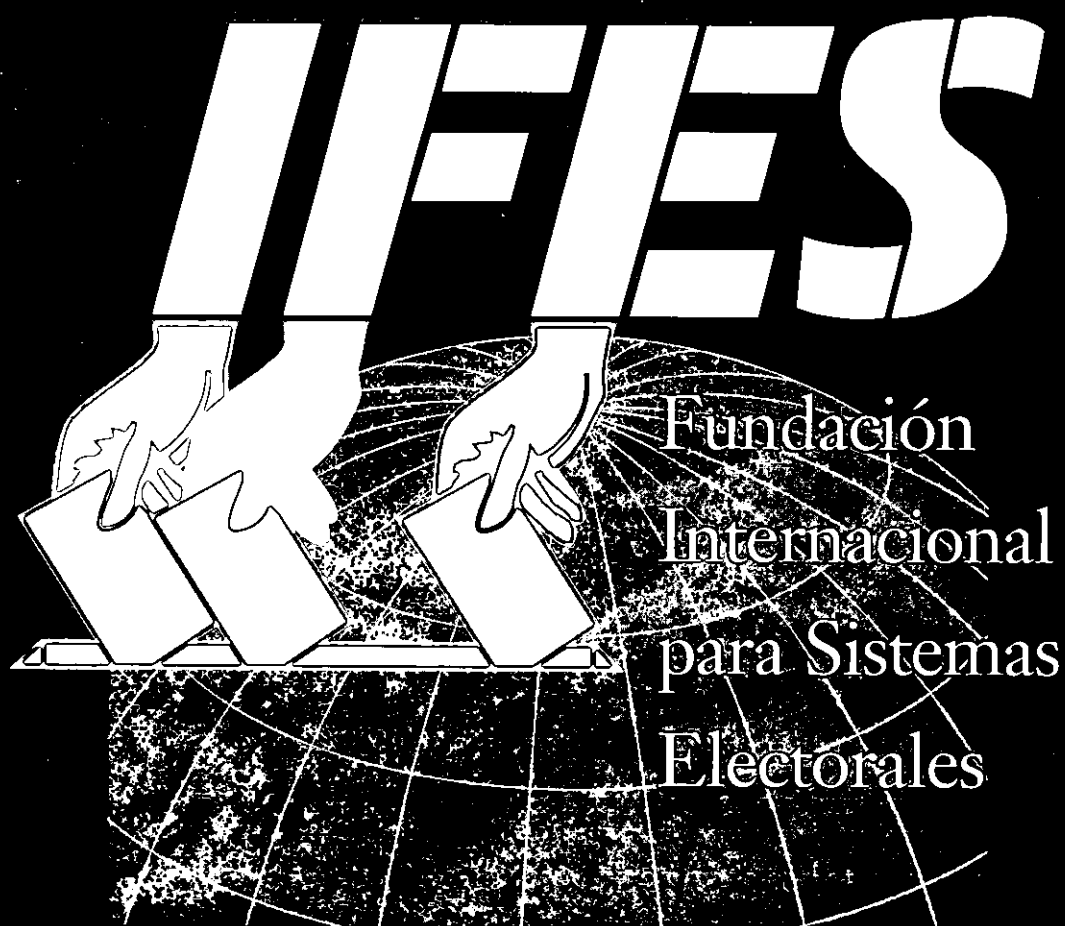


Date Printed: 11/03/2008

JTS Box Number: IFES_3
Tab Number: 30
Document Title: Proyecto Conjunto de Asesoría Técnica al
Registro Nacional de Las Personas
Document Date: 1998
Document Country: El Salvador
IFES ID: R01592

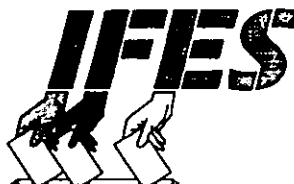




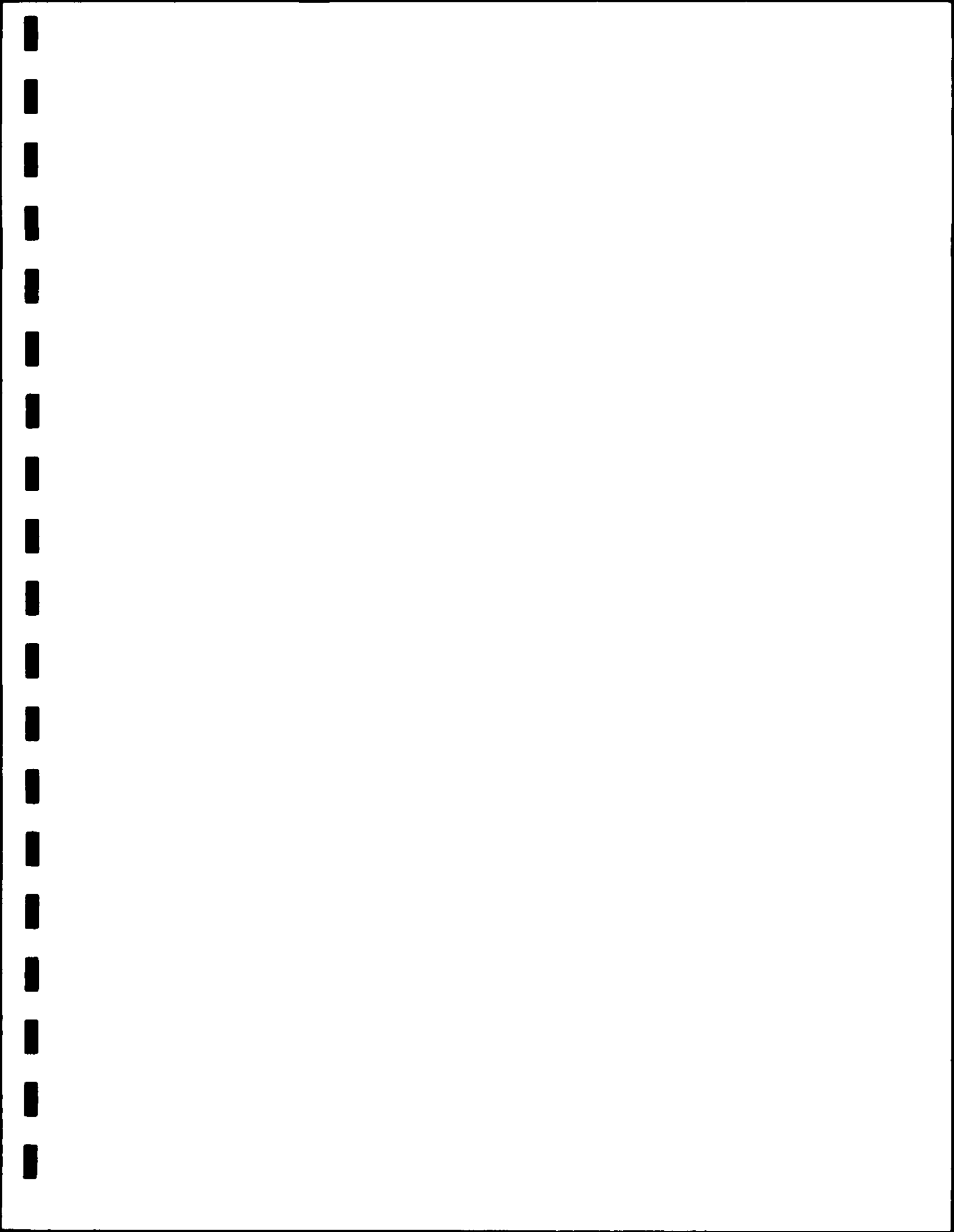
**PROYECTO CONJUNTO DE ASESORIA TECNICA
AL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS NATURALES
DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR**

INFORME FINAL

FUNDACION INTERNACIONAL PARA SISTEMAS ELECTORALES
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
AGENCIA ESTADOUNIDENSE PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL
(IFES-UNDP-USAID)



COMPILACION DE INFORMES FINALES DE ASISTENCIA PREPARATORIA
SEPTIEMBRE 1998



PUESTA EN MARCHA DEL RNPN: ALTERNATIVAS BASICAS

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento busca proporcionar una visión global de las cuestiones vinculadas a la puesta en marcha del RNPN. Contiene inicialmente una descripción de los tres grandes subproyectos del RNPN: la centralización y modernización del Registro del Estado Familiar, la emisión del DUI, y la construcción de una base histórica de datos registrales. El documento continua con cuatro secciones que discuten las diferencias entre subproyectos en términos de complejidad tecnológica, tiempos de implementación, capacidad de generación de ingresos, e impacto socio-político, así como las implicaciones de esas diferencias para el RNPN. La sección IX desarrolla un cuadro que esquematiza las principales alternativas existentes, las opciones ya adoptadas por el RNPN y, ocasionalmente, opciones que aparecen como probables, aún cuando no han sido formalmente adoptadas.

El documento desarrolla luego cronogramas de implementación y estimaciones de los recursos necesarios para la puesta en marcha del RNPN. Se trata, necesariamente, de proyecciones de gran aproximación. Se ha considerado útil desarrollar esas proyecciones en dos alternativas extremas. La alternativa de máxima considera que el RNPN no tendrá dificultad alguna en obtener los recursos presupuestarios necesarios para la implementación de sus Delegaciones a nivel municipal, que las decisiones respecto a la estructura de financiación del DUI serán tomadas en un muy breve plazo, que se obtendrá el pleno respaldo del gobierno a las gestiones de financiación externa, y que tanto los donantes como la banca internacional de fomento responderán rápida y favorablemente a las solicitudes presentadas por el RNPN.

La alternativa de mínima supone que las dificultades por las que atraviesa el Tesoro Nacional sólo permitirán asignar un muy modesto incremento de recursos presupuestarios en el ejercicio de 1999. Supone adicionalmente que las decisiones fundamentales respecto a la financiación del DUI serán en definitiva tomadas por el gobierno elegido en los comicios de marzo de 1999. Respecto a las gestiones para la obtención de financiación externa, proveniente de donantes o de bancos internacionales de fomento, utiliza hipótesis semejantes a las del caso anterior, dada aparente buena disposición existente en esas instituciones. Esa eventual demora en la obtención de los recursos presupuestarios solicitados puede resultar simplemente en una postergación de las actividades previstas en la alternativa de máxima hasta tanto puedan obtenerse esos fondos. Pero, en ese caso, la institución quedaría en una suerte de limbo hasta tanto se le asignaran los recursos solicitados. Esa situación no se condice con el activismo y voluntad de cambio de sus directivos. Es por ello que la alternativa de mínima supone que es posible avanzar aún en condiciones de escasez de recursos, aunque ello lleva a un replanteo radical de la estrategia institucional, a la revisión de algunas opciones ya adoptadas por el RNPN y a la búsqueda de un necesario replanteo del marco normativo buscando su compatibilidad con los recursos efectivamente asignados.

La seguridad de los directivos del RNPN en la obtención de las decisiones, los recursos y los apoyos adicionales requeridos en 1999 hace que la alternativa de mínima probablemente sólo tenga vigencia en el marco de referencia más pesimista del autor de este documento. Sin embargo, es muy posible que la situación real se verifique en algún punto intermedio y que la institución reciba sólo una parte de lo solicitado. La escasez -- ya no absoluta, sino relativa -- de recursos puede proporcionar la oportunidad de utilizar algunas de las ideas planteadas en la alternativa de mínima.

PUESTA EN MARCHA DEL RNPN: ALTERNATIVAS BASICAS

INDICE

ANTECEDENTES DEL PROYECTO	1
OBJETIVOS DE ESTE DOCUMENTO	2
LOS TRES SUBPROYECTOS DEL RNPN	3
DIFERENCIAS EN COMPLEJIDAD TECNOLÓGICA Y CUESTIONES RELACIONADAS	5
DIFERENCIAS EN TIEMPOS DE IMPLEMENTACION Y CUESTIONES RELACIONADAS	7
UNA BREVE DISGRESION SOBRE LA "GRATUIDAD" DEL DUI	8
DIFERENCIAS EN CAPACIDAD DE FINANCIACION Y GENERACION DE INGRESOS	8
DIFERENCIAS EN IMPACTO SOCIO-ECONOMICO	10
ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS Y OPCIONES ELEGIDAS POR EL PNPN	11
Construcción de la Base Histórica de Datos	11
Registro del Estado Familiar	12
Documento Unico de Identidad	13
ALTERNATIVA DE MAXIMA: CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACION Y COSTOS	14
DISCONTINUIDADES EN LA CARGA DE TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS	17
ALTERNATIVA DE MINIMA: CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACION Y COSTOS	19

ANEXOS

- ANEXO I - PUESTA EN MARCHA DEL RNPN: ALTERNATIVA DE MAXIMA
- ANEXO II - PUESTA EN MARCHA DEL RNPN: ALTERNATIVA DE MINIMA
- ANEXO III - PARTIDAS DE NACIMIENTO Y SISTEMA EDUCATIVO

PUESTA EN MARCHA DEL RNPN: ALTERNATIVAS BÁSICAS

Horacio Boneo
Asesor Interregional
División de Economía y Administración Pública
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Naciones Unidas

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La Asamblea Nacional de El Salvador creó el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) por Decreto Legislativo 488 del 6 de noviembre de 1995 y pocos días después aprobó su Ley Orgánica. Pero la efectiva puesta en marcha se comenzó recién a verificar en Diciembre de 1997 con la designación del primer Registrador Nacional. Pocos días después, consultores del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA) y de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) prepararon un proyecto de asistencia técnica, cuya financiación fué asumida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID). Un equipo de consultores en temas de Registro Civil, Documento Único de Identidad (DUI), Construcción de la Base Histórica de Datos, Sistemas AFIS (Automated Fingerprint Identification Systems) y Planificación Estratégica contratado por el IFES ha venido trabajando desde abril de 1998 y producido un importante conjunto de documentos. Ellos son:

Gonzalo Brenes - Registro Civil

Gordon Dechman - AFIS

José E Moreno Fernández - El Registro Histórico del RNPN de El Salvador y su base de datos depositaria

Enrique D. Saltos - Documento Unico de Identidad - DUI

Jorge Tirado Ospina - Concepto del Sistema de Información Gerencial

- Análisis de los requerimientos

- Marco de referencia

Esos documentos describen en detalle las alternativas y opciones que existen en relación al desarrollo de cada una de esas áreas. En su conjunto, los documentos preparados proporcionan una clara y precisa descripción de los enfoques posibles y las alternativas básicas correspondientes al proyecto global del RNPN y a cada uno de los subproyectos que lo componen. La información contenida es de fácil adaptación a los varios formatos que pudieran requerirse para presentaciones ante organismos nacionales o para solicitudes de financiación bancaria o de contribuciones de donantes y, una vez que el RNPN y las entidades externas que deben participar en ciertas cuestiones han optado por determinadas alternativas, resultará sencillo prepararlas.

II. OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO

En ese contexto, este documento -- preparado cuando los mencionados informes estaban ya en su primera etapa de formulación -- busca proporcionar una visión global de las cuestiones vinculadas a la puesta en marcha del RNPN. La siguiente sección contiene una descripción de los tres grandes subproyectos del RNPN: la centralización y modernización del Registro del Estado Familiar, la emisión del DUI, y la construcción de una base histórica de datos registrales. El documento continúa con cuatro secciones que discuten las diferencias entre subproyectos en términos de complejidad tecnológica, tiempos de implementación, capacidad de generación de ingresos, e impacto socio-político, así como las implicaciones de esas diferencias para el RNPN. La sección IX desarrolla un cuadro que esquematiza las principales alternativas existentes, las opciones ya adoptadas por el RNPN y, ocasionalmente, opciones que aparecen como probables, aún cuando no han sido formalmente adoptadas.

El documento desarrolla luego cronogramas de implementación y estimaciones de los recursos necesarios para la puesta en marcha del RNPN. Se trata, necesariamente, de proyecciones de gran aproximación. Se ha considerado útil desarrollar esas proyecciones en dos alternativas extremas. La alternativa de máxima considera que el RNPN no tendrá dificultad alguna en obtener los recursos presupuestarios necesarios para la implementación de sus Delegaciones a nivel municipal, que las decisiones respecto a la estructura de financiación del DUI serán tomadas en un muy breve plazo, que se obtendrá el pleno respaldo del gobierno a las gestiones de financiación externa, y que tanto los donantes como la banca internacional de fomento responderán rápida y favorablemente a las solicitudes presentadas por el RNPN.

La alternativa de mínima supone que las dificultades por las que atraviesa el Tesoro Nacional sólo permitirán asignar un muy modesto incremento de recursos presupuestarios en el ejercicio de 1999. Supone adicionalmente que las decisiones fundamentales respecto a la financiación del DUI serán en definitiva tomadas por el gobierno elegido en los comicios de marzo de 1999. Respecto a las gestiones para la obtención de financiación externa, proveniente de donantes o de bancos internacionales de fomento, utiliza hipótesis semejantes a las del caso anterior, dada aparente buena disposición existente en esas instituciones. Esa eventual demora en la obtención de los recursos presupuestarios solicitados puede resultar simplemente en una postergación de las actividades previstas en la alternativa de máxima hasta tanto puedan obtenerse esos fondos. Pero, en ese caso, la institución quedaría en una suerte de limbo hasta tanto se le asignaran los recursos solicitados. Esa situación no se condice con el activismo y voluntad de cambio de sus directivos. Es por ello que la alternativa de mínima supone que es posible avanzar aún en condiciones de escasez de recursos, aunque ello lleva a un replanteo radical de la estrategia institucional, a la revisión de algunas opciones ya adoptadas por el RNPN y a la búsqueda de un necesario replanteo del marco normativo buscando su compatibilidad con los recursos efectivamente asignados.

La seguridad de los directivos del RNPN en la obtención de las decisiones, los recursos y los apoyos adicionales requeridos en 1999 hace que la alternativa de mínima probablemente sólo tenga vigencia en el marco de referencia más pesimista del autor de este documento. Sin embargo, es muy posible que la situación real se verifique en algún punto intermedio y que la institución reciba sólo una parte de lo solicitado. La escasez -- ya no absoluta, sino relativa -- de recursos puede proporcionar la oportunidad de utilizar algunas de las ideas planteadas en la alternativa de mínima.

III. LOS TRES SUBPROYECTOS DEL RNPN

La mayor parte de las actividades que deberá encarar el RNPN en los próximos años pueden describirse en términos de tres grandes subproyectos, de los cuales los dos centrales son:

- Centralización y Modernización de las operaciones del Registro del Estado Familiar: Tradicionalmente, cada uno de los 262 Municipios del país ha sido el encargado, en forma autónoma, de recoger los datos, custodiar los documentos y llevar los libros del Registro Civil, actualmente denominado Registro del Estado Familiar de las Personas. Ello resultó en una heterogeneidad de procedimientos, tanto en la inscripción de los hechos como en la emisión de certificaciones. La creación del RNPN apunta a la solución de esos problemas por vía de la centralización de las actividades registrales en la nueva institución. Su Ley Orgánica (Art. 3) le atribuye el mantener en forma permanente y actualizada toda la información del estado civil o familiar de las personas; crear los sistemas adecuados para el procesamiento y conservación de la misma; dar certeza oficial de los hechos y actos relacionados con el estado civil de las personas; y organizar el Registro Nacional con la información proporcionada por los Registros Civiles y del Estado Familiar de la República. Adicionalmente, los considerandos de la Ley de creación señalan la conveniencia de "modernizar la forma de registrar los hechos y actos jurídicos relativos al estado familiar de las personas."

No se trata de una operación sencilla ni de bajo costo. El pasar de conceptos legales y de la situación actual de organización en ciernes del RNPN, a un sistema moderno de Registro del Estado Familiar que funcione adecuada y eficientemente, requiere de una detallada planificación y de adecuados recursos.

- Emisión de un Documento Único de Identidad: El principal documento de identificación utilizado en la actualidad por los ciudadanos es la Cédula de Identidad, emitida descentralizadamente por los Municipios. Se trata de un documento que presenta niveles muy bajos de seguridad física y en los datos que contiene, que no incluye protecciones especiales y que se deteriora rápidamente con su uso. Las limitaciones de la Cédula hacen que en la práctica cotidiana se acepten documentos orientados a otros fines -- como el Carnet Electoral, el pasaporte o el carnet del ISSS -- a efectos de la comprobación de la identidad. La falta de documentos de identidad confiables provoca problemas que conllevan costos económicos, políticos y sociales de importancia. En lo político, la demanda por un documento de identidad único y confiable se ha planteado desde principios de la década en relación a necesidades electorales¹. En respuesta a esos problemas, se asigna al RNPN la emisión de un documento único de identidad para las personas naturales, suficiente para identificarlas fehacientemente en todo acto público o privado que lo requiera.

Aún más que en el caso anterior, la puesta en marcha de un sistema moderno de documentación es un complejo problema tecnológico y logístico que, por sus profundas implicaciones, debe basarse en un alto grado de consenso y en decisiones

¹ Esos planteos iniciales preveían que el nuevo documento fuera emitido por el organismo electoral, siguiendo el modelo vigente en la mayor parte de los países de la región (Costa Rica, Nicaragua, Panamá y Honduras). En Guatemala, la situación es similar a la de El Salvador antes de la creación del RNPN, con las funciones de registro civil y de emisión de documentos de identidad descentralizados en los Municipios. En El Salvador, se prefirió encomendar esa tarea a una nueva institución: el RNPN.

cuidadosamente meditadas. Como en el caso del Registro del Estado Familiar, requiere de ingentes recursos y de una precisa y detallada planificación, a la que buscan contribuir los documentos preparados por los consultores

Esos dos grandes sub-proyectos plantean la necesidad de un tercero, de características más técnicas y que no requiere contacto directo con el público usuario. Se trata de la:

- Construcción de una base de datos históricos: La Ley de Creación del RNPN prevé la construcción de esa base histórica. Inclusive define el método a utilizar, al indicar que el Registro Nacional se construirá "con base en las copias certificadas de todos los asientos proporcionados por las oficinas respectivas". De allí que una de las propuestas circuladas inicialmente en el RNPN preveía requerir la presentación de esa copia a cada ciudadano que se presentara a solicitar el DUI, presumiblemente para facilitar por esa vía las tareas de construcción de esos archivos físicos.

Las propuestas formuladas por los consultores no se basan en ese enfoque, sino que prevén la construcción de una base de datos computerizada. Esa base, en lo que se refiere a los nacimientos², es esencial como mecanismo de verificación de los DUI. Así como el uso de sistemas AFIS impedirá con gran efectividad que una misma persona obtenga dos DUI, la verificación contra la base de partidas de nacimiento asegura que los datos primarios consignados en el DUI coincidan con los incluidos en esa partida y permite verificar la condición de ciudadano salvadoreño a efectos de la emisión del voto³. Sólo es posible efectuar esa verificación en forma eficiente a través de la utilización de una base de datos computerizada como lo hace, por otra parte, el TSE a efectos de la verificación de los SIRE.

En lo que respecta al Registro del Estado Familiar, la construcción de la base de datos histórica es un componente esencial de la modernización de procedimientos. Bien pudiera el RNPN continuar emitiendo certificaciones a partir de los registros físicos como en la actualidad. A esos efectos, el que los documentos originales pasaran de los Municipios al RNPN o que éste creara un archivo de copias certificadas sería suficiente para proporcionar un servicio similar al proporcionado actualmente, que sólo permite la emisión de certificaciones en el lugar en que se encuentran depositados los documentos originales, usualmente el Municipio donde fueron expedidos. Pero la construcción de la base histórica permitiría la modernización del sistema por vía de la adopción y emisión computerizada de certificaciones de datos conducentes en múltiples puntos del país. Ello permitiría una fácil accesibilidad del público al servicio que es una de las características que debe buscarse en la nueva institución. Naturalmente, en ese nuevo sistema se continuaría emitiendo el reducido número de certificaciones literales que resulta necesario para ciertos propósitos.

² Los otros actos constitutivos no tienen similar importancia para el DUI. Si se optara por incluir el estado civil, lo que no parece particularmente aconsejable, podría verificarse el mismo contra las bases de matrimonios y de divorcios. Una medida adicional de seguridad podría ser la verificación de quienes se presenten a solicitar el DUI contra la base de defunciones, ya que si se presentara un difunto a solicitar su DUI existiría una presunción razonable de usurpación de personalidad. Lamentablemente -- como la ha comprobado reiteradamente el Registro Electoral -- es muy difícil utilizar esta base a efectos de depuración por lo incompleto de las partidas de defunción y los frecuentes errores que contienen.

³ Obviamente, puede considerarse la posibilidad de otorgar DUI a no salvadoreños residentes a efectos de su identificación sin que ello les otorgue acceso a algunos derechos como el del voto.

Cada uno de esos subproyectos difiere en su complejidad técnica, en el tiempo requerido para su implementación, en su capacidad de generar recursos financieros para la institución, y en la importancia de su impacto socio-político y económico. Dado lo elevado de los costos y las muy diferentes cargas de trabajos en diferentes localidades y etapas del proceso de puesta en marcha, es importante encontrar soluciones que permitan niveles razonables de productividad. Aunque pueden encontrarse discusiones detalladas de cada uno de estos temas en los documentos preparados por los consultores, vale la pena detenerse un instante a resumir las principales cuestiones, sus consecuencias prácticas para el RNPN, y los enfoques básicos para atender esas consecuencias.

En sentido estricto, debería agregarse un cuarto anteproyecto, vinculado con el desarrollo de la capacidad institucional del RNPN y de su sede central para enfrentar la compleja administración de un sistema descentralizado que contará con casi 300 delegaciones repartidas a lo largo y lo ancho del país. Pero en las discusiones mantenidas durante la formulación del proyecto asistencia preparatoria quedó acordado que ese desafío sería enfrentado integralmente por la propia institución. Es por esa razón que no se lo ha tratado en el conjunto de informes producido.

IV. DIFERENCIAS EN COMPLEJIDAD TECNOLÓGICA Y CUESTIONES RELACIONADAS

Los tres subproyectos presentan una considerable complejidad logística, en cuanto implican el desarrollo de actividades en múltiples puntos del territorio nacional, desde sus grandes urbes hasta los pequeños municipios rurales. En lo estrictamente tecnológico, la emisión del DUI requiere el uso de tecnología de punta, costosa, en continua evolución, que no ha sido aún aplicada en forma masiva en el país. Si el RNPN quisiera asumir con personal propio las tareas del DUI, sería necesario desarrollar una estructura organizativa con un componente tecnológico importante y de mayor relevancia en el proceso de decisión. Ello no es sencillo en organizaciones con sesgos tradicionalmente jurídicos, como son los registros del estado familiar. La organización central a la que se hace referencia en el último párrafo de la sección anterior resultaría ser mucho más compleja.

Es por ello que generalmente se acostumbra a simplificar el manejo de la complejidad tecnológica a través del uso de empresas integradoras y de contratos puesta en mano, en el que las empresas contratistas asumen la mayor parte de la complejidad relacionada con la integración de las distintas tecnologías necesarias para la emisión del DUI. En el caso de la construcción de la base histórica, la subcontratación con empresas "maquiladoras" tiene igual efecto.

Cada una de esas alternativas presenta ventajas y desventajas. Las soluciones con personal propio presentan dos ventajas importantes. En primer término, permiten -- teóricamente -- un ahorro de costos, aunque con frecuencia la falta de experiencia resulta en costos aún mayores que los de la solución alternativa⁴. En segundo término, logra niveles de capacitación del personal propio difícilmente obtenibles de otro modo. Si el RNPN optara por esta solución, sería

⁴ Un segundo problema de esa solución es que es posible encararla sin tener totalmente asegurada la financiación de la totalidad de la tarea, lo que no suele suceder en el caso de subcontratación con una empresa integradora. La experiencia de Nicaragua, con frecuentes interrupciones en la emisión del documento debido a carencias de fondos, es tal vez un posible ejemplo. El costo de la operación aumento por la necesidad de mantener el personal durante los períodos en que no se emiten documentos por falta de recursos.

necesario tomar decisiones detalladas en relación a tipos de equipo, mecanismos de captura y despliegue logístico, optando entre las numerosas alternativas existentes, desarrolladas en el documento preparado por el consultor en DUI.

En caso de utilizar empresas integradoras, la complejidad tecnológica se concentra en las decisiones sobre las características del documento y los plazos para su ejecución, que deben ser balanceados con consideraciones de costo. En el caso de la base histórica, las cuestiones se refieren a secuencias y plazos de captura, a los datos a ser transcritos, y a la forma en que se conservarán las copias de los documentos originales. Se trata aquí de definir productos "terminados" y garantías mínimas compatibles con las necesidades del país y los medios disponibles, dejando librados en buena medida a las empresas oferentes detalles respecto a equipos, formas de despliegue en el terreno y otros aspectos tecnológico/ logísticos de detalle. Normalmente, la capacitación del personal del RNPN para asumir posteriormente la operación normal del sistema es parte de los requerimientos que se plantean a las empresas oferentes.

Es usual simplificar aún más la complejidad tecnológica por vía de los llamados "Pedidos de Informes" (Request for Information - RFI) posibilitados por el relativamente reducido número de posibles oferentes. Se parte de un breve documento, que plantea los conceptos básicos, y los requisitos funcionales y operacionales de los sistemas que posteriormente serán licitados. Ese pedido se envía a interesados potenciales solicitándoles información sobre las soluciones propuestas por sus empresas y sugerencias sobre posibles modificaciones o ampliaciones de conceptos básicos y requisitos y, en algunos casos, una estimación preliminar de los costos de la solución propuesta. Las respuestas a esos pedidos y eventuales contactos con las empresas permiten una mejor comprensión de los problemas técnicos y refinar el pliego de licitación.

La ventaja del uso de empresas integradoras es el de simplificar la cuestión tecnológica, que ya no se plantea en términos de conocimiento detallado de las tecnologías sino de una efectiva comprensión de las mismas, mucho más sencilla de obtener. El conocimiento tecnológico se obtiene en buena medida durante el proceso de implementación de la solución elegida, y deben existir claras disposiciones contractuales que obliguen al contratista a transmitir la tecnología al personal del RNPN. El uso de empresas integradoras también concentra temporalmente las cuestiones tecnológicas alrededor del pedido de informes y la preparación de los pliegos de licitación. El RNPN puede considerar la utilización de asesores externos de corto plazo en etapas cruciales del proceso.

Por el contrario, el subproyecto de centralización del Registro del Estado Familiar y la planeada apertura de Delegaciones del RNPN en cada Municipio del país, no presenta dificultad tecnológica alguna⁵, aún cuando las implicaciones administrativas, logísticas y financieras de ese despliegue son muy importantes. Si bien es posible subcontratar algunas de las tareas con empresas especializadas -- por ejemplo, buena parte de las actividades relacionadas con la selección de personal o con la identificación de los locales a comprar o a alquilar -- el grueso de la tarea recae sobre el propio RNPN, e involucrará a un número muy elevado de personas.

Queda por último la construcción de la base histórica, en la que existen alternativas de distinto grado de complejidad. La más simple e implica la transcripción de los datos conducentes de las partidas a formularios especiales, el pasaje a una base de datos alfanumérica utilizando scanners y programas de ICR (Intelligent Character Recognition), y el mantenimiento de los documentos de respaldo en sus formas originales. Es posible también optar por el uso de

⁵ Con la excepción de la definición e instalación de comunicaciones entre oficinas y sede, pero no parece necesario adoptar soluciones en línea de alta complejidad en el corto plazo.

scanners para la recuperación de imágenes, lo que permitiría construir archivos de respaldo en medio óptico y, eventualmente, vincular las imágenes de las partidas en discos ópticos y rockolas, lo que permitiría la emisión de certificaciones por la impresión de esas imágenes digitalizadas, en la sede central del RNPN y tal vez alguna delegación en la que fuera posible mantener los costosos equipos necesarios. Desde el punto de vista de su respectiva complejidad, el manejo de la base de datos alfanumérica no presenta mayores dificultades ni requiere mayor equipo, mientras que una base de imágenes puede crear algunas dificultades, como lo ha comprobado el equipo directivo del RNPN en su reciente visita a Panamá.

V. DIFERENCIAS EN TIEMPOS DE IMPLEMENTACIÓN Y CUESTIONES RELACIONADAS

Los tiempos de implementación tienen considerable importancia desde el punto de vista de la imagen institucional del RNPN. Es difícil mantener por un largo plazo una adecuada imagen institucional sobre la base exclusiva de la importancia teórica de las actividades que le han sido asignadas. Las consideraciones sobre costos y beneficios sociales tienen limitado impacto en la opinión pública o en la discusión política -- particularmente en una etapa pre-electoral. La estrategia de puesta en marcha debe tener en cuenta la necesidad de mostrar resultados, y esa necesidad se relaciona a su vez con los tiempos de implementación de los distintos subproyectos.

Los tres subproyectos tienen tiempos de implementación muy diferentes. Los mismos pueden analizarse en forma independiente, ya que su implementación casi podría encararse por separado. La principal interrelación es la necesidad de disponer de la base histórica de partidas de nacimiento en medio magnético a efectos de verificación, al comenzar la distribución del DUI. En el caso de la centralización del RNPN, el período requerido para la proyectada apertura de Delegaciones municipales es relativamente breve, y resultan suficientes -- en proyecciones optimistas -- unos tres meses y medio entre el momento en que se confirma la disponibilidad de recursos y el momento en que las primeras Delegaciones pueden comenzar a operar. La instalación de Delegaciones en cada municipio podrá probablemente completarse en unos ocho meses adicionales. El resultado visible será la apertura de esas delegaciones, y una mejora en los servicios prestados en relación a la situación anterior.

El DUI constituye el otro extremo en términos de tiempo de implementación. Requiere un mínimo -- también optimista -- de nueve meses para la obtención de los recursos financieros necesarios (en caso que se recurra al Banco Interamericano de Desarrollo - BID). La licitación, su adjudicación y la preparación de los trabajos en el terreno por parte de la empresa integradora adjudicataria se lleva otros ocho meses. El consultor sobre el tema ha estimado el tiempo necesario para la extensión del documento a toda la población en dos años. En otras palabras, se requiere un mínimo período de algo más de tres años entre el momento en que se comienza a preparar la documentación necesaria para que el Gobierno tome una decisión final sobre los criterios de financiación del DUI y el momento en que se logra que toda la población disponga del documento. Los resultados son de gran impacto, ya que la apariencia física y características del nuevo documento contrastan tanto con las actuales Cédulas como con el Carnet Electoral. Los primeros documentos podrían estar en manos del público en el primer trimestre del 2000 y sería posible presentar prototipos a fines del 1999.

La construcción de la base histórica es un caso intermedio. Requiere de un cierto tiempo para la obtención de los recursos financieros, pero el plazo de implementación en el terreno dependerá de la alternativa elegida y del número de personas a utilizar en el proceso de recuperación y transcripción de los datos. El resultado visible será la posibilidad de extender

certificaciones de datos conducentes de cualquier ciudadano en un gran número de puntos y no solamente en el lugar en que se registraron los hechos originales. Si se concentran esfuerzos en esa tarea, puede estimarse que podrá comenzarse a expedir certificaciones en esta forma en el último trimestre del 1999.

El breve análisis de los tiempos de implementación desarrollado en el párrafo anterior sugiere que, aún cuando pueda disponer de la totalidad de los recursos requeridos, el RNP sólo podrá mostrar resultados significativos hacia fines del 1999. En unos seis o siete meses podría ser posible comenzar con la apertura de las delegaciones propias, aún cuando sin diferencias importantes respecto a la situación actual. Entre tanto, su actividad sólo será visible a través de las contrataciones de personal, locales y contratistas que requiere el proceso de puesta en marcha. Parece necesario desarrollar algunas estrategias adicionales con impacto significativo en la imagen institucional, y algunas de las actividades incluidas en la alternativa de mínima pueden ser de utilidad.

VI. UNA BREVE DISGRESIÓN SOBRE LA "GRATUIDAD" DEL DUI

Antes de entrar en la discusión de los temas financieros, vale la pena una breve digresión respecto a la "gratuidad" del DUI y de las certificaciones. El costo del DUI debe ser inevitablemente absorbido, aún cuando se decida no cobrar suma alguna a quienes lo reciben. La opción de no cobrar por el DUI, implica que sus costos deben cubrirse con recursos de rentas generales, provenientes de los fondos recaudados por el sistema impositivo, o por préstamos a ser reembolsados con recursos de similar origen. Si el costo del DUI no es cubierto por la persona que lo recibe, debe ser cubierto por los restantes ciudadanos salvadoreños por vía de impuestos, o por futuros ciudadanos salvadoreños en caso de endeudamiento a largo plazo. Lo mismo sucede aunque las actividades sean financiadas por donantes externos, ya que las mayores contribuciones de los donantes a un proyecto como el DUI se ven compensadas con menores gastos en proyectos en otras áreas⁶.

Hay, sin embargo, dos argumentos en base a los cuales el RNP puede plantear la razonabilidad de contribuciones del Tesoro. El primero de ellos es que la introducción del DUI puede resultar en disminuciones de costos en otras áreas del quehacer estatal, como es el caso del ahorro en los costos del personal del TSE que hoy se ocupa de la tramitación de las SIRE. El segundo es que existen impactos del documento que benefician a la sociedad en su conjunto, como la mayor seguridad jurídica que el DUI introduce.

Pero es un sano criterio económico el que el costo de una actividad que beneficia a individuos identificables sea cubierta por quienes se benefician por ella. En ese contexto, es altamente razonable el prever el pago de sumas compensatorias por la emisión del DUI, estableciendo eventualmente mecanismos de subsidio para la población de bajos ingresos.

VII. DIFERENCIAS EN CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN Y GENERACIÓN DE INGRESOS PARA EL RNP

En ese contexto, el subproyecto del DUI es claramente el que permite la mayor posibilidad de generar ingresos, ya que es inclusive posible considerar un sistema con cobros compensatorios

⁶ Bajo la razonable suposición de que existe un techo para el conjunto de donaciones al país efectuadas por ese donante.

por la emisión del documento que logre la autofinanciación⁷. Debe por supuesto agregarse el hecho de que la introducción del DUI haría innecesaria la emisión del actual Carnet Electoral y de las Cédulas de Identidad, lo que redundaría en importantes reducciones de costos en otros sectores del estado salvadoreño. Aún cuando éstas no se conviertan en flujo de fondos para el RNPN, se las debe tener en cuenta en un análisis de beneficios y costos sociales. Todas estas consideraciones hacen al DUI un excelente candidato para obtener créditos de largo plazo y en condiciones favorables de la banca internacional de fomento.

Pero la utilización de créditos bancarios implica una cierta lógica "comercial" que limita en la práctica las posibilidades de obtener fondos de otro origen. Si bien en varios países (Nicaragua, Ghana) la emisión de un documento ha recibido también apoyos de la comunidad de donantes no es frecuente encontrar casos en los que cobros razonables por el documento y financiación bancaria se combinen con aportes significativos de donantes. Las estructuras financieras que incluyen importantes apoyos de donantes operan en lógicas diferentes: no suelen prever cobros a los usuarios (o preveen cobros mínimos) y se combinan usualmente con aportes presupuestarios más que con préstamos bancarios. La importancia relativa de los aportes de donantes variará de acuerdo a la pobreza relativa de los países recipientes⁸. En el caso específico de El Salvador parece recomendable limitar los requerimientos a donantes para el DUI a apoyos técnicos en el proceso de pedido de informes, formulación de pliegos licitatorios y de comparación de propuestas, como se sugerirá más adelante.

La disponibilidad de la base histórica de datos aumenta sustancialmente la eficiencia en la emisión de certificaciones (en el caso en que se opte por legitimizar el uso de certificaciones de datos conducentes) o en eventuales verificaciones, y disminuye los costos -- en términos de tiempo perdido -- de quienes solicitan esos certificados, así como los costos vinculados con la mantención y salvaguardia de los documentos registrales. Como en el caso anterior, aunque no genera directamente ingresos, aumenta la rentabilidad social de la actividad. Por otra parte, sus características -- costo acotado, el tratarse de una tarea a realizarse una única vez, susceptible de desarrollarse a través de subcontratos -- hace relativamente más fácil lograr contribuciones de donantes externos que ya han manifestado su interés en apoyar al RNPN.

Finalmente, la centralización del Registro del Estado Familiar es la que ofrece menos posibilidades de generar recursos. La inscripción de los hechos constitutivos, modificatorios y extintivos del Estado Civil debe efectuarse sin cargo, y la única fuente de ingresos es el cobro por certificaciones de esos hechos, que sólo llega a cubrir un porcentaje reducido del costo de establecer y mantener una red de Delegaciones del RNPN en todo el país⁹. El grueso de los gastos son en personal, alquiler de edificios y gastos operativos, no cubiertos normalmente por

⁷ Algunos países han ido más allá, y cobran por la emisión de los documentos montos que resultan en superávits para el Estado.

⁸ También tienen importancia consideraciones políticas vinculadas a procesos de transición a la democracia, cuando se plantea la utilización de ese documento para fines electorales, como lo hicieron Nicaragua o Ghana, donde la emisión del documento está a cargo de las autoridades electorales. Al desvincular la emisión del DUI de los tiempos electorales y al ser cada vez mas evidente que el DUI sólo estará disponible para las elecciones del 2003, las posibilidades de utilizar ante los donantes una argumentación con contenido político/electoral es prácticamente nula.

⁹ Debe adicionalmente tenerse en cuenta que la disponibilidad de un documento confiable como el DUI disminuirá la demanda de certificaciones. Similarmente, de implementarse algunas medidas que se sugieren en la alternativa de mínima, también disminuiría la demanda de certificaciones para uso en el sistema educativo.

los donantes, ni financiados por los bancos. La posible colaboración se reduce a la provisión de equipos de computación, actividades de entrenamiento y algunas otras pocas actividades o insumos, que representan un porcentaje relativamente bajo del costo total y que son más compatibles con la alternativa de mínima que con la de máxima.

En resumida síntesis, la casi única alternativa de financiación posible para la apertura de una red de Delegaciones del RNPN a efectos de la operación centralizada del Registro del Estado Familiar son aportes presupuestarios, con una posibilidad muy limitada de generar ingresos propios. De allí que los cronogramas definan el 30 de setiembre como una fecha clave. Si para entonces no se ha podido obtener la confirmación de los aportes presupuestarios, será necesario reconsiderar la decisión de abrir Delegaciones del RNPN en todo el país, como previsto en la alternativa de máxima. Las consideraciones anteriores también sugieren la importancia de llegar para esa misma fecha a una decisión final sobre la estructura de financiación. Si se adopta formalmente la decisión de incluir cobros razonables por la emisión del documento, el RNPN podrá avanzar en las gestiones con la banca internacional de fomento¹⁰. Si, por el contrario, se opta por un documento sin costo para el receptor, será necesario proveer fondos presupuestarios o una garantía formal de que el RNPN recibirá los fondos necesarios para el pago futuro de las cuotas del préstamo. En el caso de la construcción de la base histórica de datos, hay razonables expectativas de desarrollar a partir de contribuciones de donantes que ya han manifestado su interés en apoyar al RNPN, complementada con relativamente modestos aportes presupuestarios.

Si para la fecha clave del 30 de setiembre no se obtiene la confirmación de los aportes presupuestarios requeridos, la alternativa de máxima pierde viabilidad; y el RNPN deberá considerar alternativas. Es precisamente en previsión de esta posibilidad que se ha preparado una alternativa de mínima para el despliegue del RNPN, susceptible de desarrollarse prácticamente sin recursos. Respecto a la implementación del DUI (que define los tiempos de implementación de la construcción de la base histórica), el Gobierno puede tomar ya la decisión o transferirla explícitamente al gobierno que surja de los comicios de marzo de 1999. Pero también puede resolver no tratar la cuestión, y esa es una hipótesis altamente probable en un período pre electoral. Pero en la práctica, la decisión de no decidir tiene casi los mismos efectos que postergarla hasta el próximo gobierno, ya que no resultará fácil concretar las gestiones ante los bancos de desarrollo en ausencia de esa decisión.

VIII. DIFERENCIAS EN IMPACTO SOCIO-POLÍTICO Y ECONÓMICO

La introducción del DUI, al dar seguridad jurídica a la identidad de las personas tiene importantes consecuencias económicas, y disminuirá los costos operativos de instituciones bancarias y financieras, entre otras ventajas inmediatas. Debe también recordarse que las iniciativas de introducir un documento de identidad único y confiable se relacionan con el proceso electoral, y que ésta ha sido siempre considerada como una solución efectiva a algunos de los problemas que padece ese sistema (particularmente la baja tasa de inscripción

¹⁰ La capacidad de generación de ingresos del DUI es importante y muy rápida. En caso de cobrarse una cifra remunerativa por el documento, el principal problema financiero es el desfase entre ingresos y gastos que se produce en el primer año, y que podría fácilmente ser cubierto por financiación ofrecida por los proveedores de equipos o por créditos comerciales.

de jóvenes en el Registro Electoral¹¹). La centralización y modernización de las operaciones del Registro del Estado Familiar producirán algunos de esos impactos, aunque en mucho menor grado.

Pero esos impactos benéficos se dan en el largo plazo. En lo inmediato, la simultánea introducción del DUI y la asunción de la responsabilidad por las tareas de Registro supone que las Municipalidades ya no deberán efectuar tareas en esas áreas. Ello implica que dejarán de percibir los ingresos por la emisión de Cédulas y por certificaciones, y que no necesitarán mantener el personal vinculado a esas actividades. Similarmente, ya no será necesario que el Tribunal Supremo Electoral continúe manteniendo sus oficinas en el terreno para la recepción de Solicitudes de Inscripción al Registro Electoral (SIRE) y los respectivos Carnets Electorales. Si el RNPN emplea a la mayor parte del personal afectado, no se generarán tensiones, ya que esas personas continuarán desarrollando tareas similares, probablemente con mejores remuneraciones y con más recursos. Pero si ello no sucede y las Municipalidades y el TSE deben dejar cesantes a esos empleados, es posible que se generen algunas tensiones.

IX. ALTERNATIVAS IDENTIFICADAS Y OPCIONES ELEGIDAS POR EL RNPN

Por razones de simplicidad de presentación, se detallan y/o comentan en la siguiente tabla las alternativas identificadas y las opciones ya adoptadas por el RNPN.

ALTERNATIVAS EXISTENTES	OPCIÓN ELEGIDA
Construcción de la Base Histórica de Datos	
<u>Uso de material del TSE:</u> La eventual utilización del archivo de microfilms y de la base de datos desarrollada por el TSE a efectos de la verificación de los SIRE;	El RNPN ha descartado la posibilidad de utilizar la base de datos alfanumérica de partidas de nacimiento del TSE. Dependiendo de decisiones respecto al uso de imágenes digitalizadas, podría utilizarse el archivo de microfilms como sugerido en el informe del respectivo Consultor, dependiendo del resultado de una auditoría.
<u>Enfoques técnicos para el desarrollo de las tareas:</u> Existen alternativas entre distintas posibilidades de captura y transcripción de las partidas originales.	No ha habido una decisión del RNPN, y la opción final dependerá principalmente de la forma en que se decida mantener los documentos de respaldo. La recomendación del Consultor es utilizar la transcripción de los datos conducentes a formularios especiales y utilizar sistemas ICR (Intelligent Character Recognition) en un centro nacional para pasar a una base de datos alfanumérica. Los documentos de respaldo se conservarían en su forma original. De requerirse su conservación en otro medio, el costo aumenta, lo mismo que si se desea incluirlos como imágenes en medio óptico en la base de datos del RNPN.

¹¹ El sistema actual requiere un doble esfuerzo por parte de los ciudadanos. Inscribirse en el Registro Electoral requiere un mínimo de dos visitas, que se agregan a la concurrencia a las urnas el día de la votación. Es presumible que esa sea una de las principales razones para la baja inscripción de jóvenes (estimada en menos del 50% en el rango etario de 18-24 años). Dado que la obtención del DUI, un documento de identidad esencial equivaldría a la presentación de una SIRE, las demandas sobre el tiempo de los ciudadanos se reducen considerablemente.

<u>Opciones de ejecución de las tareas:</u> Desarrollar el trabajo con personal y equipos propios, o subcontratar a una empresa que desarrolle todas las tareas que resultan necesarias;	El RNPN parece haber optado por subcontratar a una empresa que se encargue del conjunto de tareas vinculadas a la construcción de la base.
<u>Ritmo y secuencia de desarrollo de las tareas</u>	Se deriva en parte de la necesidad absoluta de contar con la reconstrucción de la base de partidas de nacimiento, necesaria para la verificación de los DUI. Ello requiere -- en función de las alternativas que se opten para el DUI -- que esa base esté disponible para el 31 de diciembre de 1999. No se han definido prioridades para las restantes bases, pero los cronogramas contruidos más adelante asumen que se intentará disponer de la totalidad de la base para esa fecha.
<u>Financiación de la actividad:</u> Recursos presupuestarios, solicitud a donantes; incorporación del costo de esta actividad al del DUI, en caso de solicitarse un crédito bancario, o combinaciones de las anteriores.	El RNPN ha optado por solicitar la financiación de esta actividad a donantes.
REGISTRO DEL ESTADO FAMILIAR	
<u>Número de Delegaciones:</u> Existen numerosas opciones, que van desde la apertura de Delegaciones propias en cada Municipio, hacerlo sólo en los de ciertas dimensiones o, en el otro extremo, operar (al menos transitoria-mente) por vía de convenios.	El RNPN ha definido como objetivo prioritario instalar a la brevedad posible una oficina del RNPN en cada uno de los 262 Municipios.
<u>Dotación de las Delegaciones:</u> Poner al frente de las mismas un abogado, como lo requiere la Ley en forma explícita, plantear una modificación de la Ley, o buscar soluciones vía administrativa.	El RNPN ha decidido colocar al frente de las mismas a un abogado de la República, tal como lo prevé la Ley.
<u>Prioridad o Secuencia de instalación</u>	Se asigna prioridad a la cobertura de la totalidad de Municipios y tienen segunda prioridad las Delegaciones adicionales en centros poblados o en complejos hospitalarios, que se instalarán de existir fondos disponibles.
<u>Modificaciones del marco normativo:</u> Características y profundidad de las modificaciones del marco normativo a gestionar ante la Asamblea.	Se ha decidido que sólo se gestionará el mínimo imprescindible de modificaciones.
<u>Características de los formularios a utilizar</u>	Se ha decidido efectuar una estandarización de los formularios y procedimientos. Los Asesores Jurídicos del RNPN y el Consultor en Registro Civil han desarrollado propuestas, aún pendientes de decisión.

<u>Características de las certificaciones a emitir</u>	Sujeto a la necesidad de modificaciones en el marco normativo, se buscará maximizar el uso de certificaciones de datos conducentes en reemplazo de las fotocopias o transcripciones literales que se utilizan en la actualidad.
<u>Uso subcontratistas p/determinadas tareas:</u> Se considera posible el uso de empresas privadas para ciertos aspectos de la selección de personal, o para identificación de locales.	El tema no ha sido aún discutido. No afecta en forma importante los cronogramas o los costos.
<u>Financiación de la actividad:</u> Recursos presupuestarios, solicitud a donantes; incorporación del costo de esta actividad al del DUI, en caso de solicitarse un crédito bancario, o combinaciones de las anteriores.	Aún cuando el tema no ha sido discutido en profundidad, se trata en su mayor parte de gastos corrientes y recurrentes, que no es fácil que sean considerados como financiables por donantes o por los bancos internacionales de fomento. Puede plantearse la posibilidad de financiación de equipos.
DOCUMENTO TÉCNICO DE IDENTIDAD	
<u>Numeración DUI:</u> Uso números significativos (geográficos, fecha de nacimiento) y/o no significativos.	No se ha tomado una decisión. El documento preparado por el consultor en DUI recomienda el uso de códigos geográficos (Departamento y Municipio), seguidos por un número no significativo y un dígito autoverificador.
<u>Características Físicas del DUI:</u> Decisiones sobre materiales a utilizar, duración física garantizada, mecanismos de transporte, etc.	No se han tomado aún decisiones finales. El documento preparado por el consultor en DUI contiene recomendaciones específicas.
<u>Características de seguridad DUI:</u> Uso de comprobaciones secundarias no visibles, etc.	No se han tomado aún decisiones finales. El documento preparado por el consultor en DUI contiene recomendaciones específicas.
<u>Uso de sistemas AFIS:</u> comparación automatizada de huellas digitales para garantizar que cada DUI pertenece a una sola persona. Opciones entre distintos enfoques AFIS.	No se han tomado aún decisiones finales. El documento preparado por el consultor en AFIS contiene recomendaciones específicas. NOTA: La opción entre sistemas tiene fuertes implicaciones s/costos.
<u>Opciones para la ejecución de las tareas:</u> Desarrollar el trabajo con personal y equipos propios, o subcontratar a una empresa que desarrolle todas las tareas que resultan necesarias;	Aún no se ha tomado una decisión al respecto. Los cronogramas se basan en que el RNPN opte por subcontratar a una empresa integradora que se encargue del conjunto de tareas vinculadas a la emisión masiva del DUI y entrene al personal del RNPN para asumir la operación normal del sistema. De decidir el RNPN desarrollar las tareas con personal propio, sería necesario modificar las proyecciones.
<u>Enfoques para captura de datos, fabricación y distribución del AFIS:</u> sistema de captura de datos, equipos necesarios, planes de difusión y capacitación, modalidades de captura de datos y de fabricación del DUI. Fechas y lugares de entrega, duración del plan.	El informe del consultor sobre DUI contiene una detallada discusión sobre alternativas. Sin embargo, de optarse por contratar a una empresa integradora, sólo sería necesario concentrarse en la definición de las expectativas y requerimientos del RNPN en cuanto a fechas, características físicas y de seguridad del DUI y otros parámetros necesarios para cotizar en una licitación, quedando el desarrollo de propuestas de mayor detalle por cuenta de las empresas participantes. Esas expectativas deberían definirse en primera instancia para los pedidos de información y refinarse en el pliego de licitación a partir de los resultados de esas consultas.

<u>Financiación de la actividad:</u> Cobro de tasas, préstamos bancarios, solicitud a donantes o recursos presupuestarios; o una combinación de los mismos. La base de datos del DUI puede también generar ingresos en múltiples formas, y la fábrica de documentos puede atender necesidades de otras instituciones ya que tendrá capacidad de producción en exceso una vez que el sistema entre en funcionamiento normal.	No se han tomado decisiones al respecto. Cabe señalar que parece conveniente la participación de otras instituciones en esa decisión (como mínimo, del propio Consejo Directivo del Registro, todavía no constituido) por la trascendencia de los montos involucrados (alrededor de US\$ 20 millones para la primera emisión del documento, y costos del orden de los US\$ 4 - 5 millones en los años sucesivos). Particularmente, no será fácil aspirar al logro de préstamos bancarios o de contribuciones de donantes si este tema no queda previamente en claro. Los cronogramas asumen y los cálculos de costo efectuados por el Consultor en Planificación Estratégica se basan en solicitar al BID la financiación para el DUI. Sin embargo, de cobrarse una cifra remunerativa, sería posible utilizar financiación bancaria de corto plazo o de proveedores de equipo, ya que los problemas financieros se concentran en el primer año.
<u>Relación con otros sistemas identificatorios o usuarios:</u> Es necesario definir con claridad cuales serán las relaciones entre el sistema del DUI y otros sistemas. Es muy claro que la Cédula de Identidad quedará eliminada, y que los votantes probarán su identidad con el DUI y no con el Carnet Electoral. Pero, ¿será automática la inscripción en el Registro Electoral de quienes reciban el DUI o será necesaria un SIRE por separado? ¿En que formas y condiciones tendrán acceso la Policía y otras instituciones a la base de datos dactiloscópica? ¿Que ingresos podrán generarse por el cobro de los servicios que podrá prestar el RNPN?	No se han tomado decisiones al respecto. Esas decisiones no son necesarias a efectos del cronograma de implementación, pero serían muy útiles -- aunque no imprescindibles -- a efectos de la argumentación sobre los beneficios sociales de la introducción del DUI en las presentaciones ante bancos y donantes, y aún ante el propio Gobierno Nacional. Por ejemplo, si bien el reemplazo del Carnet Electoral por el DUI proporciona mayor seguridad en los comicios, el real beneficio económico se obtiene con la construcción del Registro Electoral como un subconjunto de la base de datos del DUI, ya que eso es lo que permite ahorrar las remuneraciones de casi mil funcionarios del TSE hoy dedicados a la recolección de SIREs. No se han completado aún los estudios financieros referentes a la posibilidad de generación de ingresos por prestación de servicios.

X. ALTERNATIVA DE MÁXIMA: CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN Y ESTIMACIÓN DE COSTOS

PREMISAS BÁSICAS

Base económico-financiera del proyecto - Relaciones con Presupuesto Nacional

- Se supone que el Tesoro Nacional proporcionará al RNPN los recursos necesarios para establecer una red de Delegaciones que cubra la totalidad de los Municipios del país. Durante 1999, el RNPN generará sólo una cantidad de recursos relativamente pequeña, a partir de los cobros que se efectúen por la emisión de certificaciones.
- Los ingresos propios del RNPN aumentarán a partir del 2000, en caso de optarse por cobrar por el DUI. Será necesario incluir recursos para un cierto aumento de personal, ya que sus delegaciones deberán comenzar a atender los requerimientos normales relacionados con el DUI (emisión de nuevos DUI a quienes cumplen 18 años, y

reposiciones por pérdida, deterioro o modificaciones en datos incluidos en el documento).

- Los cálculos financieros que se acompañan por separado suponen que el DUI será financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo u otra institución bancaria de fomento. Se incluyen partidas para cubrir gastos vinculados a la negociación del proyecto, gastos administrativos y de supervisión del préstamo, e intereses y amortización, que comienzan luego de un período de seis meses de gracia a partir del primer desembolso.
- Se supone que la Construcción de la Base Histórica será financiada por donantes externos. Como en el caso anterior, se incluyen partidas para gastos administrativos y de supervisión.
- Tanto en el caso del DUI como en el de la Construcción de la Base Histórica, se supone que se utilizarán empresas integradoras. De no ser así, será necesario verificar si las instituciones que proveerán los fondos aceptan cubrir el pago de remuneraciones a personal nacional, así como los importantes gastos administrativos adicionales que la contratación y administración de ese personal genera. En caso de que tales costos se cubran parcialmente¹², se deberán prever recursos presupuestarios adicionales para cubrir esos gastos.

Base económico-financiera del proyecto - Relaciones con Bancos de Desarrollo

- La alternativa de máxima parte de suponer que la casi totalidad del costo del DUI se financiará con préstamos de largo plazo del Banco Interamericano de Desarrollo o de otras instituciones bancarias internacionales. Para que esos préstamos se hagan efectivos, es necesario definir con claridad la estructura económico-financiera del proyecto. Se ha supuesto antes que esa decisión será tomada por el actual gobierno a mediados de noviembre de 1998, ya que se requiere efectuar previamente un pedido de informes a los potenciales proveedores y preparar una presentación del proyecto al gobierno. Esas tareas preparatorias se desarrollarán entre el 1 de agosto y el 15 de noviembre - ver cronograma.
- La alternativa de máxima incluye supuestos muy optimistas respecto al tiempo requerido para la negociación y adjudicación del préstamo del BID, que se estima en alrededor de cinco meses a partir de una decisión definitiva del gobierno salvadoreño. Esa estimación debería revisarse cuidadosamente y consultarse con el BID, dado que se trata de una actividad que siempre forma parte de la ruta crítica.
- Los cronogramas asumen y los cálculos de costo efectuados por el Consultor en Planificación Estratégica se basan en solicitar al BID la financiación para el DUI. Sin embargo, de cobrarse una cifra remunerativa, sería posible utilizar financiación bancaria de corto plazo o de proveedores de equipo, ya que los problemas financieros se concentran en el primer año.

Base económico-financiera del proyecto - Relaciones con Donantes

- Los donantes extranjeros sólo aportarán financiación complementaria, y la alternativa de máxima no considera aportes de significación. Adicionalmente, los principales donantes

¹² Es probable que se pueda lograr la cobertura de los gastos en personal, por su carácter transitorio, pero no parece fácil que se logre cubrir los incrementos necesarios en Administración de Personal.

potenciales tienen restricciones respecto a los usos posibles de sus aportes (no cubren la financiación de personal de planta o de tareas recurrentes, y prefieren concentrarse en tareas puntuales, consultorías, seminarios, equipamiento)

- La alternativa de mínima parte de suponer que se solicitará a algunos donantes que ya han manifestado su interés en apoyar al RNPN contribuciones para financiar las siguientes actividades:
 - (a) Financiación de la construcción de la base histórica de datos del RNPN;
 - (b) Apoyos en materia de equipamiento informático relacionadas con las necesidades de las delegaciones del DUI;
 - (c) Apoyo en la producción de formularios de alta calidad;
 - (d) Apoyo técnico (de considerarse necesario) en el proceso de decisiones finales respecto DUI, negociaciones con bancos y formulación del pliego de especificaciones del DUI;
 - (e) Campaña de información al público sobre el RNPN y sus actividades.
- En caso de no obtenerse el apoyo de donantes, será necesario incluir aportes presupuestarios para cubrir esos rubros.

Relaciones con los Municipios

- La suposición central es que el RNPN asumirá la totalidad de tareas de registro de los hechos constitutivos, modificatorios y extintivos del estado civil lo antes posible. A partir del momento en el cual el RNPN instale una delegación en un Municipio, las autoridades municipales dejarán de tener responsabilidad alguna en materia registral.
- El elevado número de Municipios y las dificultades logísticas en algunos de ellos, hacen que no sea posible plantear esa transición en forma simultánea. El cronograma supone que se podrá completar la instalación de delegaciones en todos los departamentos para el 18/1/1999, en el 90% de los Municipios para el 2/7/99, y en la totalidad de ellos para el 2/9/99. Es necesario definir las relaciones entre RNPN y los municipios en el período durante el cual el RNPN no ha abierto aún su delegación. Hay dos alternativas básicas:
 - (a) Los municipios aún no cubiertos continúan trabajando de acuerdo a los sistemas anteriores, en una situación no muy diferente a la que se ha dado en el período entre la creación del RNPN y la actualidad;
 - (b) Se busca establecer convenios transitorios con los Municipios, buscando que utilicen los nuevos procedimientos definidos por el RNPN aún antes de que se establezcan las delegaciones.
- Los Municipios continuarán con la expedición de Cédulas de Identidad hasta tanto el RNPN no comience la emisión normal del DUI. Suspendrían esas actividades luego de que el RNPN efectúe la distribución masiva del documento en el Municipio y comienza la emisión normal en sus delegaciones.

Estrategia de Imagen Institucional

- Se enfatizaría la imagen de "calidad total" y la completa garantía de seguridad que podrá asignarse a la información y documentación provista por el RNPN.
- Se buscaría crear la imagen de una institución moderna, que surgirá en parte de la emisión de un documento moderno y de alta calidad, como lo será el DUI. Apoyará esa

imagen la uniformización de los formularios utilizados empleando papelería de alta calidad, que incluya elementos de seguridad. Se buscará legalizar y generalizar el uso de certificaciones conducentes, y lograr que sean emitidas utilizando computadoras e impresión de adecuada calidad.

- Deberá enfatizarse el hecho de que la calidad del servicio aumentará significativamente en el momento en que se disponga de la base histórica en medio magnético, lo que permitirá mantener la totalidad de la base de datos en un CD y, en consecuencia, posibilita la extensión de certificaciones de datos conducentes a cualquier ciudadano salvadoreño, y en cualquier lugar del país en el que se disponga del mínimo equipo de computación necesario.
- En una segunda etapa, y una vez instaladas las delegaciones municipales, se buscaría mejorar la atención al público, por vía de apertura de Delegaciones del RNPN en los principales hospitales, y asegurando que pueda efectuarse allí el trámite completo. Otra idea podría ser la de implantar por vía de un Convenio con el Ministerio de Educación un mecanismo por el cual se expiden certificaciones de nacimiento en las escuelas en vez de solicitarlo al alumno (ver descripción de procedimiento en Anexo III).

ESTIMACIONES DE COSTOS

El Consultor en Planificación Estratégica ha preparado proyecciones de fuentes y usos de fondos en varias hipótesis. En la medida en que se cobren tasas apenas superiores a las que cobran su utilidad, el DUI pasa a autofinanciarse. Se continúan requiriendo importantes aportes del Tesoro para cubrir los gastos corrientes de la red de delegaciones del RNPN.

CRONOGRAMAS DE IMPLEMENTACIÓN

Se adjuntan como Anexo I un cronograma integrado de actividades, y PERT y diagramas Gantt para cada uno de los tres subproyectos.

IX. DISCONTINUIDADES EN LA CARGA DE TRABAJO Y SUS CONSECUENCIAS

Puede argumentarse que la alternativa de máxima presenta, además de la eventual dificultad en obtener los recursos presupuestarios requeridos, el problema de no tratar eficientemente las discontinuidades existentes en la carga de trabajo del RNPN. Ello tiene una influencia considerable en la eficiencia operativa de la organización.

Una de los principales problemas que deberá enfrentar el RNPN en sus primeros años de operación es, precisamente, la extrema discontinuidad en las cargas de trabajo que enfrentan los distintos subproyectos. En el caso del Registro del Estado Familiar, los hechos se registran y las certificaciones se expiden, en Municipios cuyo tamaño va desde los más de 500,000 habitantes del San Salvador hasta los 700 de Cinquera. La emisión de certificaciones se multiplica al comienzo del período escolar, por la demanda que de esas certificaciones hacen las escuelas. La construcción de la base histórica de datos requiere de considerables recursos

por unos pocos meses, tras los cuales la demanda se reduce a cifras ínfimas¹³. La producción y distribución de DUI llega a casi 200,000 documentos mensuales en momentos del plan inicial de entrega¹⁴, para disminuir a algo más de 10,000 por mes en operación normal del sistema. Durante los primeros años, no habrá casi substituciones de documentos por deterioro físico o vencimiento de su validez, y esas substituciones tenderán a concentrarse unos diez años después de la emisión masiva original¹⁵.

Las asimetrías del sistema se notan con particular intensidad en relación a los Registros Civiles Municipales, a ser substituidos en su totalidad, según proyectos vigentes, por Delegaciones propias del RNPN, bajo un Registrador Municipal que debe ser Abogado de la República, con el apoyo mínimo de un auxiliar.

Para calcular las cargas de trabajo, puede partirse del número de hechos constitutivos, modificatorios o extintivos del Estado Familiar que se producen en El Salvador, de fácil cálculo a partir de datos demográficos de alta confiabilidad. En el conjunto del país, nacen vivos unos 170,000 niños, se registran alrededor de 30,000 defunciones, se realizan unos 30,000 matrimonios (con las correspondientes 30,000 inscripciones de Regímenes Patrimoniales) y se disuelven 3,000 de ellos por vía del divorcio¹⁶. En pocas palabras, se producen alrededor de 4,4 hechos registrables anuales por cada 100 habitantes. A ellos debe agregarse la extensión de certificaciones que, sobre la base de las visitas de campo efectuadas por los funcionarios del RNPN, pueden estimarse entre 3 y 4 veces el número de registros originales. Resulta necesario todavía agregar una importante consideración adicional sobre la carga de trabajo real. Si se optara por instalar Delegaciones del RNPN en los 30 hospitales en los que se producen nacimientos (Cf. en el informe del consultor en registro civil), y se los capturara allí, la carga de trabajo en las Delegaciones municipales probablemente disminuiría en un 50%.

Utilizando esos datos para proyectar la situación futura en un ejemplo extremo como el del Municipio de Cinquera, resulta que el total de hechos constitutivos, modificatorios o extintivos del Estado Familiar que allí se produce es de alrededor de dos por mes, afortunadamente incrementado con la probable emisión de cinco o seis certificaciones por mes. El comienzo de la emisión normal del DUI tampoco cambia la situación. Alrededor de una persona por mes cumple 18 años en un municipio de esas dimensiones -- y la cifra real es probablemente menor por el éxodo característico de las zonas rurales, y en esos rangos etarios.

¹³ Se trata de la demanda resultante de la captura de imágenes correspondientes a las nuevas partidas, y la transcripción de los datos para incorporarlos a la base de datos alfanumérica. Aún cuando la totalidad de las nuevas partidas se procesara de esa forma, el volumen mensual es de 20 a 22,000 casos, cifra a comparar con los más de 3,000,000 que se procesarían mensualmente durante la construcción de la base histórica en la alternativa de máxima.

¹⁴ Valor calculado para el Departamento de San Salvador, a partir de las hipótesis de implementación desarrolladas en el informe del consultor en DUI. La cifra puede ser aún mayor, de optarse por intentar la distribución inicial de documentos en un plazo menor a los dos años.

¹⁵ Las proyecciones financieras suponen que los documentos comienzan a caducar a los cinco años, pero ello se hace para tratar de regularizar el flujo de reposiciones, y no porque sea estrictamente necesario.

¹⁶ Los valores utilizados son aproximados, y algunos de ellos se basan en estadísticas de 1994. Pero el margen de error es muy pequeño. No se disponen de datos cuantitativos de los restantes hechos susceptibles de registro (adopciones, etc), pero su significación cuantitativa es mucho menor.

El problema es que la situación se repite, aunque con menor dramatismo, en municipios de mediana dimensión. En un municipio de 20,000 habitantes (y 187 de los 262 municipios tienen una población menor a esa cifra) se registran en promedio unos dos hechos registrables por día, y probablemente se emiten unas 5 ó 6 certificaciones. En operación normal del DUI se presentarán a solicitarlo, al cumplir 18 años, menos de nueve personas por semana. Debe tenerse también en cuenta que las oficinas registrales de municipios de este tamaño recibirán equipos de computación y programas de aplicación que simplificarán considerablemente las tareas a realizar. El resultado global es una productividad bajísima.

La instalación de una Delegación del RNPN integrados con un Abogado, un Auxiliar y el necesario equipamiento en Municipios de pequeñas dimensiones -- menos de 20,000 ó 30,000 habitantes -- parece una política difícilmente defendible¹⁷. Dos argumentos se suelen esgrimir en defensa de esa posición. El primero de ellos es plantear que esa es la única forma de lograr garantizar la calidad del servicio, y el argumento se presenta como un postulado basado en la experiencia. Aún cuando el argumento fuera válido en función de hechos pasados, es inaceptable en un futuro en el que se plantea la descentralización, la devolución de funciones y el reforzamiento de los niveles municipales. El segundo argumento hace referencia a una estricta interpretación de las normas legales y a la obediencia debida a las mismas. Aún cuando el argumento no es enteramente consistente con la más fluida interpretación de otras normas, no hay ninguna razón para que, con el mayor respeto por la independencia de los poderes, se haga llegar una opinión fundada a los legisladores sugiriendo la modificación de aspectos de la Ley de clara inadecuación. Si, consciente del elevado costo y de la ineficiente asignación de los recursos sociales que la implementación estricta de las normas legales vigentes requiere, no planteara la situación a quienes pueden modificarla, la Institución faltaría a su responsabilidad.

VII. ALTERNATIVA DE MÍNIMA: CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN Y ESTIMACIÓN DE COSTOS

PREMISAS BÁSICAS

Base económico-financiera del proyecto - Relaciones con Presupuesto Nacional

- Se supone que las dificultades financieras por las que atraviesa el Tesoro Nacional no son coyunturales. Ello haría difícil la obtención de recursos presupuestarios de importancia, salvo en dos hipótesis:
 - (a) Que se trata de un adelanto transitorio de fondos, ya que la implementación de los proyectos generará un flujo de ingresos al Tesoro que compensan los aportes efectuados. Ello evidentemente se relaciona con la posibilidad de cobrar un monto adecuado por la emisión del DUI, ya que los montos percibidos por la emisión de certificaciones no son significativos y tenderán a disminuir al implementarse el DUI y mejorar la eficiencia del sistema registral.

¹⁷ Una alternativa posible, sería la de que las Delegaciones en ciertos municipios no fueran permanentes, sino que, en la misma forma en que un Embajador representa a El Salvador en varios países, un Delegado del RNPN pudiera representarlo en varios Municipios, acudiendo a ellos en fechas determinadas a efectos de atender la demanda que se presentara. Seguramente pueden imaginarse otras soluciones intermedias que no requieren la apertura de una oficina permanente.

- (b) Que se generarán ahorros demostrables en otras partes del presupuesto nacional. Esos ahorros se verificarían por la sustitución del Carnet Electoral por el DUI, y la inscripción en el Registro Electoral a partir de las solicitudes presentadas al DUI. Ello permitiría la eliminación de los SIRE, y la necesidad de que el TSE mantenga un numeroso personal en el terreno.
- Ninguna de las dos hipótesis se verificará en los ejercicios presupuestarios de 1999 y del 2000, lo que hará difícil que el RNPN logre el nivel de aportes presupuestarios que la implementación de la alternativa de máxima requeriría. Se supone que la decisión sobre cobro del documento será finalmente tomada por el gobierno elegido en los comicios de marzo de 1999, y que esos cobros sólo comenzarán a hacerse efectivos cuando se comience con la implementación del DUI. Por otra parte, mientras no se comience con esas tareas, el TSE deberá continuar manteniendo su plantel de campo, ya que deberá integrar el Registro Electoral para las elecciones de 1999 y 2000. En definitiva, la puesta en marcha en 1999 de 262 Delegaciones Municipales requiere recursos adicionales, ya que no genera ingresos ni permite ahorros en el corto plazo. En función de ello, la alternativa de mínima supone que el RNPN sólo recibirá en los años 1999 y 2000 los recursos requeridos para mantener su planta actual, y para un modesto incremento en el número de cargos.
 - La alternativa de mínima supone que la situación se rediscutirá en su integridad en las discusiones conducentes a la formulación del presupuesto del 2001. En esos momentos estará a punto de iniciarse el trabajo de campo para la emisión del DUI y se conocerá con cierta precisión el monto de ingresos que generará esa actividad. Puede suponerse que también se habrán tomado decisiones respecto a las relaciones entre la base de datos del DUI y el Registro Electoral. Se podrá también tener en cuenta la experiencia de trabajo de un año y medio con los Municipios a partir de convenios. Ello permitirá una adecuada decisión tanto sobre las formas de operación del Registro como sobre su base económico-financiera.

Base económico-financiera del proyecto - Relaciones con Bancos de Desarrollo

- La alternativa de mínima parte de suponer que la casi totalidad del costo del DUI se financiará con préstamos de largo plazo del Banco Interamericano de Desarrollo o de otras instituciones bancarias internacionales. Para que esos préstamos se hagan efectivos, es necesario definir con claridad la estructura económico-financiera del proyecto, y se ha supuesto antes que esa decisión será tomada por el nuevo gobierno. Ello permite adecuado tiempo (Agosto 1998 - Setiembre 1999 - ver cronograma) para efectuar un pedido de informes a empresas proveedores y llegar a una definición final de opciones en términos de las características del DUI y avanzar en contactos y negociaciones con el BID u otras instituciones bancarias, en modo de disminuir los plazos de implementación una vez tomadas las decisiones finales.
- Los cronogramas asumen y los cálculos de costo efectuados por el Consultor en Planificación Estratégica se basan en solicitar al BID la financiación para el DUI. Sin embargo, de cobrarse una cifra remunerativa, sería posible utilizar financiación bancaria de corto plazo o de proveedores de equipo, ya que los problemas financieros se concentran en el primer año.

Base económico-financiera del proyecto - Relaciones con Donantes

- Los donantes extranjeros sólo aportarán financiación complementaria, y la alternativa de mínima no considera aportes de significación. Adicionalmente, los principales donantes

potenciales tienen restricciones respecto a los usos posibles de sus aportes (no cubren la financiación de personal de planta o de tareas recurrentes, y prefieren concentrarse en tareas puntuales, consultorías, seminarios, equipamiento)

- La alternativa de mínima parte de suponer que se solicitará a algunos donantes que ya han manifestado su interés en apoyar al RNPN contribuciones para financiar las siguientes actividades:
 - (a) Financiación de la construcción de la base histórica de datos del RNPN;
 - (b) Apoyos en materia de equipamiento relacionadas con hospitales, convenios con municipios, y equipos RNPN relacionados con verificación en escuelas (datos al respecto más abajo);
 - (c) Apoyo en la producción de formularios uniformes de alta calidad;
 - (d) Apoyo técnico (de considerarse necesario) en el proceso de decisiones finales respecto DUI, negociaciones con bancos y formulación del pliego de especificaciones del DUI;
 - (e) Campaña de información al público sobre el RNPN y sus actividades.

Relaciones con los Municipios

- La imposibilidad de abrir Delegaciones propias hace necesario intentar la modernización inicial del sistema de Registro del Estado Familiar por vía de convenios con las municipalidades en los cuales los Municipios reciben los nuevos formularios y entrenamiento. En el caso de los Municipios de mayores dimensiones, puede considerarse el préstamo de computadoras y el desarrollo de programas de aplicación que faciliten las actividades registrales y la emisión de certificaciones. En el período de vigencia de los convenios los Municipios continuarían percibiendo tasas por la emisión de certificaciones, tal vez considerando la posibilidad de uniformarlas. Básicamente se mantiene la situación actual, con un limitado pero no irrelevante quid pro quo adicional: los Municipios aceptan seguir algunas simples pautas del RNPN, a cambio de recibir aportes que facilitan su trabajo.
- Se prevé que, en ocasión de las negociaciones presupuestarias para el año 2001, se analizará la experiencia y se optará por nuevas formas operativas, que puede incluir la continuación de la operación por vía de convenios, si se considera satisfactoria la experiencia previa. Parece razonable suponer que al menos se continuará trabajando sobre la base de convenios en los Municipios de pequeñas dimensiones.
- El RNPN establecerá oficinas de auditoría a nivel regional o departamental, que verificarán el cumplimiento de las pautas por parte de los Municipios, pudiendo adoptarse medidas extremas, como la apertura de Delegaciones propias, en los Municipios en los cuales se detecten problemas de consideración.

Estrategia de Imagen Institucional

- Se enfatizaría la imagen de una institución moderna, que comparte las dificultades y escasez de recursos que enfrentan buena parte de las instituciones públicas, que busca compartir sus tareas y aprovechar las capacidades existentes en todos los niveles. Se recalcaría la vocación de servicio, y la tentativa de lograr que la institución esté disponible cerca de los lugares donde se producen los hechos registrables. Algunos de los posibles componentes de esa estrategia son los siguientes:

- (a) Uniformizar los formularios utilizados empleando papelería de alta calidad, con el membrete del RNPN, y que incluya elementos de seguridad. Buscar la legalización y generalización del uso de certificaciones conducentes, y lograr que sean emitidas utilizando computadoras e impresión de adecuada calidad. Lograr que este tipo de servicios y los nuevos niveles de calidad se utilicen en las municipalidades más importantes, con una meta del 75 % (por ejemplo) de la población salvadoreña.
- (b) Mejorar la atención al público, por vía de apertura de Delegaciones del RNPN en los principales hospitales, y asegurando que pueda efectuarse allí el trámite completo.
- (c) Implantar por vía de un Convenio con el Ministerio de Educación un mecanismo por el cual se expiden certificaciones de nacimiento en las escuelas en vez de solicitarlo al alumno (ver descripción de procedimiento en Anexo III)
- (d) Desarrollar programas de entrenamiento para responsables municipales, destinados a facilitar el uso de las pautas del RNPN y a mejorar la atención al público;
- (e) Crear un pequeño equipo de racionalización de tareas, que desarrolle programas especiales de aplicación relacionados con las actividades registrales, y que ayude a los Municipios que lo desearan a simplificar sus métodos, aplicando esos programas especiales a sus tareas.

ESTIMACIONES DE COSTOS

No se las ha efectuado por la pequeña probabilidad de que se implemente esta alternativa. Pero puede estimarse que es posible operar un sistema de auditoría, una red de delegaciones en hospitales y los sistemas sugeridos para las partidas de nacimiento en el sistema educativo con una cuarta parte del personal necesario para la red de delegaciones municipales.

CRONOGRAMAS

Se adjuntan como Anexo II un cronograma integrado de actividades, y PERT y diagramas Gantt para cada uno de los tres subproyectos.



Fundacion Internacional para Sistemas Electorales
1101 15th Street, N.W.
Third Floor
Washington, D.C. 20005
TEL (202) 828-8507 FAX (202) 452-0804