de identificación únicos.....	11
Diversas modalidades de implementación y arreglos institucionales.....	13
Certificación de datos de identidad	14
Otras aplicaciones: notificaciones electrónicas.....	15
Lecciones de la transición de sistemas de identidad en papel a sistemas digitales	16
Estadísticas vitales	17
Compartir información de identidad con otros registros funcionales conduce a beneficios significativos	17
Beneficios financieros	19
Cómo crear un entorno propicio para un enfoque holístico.....	19
Conclusión: un enfoque holístico es una buena práctica y permite el desarrollo de otras buenas prácticas.	21



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 hubiera 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 Leping) (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 Mkhitaryan y Vahagn Mkhitaryan (Armenia); Vicente Taiano González, Mercy Guzmán Cabrera y Daniela Rodríguez Lara (Ecuador); Alina Shaikova, Talant Abdulaev y Nazik Shatmanova (Kirguistán); Stefanus van Staden, Oscar Muhapi y Etienne Maritz (Namibia); Rhodia Maas, Frans Rijkers y Michel Savelkoul (Países Bajos); Bernardo Pachas Serrano, Danilo Chávez Espíritu y Carlos Reyna Izaguirre (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.

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, origen 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

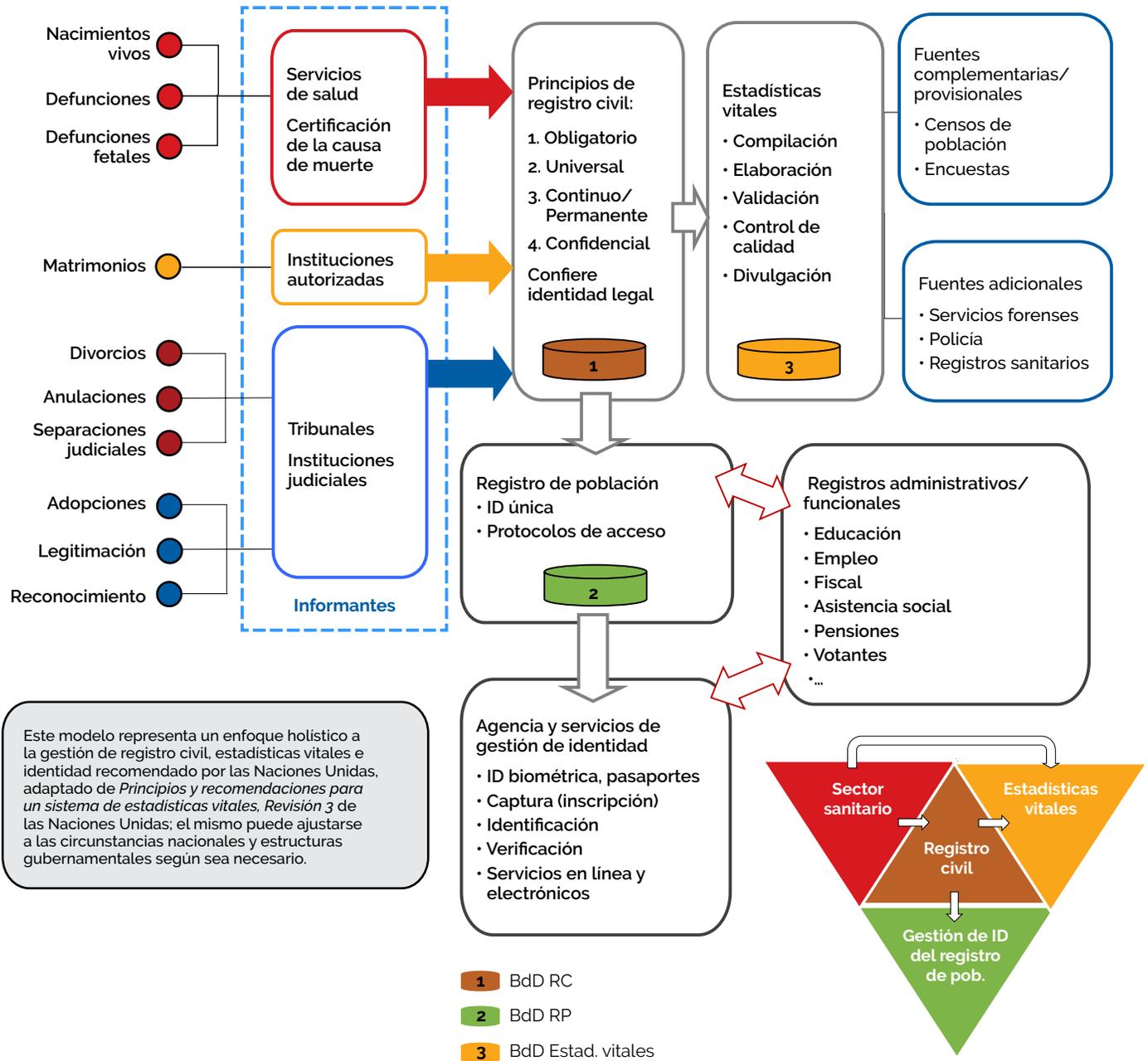


Figura 1: Modelo de un enfoque holístico para el registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad recomendado por las Naciones Unidas. Adaptado de *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales, Revisión 3* de las Naciones Unidas. La versión actual en español fue traducida 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, contruidos 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. ●

Esta publicación es una síntesis de un cuerpo de trabajo más amplio. El Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS) y de identidad fue desarrollado por el Centro de Excelencia para los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS, por sus siglas en inglés) en asociación con el Global Partnership for Sustainable Development Data (GPSDD). El compendio completo estará disponible a partir de noviembre de 2019 en crvssystems.ca/IDcompendium.





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

