

Date Printed: 11/03/2008

JTS Box Number: IFES_10
Tab Number: 5
Document Title: Estudio De Factibilidad Proyecto de
Identificacion Civil en Peru
Document Date: 1997
Document Country: Peru
IFES ID: R01832



* D 2 8 D 5 B B 4 - 8 F 8 5 - 4 3 0 D - A 0 0 9 - 7 9 C 0 C 5 5 D A 5 D 4 *

**ESTUDIO DE FACTIBILIDAD
PROYECTO DE IDENTIFICACION CIVIL
EN PERU**

**PREPARADO PARA:
IDENTIDAD
REGISTRO NACIONAL
DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL**

**POR:
LA FUNDACION INTERNACIONAL PARA SISTEMAS
ELECTORALES
(IFES)**



**DO NOT REMOVE FROM
IFES RESOURCE CENTER!**



Este Informe ha sido financiado por la Agencia para el Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos de América (TDA), una agencia del Gobierno de Estados Unidos para el fomento de la exportación. Las opiniones, resultados, conclusiones, o recomendaciones expresadas en este documento son aquellas de los autores y no necesariamente representan la opinion ni las políticas oficiales de TDA.

DIRECCION: Room 309, SA-16, Washington, D.C. 20523-1602
DIRECCION DE ENTREGAS: 1621 North Kent Street, Suite 309, Arlington, VA 22209
Tel. (703) 875-4357 • Fax (703) 875-4009



**AGENCIA PARA EL COMERCIO Y DESARROLLO DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (TDA)**

La Agencia para el Comercio y Desarrollo de los Estados Unidos de América (TDA), una agencia autónoma del Gobierno Federal de los Estados Unidos, provee donaciones que apoyan la planificación de proyectos industriales y de infraestructura en países en desarrollo. Por medio del financiamiento de estudios de factibilidad, visitas de observación, donaciones para capacitación y entrenamiento, así como otras formas de asistencia técnica, TDA facilita la conformación de sociedades entre empresas norteamericanas y extranjeras.

Dirección correspondencia: Room 309, SA-16, Washington, D.C. 20523-1602

Dirección física: 1621 North Kent Street, Suite 309, Arlington, VA 22209

Teléfono: (703) 875-4357 - Fax (703) 475-4009



ESTUDIO DE FACTIBILIDAD
PROYECTO DE IDENTIFICACIÓN CIVIL EN EL PERÚ

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

1. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS FINANCIERAS
2. ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICA
3. ANÁLISIS DE IMPACTO SOCIAL
4. ANÁLISIS DE IMPACTO AMBIENTAL
5. APÉNDICE SOBRE ASPECTOS LEGALES BASADOS EN LA LEY PERUANA



International Foundation for Election Systems

1101 15th STREET, N.W. - THIRD FLOOR - WASHINGTON, D.C. 20005
TELEF. (202)828-8507 - FAX (202) 452-0804

Proyecto de Identificación Civil en el Perú

Resumen Ejecutivo

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DEL PROYECTO DE IDENTIFICACIÓN CIVIL EN EL PERÚ

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), es una organización sin fines de lucro, no partidaria, que suministra asistencia técnica a funcionarios electorales, comisiones y ministerios gubernamentales responsables de los registros nacionales y las elecciones. Establecida en 1987, IFES ha trabajado en más de 90 países y actualmente mantiene 122 empleados en 19 oficinas regionales en Europa, Asia, África y Latino-América. IFES ha estado activa en el Perú desde 1992 y estableció una oficina regional en 1994 para proveer asistencia técnica *in-situ* a las autoridades electorales y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil del Perú (IDENTIDAD). Este estudio representa la continuación del apoyo que viene realizando IFES al Sistema Electoral del Perú y en particular a IDENTIDAD en su importante tarea de otorgar documentos de identidad confiables y seguros a la ciudadanía para que puedan, entre otras actividades importantes, participar en los procesos electorales del país.
- 1.2 Este estudio de factibilidad sobre el Proyecto de Identificación Civil en el Perú, en adelante el Proyecto, fue desarrollado en el marco de un convenio de cooperación técnica otorgado al IDENTIDAD por el U.S. Trade and Development Agency (TDA). El estudio consiste de seis documentos que abarcan diferentes aspectos del Proyecto de Identificación Civil en el Perú y la emisión del nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI).
- 1.3 El primer documento presenta un Análisis de Alternativas Financieras orientado básicamente a evidenciar alternativas para un autofinanciamiento con o sin el apoyo de financieras internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Cabe destacar que un eventual apoyo del BID, por ejemplo, permitiría cubrir la distribución gratuita a todo los adultos, incluidos aquellos individuos que se encuentran en situación de pobreza, lo cual incrementaría considerablemente el beneficio social del proyecto y permitiría lograr en el corto plazo un mejoramiento sustantivo de la calidad de vida en el país, dado que el nuevo documento permitiría la salvaguarda de los derechos ciudadanos y contribuiría con el clima de confianza sobre la identidad de las personas.

- 1.4 El segundo documento se refiere al Estudio de Factibilidad Técnica, el cual incluye los detalles técnicos pertinente al Sistema de Identificación, la Captura de Datos e Imágenes, la Base de Datos, el Documento de Identidad, el Sistema de Comunicaciones, y las salvaguardas por eventuales contingencias.
- 1.5 El tercer documento presenta un Análisis de Impacto Social del Proyecto. En este documento puede apreciarse que un nuevo documento de identidad sería sumamente valorado por los distintos grupos sociales y es percibido como una necesidad sustantiva para el desarrollo de la democracia y de la economía de mercado. Este es uno de los aspectos más importantes de destacar dado el valor social que un documento de las características del DNI tiene para la sociedad peruana. Este documento incluye consideraciones y recomendaciones específicas para atender las necesidades referidas a la emisión del DNI de grupos poblacionales marginalizados.
- 1.6 El cuarto documento es un análisis del impacto ambiental que pudiera tener la producción y distribución del nuevo DNI.
- 1.7 El quinto documento atiende los aspectos legales relacionados con el proyecto y constituye una guía de orientación sobre la legislación vigente, con relación al proceso de emisión y canje de la Libreta Electoral por el DNI, la contratación de los servicios de proveedores para la emisión del DNI, y sobre las alternativas de financiamiento del proyecto.

2. ANTECEDENTES

2. A El Registro Electoral

- 2.A1 El sufragio es obligatorio para todos los ciudadanos en el Perú. Desde 1962 y hasta la creación de la Constitución de 1993, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) era un Poder del Estado responsable por la administración y ejecución de todos los procesos electorales. Un componente de su estructura institucional, el Registro Electoral, era el organismo encargado de otorgar a todos los ciudadanos (mayores de edad) el documento denominado Libreta Electoral (LE) y de mantener los registros correspondientes. Dicho documento estaba destinado principalmente a identificar a aquellos ciudadanos hábiles para ejercer el voto y en forma adicional, funcionaba

como documento de identidad, tratando de cubrir un vacío existente de identificación ciudadana en general.

- 2.A2 En 1984, el JNE realizó una reinscripción general de la población otorgando una nueva Libreta Electora (LE). Los datos de los re-inscritos fueron tomados de documentos anteriores y se permitía hacer modificaciones a esos datos sin mayor restricción, a solicitud verbal de los ciudadanos. Esto resultó en la creación de un nuevo Registro Electoral que almacenaba en un archivo central que contenía las Boletas de Inscripción. Todo este proceso se realizó manualmente.
- 2.A3 El Registro Electoral estaba conformado por 240 oficinas y 900 empleados en todo el país con Registros independientes en cada una de ellas. No se confrontaban las inscripciones entre ellos, ocasionando frecuentes casos de registros múltiples para un mismo individuo. La fuente de información utilizada era la Libreta Militar y, eventualmente, la Partida de Nacimiento.
- 2.A4 De acuerdo a la Constitución de 1993 y a la Ley 26497 de julio de 1995, una vez dada la creación de IDENTIDAD, esta institución toma a su cargo el Registro Electoral era un verdadero caos; la emisión de LE y sus duplicados se hacía con frecuentes errores y su contenido no era consistente con las Boletas del archivo central. Se presentaban muchos casos de falsificación y adulteración en complicidad con los empleados y las LE estaban en estado deplorable y brindaban muy poca confiabilidad a los usuarios y autoridades. Las Boletas del archivo central se encontraban también en muy malas condiciones físicas y ambientales, fuera de cualquier norma de seguridad y con una inaceptable falta de actualización. Con base en dicha información se había creado un archivo en computadora destinado a la impresión de la lista de votantes (Padrón Electoral), por lo que este archivo contenía únicamente algunos datos de las Boletas. Como consecuencia, este archivo fue convirtiéndose en fuente de problemas y no una solución durante los procesos electorales porque se estima que el porcentaje de error en los padrones electorales alcanzaba un treinta por ciento, produciéndose un listado con diversos errores en los datos de los votantes y conteniendo nombres de ciudadanos fallecidos, dado que no se actualizaban permanentemente cambios en la información contenida en el archivo.

2.B El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (IDENTIDAD)

- 2.B1 La Constitución Política del Perú de 1993 creó una nueva estructura electoral que divide las funciones del JNE y adiciona otras que se encontraban dispersas creando tres organismos autónomos bajo el denominado Sistema Electoral. El JNE deja de ser un Poder del Estado y se convierte en un

tribunal en materia electoral, se le designa a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la administración y ejecución de los procesos electorales y da a IDENTIDAD la responsabilidad de un nuevo Registro Único de Identificación y Estado Civil de las personas naturales, que registre los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. IDENTIDAD es responsable también de la emisión de los documentos de identidad y certificaciones correspondientes.

- 2.B2 La Ley Orgánica No. 26497 de julio de 1995, determina que IDENTIDAD es un organismo autónomo con facultades y atribuciones en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera. Para cumplir sus funciones, IDENTIDAD agrupa el Registro Electoral, los Registros Civiles, el Registro Personal y el Registro de Naturalización.
- 2.B3 IDENTIDAD, que inició sus operaciones en diciembre de 1995, ha sido organizada como una empresa privada. Se ha efectuado un planeamiento estratégico para actuar dentro de un plan coordinado destinado a cumplir las metas asignadas por la Ley, estableciendo cronogramas y asignación de funciones específicas que eviten la desviación de los objetivos propuestos, permitan un control y seguimiento adecuados, así como realizar los ajustes necesarios.
- 2.B4 Bajo este concepto, IDENTIDAD busca alcanzar una autonomía económica que le permita no requerir fondos del Tesoro Público, dejando así de ser un centro de costo para convertirse en un centro de gestión.
- 2.B5 La estrategia planteada está basada en que IDENTIDAD tenga directamente a su cargo las funciones directrices de planeamiento, control y la administración correspondiente, dejando a cargo de terceros (*outsourcing*) las actividades técnicas y operativas. Esta forma de operar, cada vez más aceptada en instituciones y empresas de todo el mundo, se caracteriza por mantener una pequeña organización propia con capacidad de asociarse con expertos en cada una de las funciones especializadas, particularmente aquellas que requieran de una mayor inversión en tecnología u otros recursos, y se ha traducido en una mayor eficiencia y costos más bajos.

3. PLAN-PILOTO DEL PROYECTO: EMISIÓN DE LIBRETAS ELECTORALES MECANIZADAS (LEM)

- 3.1 Para cumplir con la estrategia planteada, en sólo cuatro meses IDENTIDAD planificó, desarrolló, contrató y puso en funcionamiento al finalizar Noviembre de 1996, un plan piloto que permite ajustar su propia estructura organizativa, disminuir su planilla a 400 empleados, cambiar el manual de boletas y el archivo computarizado antiguo por un sistema computarizado con una sola base de datos.
- 3.2 Este archivo a su vez permite la emisión centralizada de nuevos documentos de identidad llamados Libreta Electoral Mecanizada (LEM) que otorgan a los usuarios avanzados elementos de seguridad.
- 3.3 Asimismo se replantean las funciones y ubicación de las oficinas de atención al público dotándolas de tecnología adecuada, utilizando la contratación de servicios a terceros quienes se hacen cargo de las actividades técnicas y operativas.
- 3.4 Este proyecto piloto se diseñó para observar y ajustar el funcionamiento del plan y así como demostrar la factibilidad técnico-financiera, el impacto social y ambiental del Proyecto y la emisión del DNI.

3.B El Documento Provisional de Identidad (DPI)

- 3.B1 A través de estudios efectuados por la UNICEF, con quien IDENTIDAD tiene un convenio de cooperación institucional, se mostró que en el Perú, entre el 17% y el 20% de la población, nunca se inscribe en los Registros Civiles. Es decir que, estos ciudadanos legalmente no existen, no tienen documentos, no ejercen sus derechos ciudadanos y no tienen una integración con la economía del país y la sociedad peruana.
- 3.B2 Para solucionar estos caso, IDENTIDAD puso en funcionamiento el Registro Provisional de Identidad, desde el que se emite el DPI. Tendrá vigencia de dos años, opera desde octubre de 1996 y permitirá incorporar por lo menos a 600,000 indocumentados. Para la construcción de dicho Registro y la emisión del DPI, se utiliza la tecnología que IDENTIDAD ha puesto en práctica en el plan piloto LEM. El control de inscripciones, que también es a través de la huella dactilar, garantiza la adecuada inscripción y evita futuros intentos de cambio de identidad por parte de personas documentadas. Finalmente, el DPI será canjeado por un Documento Nacional de Identidad, DNI (ver apartado C) y las personas quedarán automáticamente incorporadas al Registro Único de Identificación y Estado Civil.

- 3.B3 El problema de inscripción de nacimientos será manejado por IDENTIDAD cuando incorpore los Registros Civiles en la siguiente etapa de su misión, solucionado la raíz del problema de indocumentados por falta de inscripción de forma permanente.

4. PROYECCIONES INSTITUCIONALES

- 4.1 IDENTIDAD ha establecido un plazo de un año para el plan piloto y la entrega de las LEM, que culmina en diciembre de 1997. Se ha proyectado emitir un total de 2'249,000 LEM en el período, lo cual significa la construcción de un 15% del total de la base de datos. La institución estima que el plazo fijado y el volumen de producción son suficientes para consolidar las características del proyecto y confirmar su factibilidad integral.
- 4.2 Una vez concluido el plan piloto, IDENTIDAD pondrá en funcionamiento el programa de emisión del Documento Nacional de Identidad, DNI, para todos los mayores de edad. El cronograma establecido para el período 1998 - 1999 es el siguiente:

4.2A ENERO - DICIEMBRE de 1998

- 4.2A.a De enero a junio de 1998 a 2'249,000 ciudadanos que obtuvieron la LEM. Este proceso será de entrega gratuita y sin necesidad de trámites adicionales, debido a que la base de datos ya contiene la información y las imágenes actualizadas.
- 4.2A.b De enero a junio de 1998 a 1'716,000 ciudadanos que tengan la anterior LE. El proceso de inscripción, por ley, debe suspenderse en julio de 1998 porque en esa fecha da inicio el cronograma electoral municipal de Noviembre de 1998, con la emisión del archivo de ciudadanos participantes en la votación, denominado Padrón Electoral. Por ello, es necesario paralizar las adiciones o cambios en la información de la base de datos hasta un mes después de efectuado el proceso.

4.2A.c De julio a noviembre de 1998, se entregará DNI a 1'540,000 ciudadanos que requieren un duplicado de su documento de identidad por haberse extraviado o deteriorado. Dentro del calendario electoral, la Ley sólo permite la emisión de duplicados de documentos hasta 24 horas antes de las elecciones.

4.2A.d En diciembre de 1998 a 154,000 ciudadanos, una vez concluido el proceso electoral municipal.

4.2B Lo anteriormente indicado se resume el programa conjunto que suma los resultados así:

DNI entregados antes de la elección municipal 5'505,000 (38% del total)

DNI entregados en el total del año 1998 5'659,000 (39% del total)

4.2C ENERO A DICIEMBRE de 1999

4.2C.a IDENTIDAD entregará un promedio de 731,075 DNIs por mes, alcanzando un total de 8'772,900 en el año, lo que representa el saldo del 61% del total de mayores de edad que alcanza 14'431,900.

4.2C.b De esta forma, la totalidad de los ciudadanos podrá utilizar el DNI en las elecciones generales de abril del año 2000 y se habrá cumplido el primer gran objetivo que la ley asigna a IDENTIDAD. Todo ello, facilitará el proceso eleccionario y creará un nuevo ambiente de confianza y seguridad en la población.

5. RESUMEN DE VIABILIDAD DEL PROYECTO DE IDENTIFICACIÓN CIVIL EN EL PERÚ.

Con el objeto de establecer la viabilidad del Proyecto, IFES observó el Plan Piloto de emisión de LEM y se concluye lo siguiente:

5.1 Viabilidad Tecnológica

5.1.a La tecnología empleada es de punta: En la nueva base de datos se registra y se utiliza la huella dactilar como elemento identificador de las personas. A través de un proceso informático se convierten las minucias de la huella en

un algoritmo, cuyo resultado numérico permite comparar uno contra todos cada vez que se actualiza la base de datos. De esta forma se evita la multiplicidad de registros para una misma persona. Las imágenes de la foto y la firma son también capturados y almacenados junto con las huellas dactilares y la data correspondiente.

- 5.1.b En cuanto a los documentos de identidad (LEM), se utiliza papel de alta seguridad con características gráficas particulares, impresión total (data e imágenes) con tecnología láser, código de barras y recubrimiento con filmina plástica con caracteres ultravioleta e integración molecular con la base, evitando así la posibilidad de abrir el documento porque se destruye. Desde diciembre de 1996 hasta julio de 1997, se han entregado más de 1,200,000 LEM. No existe información de ningún caso de falsificación o adulteración de los nuevos documentos. Con el sistema anterior y en el mismo período, se habrían atendido a unos 300,000 ciudadanos y con las limitaciones indicadas en el apartado A.
- 5.1.c Simultáneamente, se implantó un servicio de consultas a través de Internet a usuarios autorizados para validar sus operaciones. El sistema permite un acceso a la base de datos para obtener información no confidencial. Otras opciones del menú en Internet permiten conocer los objetivos de IDENTIDAD, la ubicación de sus oficinas, su lista de tarifas y el uso de un correo electrónico.
- 5.1.d Todo el sistema computarizado tiene un plan integral de contingencia. La seguridad es sofisticada; por ejemplo, la información se copia a un segundo computador, se emplean discos magnéticos con tecnología RAID (*Redundant Array of Independent Disks*), las imágenes se almacenan en discos ópticos, se tienen backups internos y externos a través de cartridges magnéticos y se usa un procesador *firewall* para cautelar el sistema de acceso por claves a la base de datos, a través de Internet.
- 5.1.e Lo indicado en relación con la tecnología empleada y su funcionamiento práctico, demuestra la viabilidad técnica del proyecto de emisión del DNI.

5.2 Viabilidad Financiera

- 5.2.a Los resultados financieros de Diciembre de 1996 a Julio de 1997 han sido positivos: ingresos por US\$ 8,001,000 y gastos totales incluyendo todos los servicios por US\$ 7,836,000. Ello incluye también la entrega gratuita de las LEM a los nuevos ciudadanos y a los indocumentados del proyecto DPI.

- 5.2.b El flujo de caja del proyecto piloto (Diciembre 1996 - Diciembre 1997) alcanza un total de ingresos por US\$ 14,995,000 y gastos totales por US\$ 14'686,000, confirmando el saldo financiero positivo.
- 5.2.c El proyecto de emisión del DNI se sustentará en esta forma de operar y se muestra consistentemente positivo a largo plazo en un análisis de alternativas que utilizan el beneficio de la economía de escala y que comprenden rangos desde -10% hasta +26% del costo actual por documento en el Proyecto Piloto. Todas las alternativas incluyen los gastos operativos y administrativos, lo que demuestra su viabilidad financiera.

5.3 Impacto Social

- 5.3.a Con el Proyecto Piloto de emisión de LEM, se implantó una nueva forma de operar racionalizando la ubicación y tecnología de las oficinas de IDENTIDAD. Adicionalmente, para mejorar el servicio al usuario y facilitar el cambio, se puso en operación un servicio de extensión que atiende a las personas en sus centros de trabajo. Los esfuerzos institucionales por mejorar la calidad de atención y la difusión de las ventajas del cambio de documento por medio de una campaña institucional que se realizó en Diciembre de 1996, generó una demanda cuyo 50% está compuesto por personas que en forma voluntaria cambian sus LE por encontrar en las LEM las ventajas de poseer un documento seguro y confiable.
- 5.3.b Se empezó en diciembre de 1996, atendiendo diariamente a 2,000 personas, volumen similar al atendido en el sistema manual anterior y se progresó sostenidamente hasta alcanzar en julio de 1997, una atención diaria de 11,000 personas, proyectando una infraestructura capaz de atender hasta 30,000 personas por día.
- 5.3.c El creciente interés y aceptación del público por las características de la LEM y la confiabilidad que este documento brinda a instituciones públicas y privadas demuestra claramente la necesidad del cambio de las LE por un documento con las características del DNI. La consolidación de una base de datos que permita un registro ciudadano único y nacional que esté equipado para ser actualizado de acuerdo a ley, es también una necesidad y una ventaja para el Estado Peruano dado que contribuiría a facilitar los procesos de integración y atención social.

5.4 Impacto Ambiental

- 5.4.a La tecnología utilizada en la producción de las LEM cumple con las normas internacionalmente aceptadas para la conservación y protección del medio ambiente. El manejo de suministros incluye un proceso de reciclado de las tintas de impresión y el papel. La merma en materiales como papel y filmína plástica están por debajo de los estándares de la industria. Esto indica que el impacto ambiental proyectado por la emisión de DNI es mínimo y no representa ninguna amenaza para el medio ambiente.



International Foundation for Election Systems

1101 15th STREET, N.W. - THIRD FLOOR - WASHINGTON, D.C. 20005
TELF. (202)828-8507 - FAX (202) 452-0804

Proyecto de Identificación Civil en el Perú

Análisis de Alternativas Financieras

PROYECTO DE IDENTIFICACIÓN CIVIL EN EL PERÚ

ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS FINANCIERAS

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Para efectos de este análisis, el proyecto de Identificación Civil en el Perú, planeado por IDENTIDAD, será denominado "Proyecto de Emisión del Nuevo Documento de Identidad (DNI)", cuya meta y objetivo principal es lograr que todos los ciudadanos peruanos en edad de ejercer su derecho al voto para las elecciones generales del año 2000, cuenten con el nuevo DNI. Este documento permitirá contar con una mayor seguridad de identidad ciudadana y mejorará la transparencia de los procesos electorales. Para cumplir con la meta trazada, se ha previsto la emisión de aproximadamente 14 millones de documentos en los años 1998 y 1999, a un igual número de ciudadanos.
- 1.2 Con este propósito en mente, es conveniente analizar, desde un punto de vista económico y en forma conjunta, tres factores que están directamente vinculados con el éxito del proyecto y para los cuales se requiere financiamiento. El primero de ellos se refiere a la capacidad económica requerida para llevar a cabo un proyecto de tal magnitud en un lapso de tiempo limitado (dos años). El segundo se extiende a la necesidad económica requerida para adoptar una estrategia que permita el desarrollo de un plan educativo dirigido a crear conciencia social de participación en el proyecto. Y el tercero requiere agrupar los componentes de la Sociedad de Riesgo Compartido (Joint Venture) que procederá con la producción y distribución del DNI, para así establecer un costo final de producción y distribución por documento.
- 1.3 Este análisis se propone señalar los aspectos fundamentales de estos asuntos desde un punto de vista puramente del ámbito económico. Las proyecciones sobre la evolución del proyecto en términos de requerimientos de producción, se han basado en la experiencia obtenida en el Proyecto Piloto de Emisión de la Libreta Electoral Mecanizada (LEM) llevado a cabo desde el comienzo del año 1997, el cual continuará hasta fines de este año. La viabilidad del proyecto en torno a otros aspectos relacionados con factores que están directamente vinculados con el éxito del Proyecto, forman parte de otros informes, que al igual que éste, son parte del Estudio de Factibilidad Integral llevado a cabo por la Fundación Internacional para Sistemas

Electorales (IFES).

- 1.4 El proyecto piloto, el cual incluye la participación del sector privado encargado de la parte operacional de la producción y distribución de la LEM mediante una relación de Asociación Riesgo Compartido con IDENTIDAD y las empresas privadas, ha arrojado resultados altamente positivos en torno a la viabilidad de las metas establecidas en el proyecto de emisión del DNI. En consecuencia resultaría previsible que las condiciones favorables en las cuales se han desenvuelto las operaciones de producción y distribución de los documentos de identidad, se mantengan para el proyecto de emisión del DNI. Para cumplir con este propósito, es condición indispensable contar con el financiamiento necesario para desempeñar las funciones requeridas en la ejecución del proyecto. El objetivo principal de este informe es estudiar la viabilidad económica y posibles alternativas de financiamiento del proyecto.
- 1.5 Para cumplir con el objetivo descrito, se ha preparado el estudio de viabilidad económico incorporado en este documento. Se han desarrollado distintos escenarios de costos que incluyen varios modelos dirigidos al análisis de la viabilidad financiera y alternativas de financiamiento del proyecto. Se incorporan como parte del análisis de viabilidad financiera los siguientes factores: la distribución gratuita del DNI para todo los adultos; y el requisito a los ciudadanos que gestionen duplicados y que renueven el DNI, a que contribuyan con la tarifa vigente por ese concepto.
- 1.6 En los cuadros elaborados y presentados en este documento, se incluyen distintos esquemas financieros que representan alternativas de variación en el costo de producción del DNI. Para hacer viable el proyecto, se incluye el análisis de un posible financiamiento por una entidad de crédito multilateral, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El esquema de financiamiento presentado cumpliría con las condiciones y políticas crediticias utilizados por el BID en operaciones de crédito similares. Con este propósito en mente se ha elaborado un documento separado que representa un ejemplo funcional del documento requerido por el BID para este tipo de financiamiento.
- 1.7 Como parte de la conclusión del estudio se encuentran los cuadros representativos de los resúmenes del análisis detallado de las alternativas planteadas. El detalle de las alternativas, representadas en cuadros, se adjuntan como el Anexo A de este documento.

A continuación se presentan dos cuadros con el resumen de los resultados del análisis efectuado a la alternativa base, donde el costo actual por unidad se mantiene:

Costo del Proyecto Para la Emisión del DNI			
	Costos	Préstamo	%
Préstamo Requerido		60,718	100%
Costo Total del Proyecto	48,382		80%
Capital de trabajo requerido	12,336		20%

Calculado en miles de dólares US

Costo Total de la Operación de Identidad- Primeros 4 años				
	Ingresos	%	Egresos	%
Ingresos de IDENTIDAD	52,072	46%		
Gastos de Operación IDENTIDAD			64,408	57%
Costo Total Proyecto DNI			48,382	43%
Aportación BID	60,078	53%		
Donación BID	640	1%		
TOTAL OPERACION	112,791	100%	112,791	100%

Cálculo del Préstamo	
SUPUESTOS	BASE*
Préstamo	60,078
Interés anual (%)	6%
Término en años	20
Término en meses	240
Pago mensual	\$430
Pago anual	\$5,165

* El pago del principal comienza el quinto año



International Foundation for Election Systems
1101 15th STREET, N.W. - THIRD FLOOR - WASHINGTON, D.C. 20005
TELF. (202)828-8507 - FAX (202) 452-0804

Proyecto de Identificación Civil en el Perú
Estudio de Factibilidad Técnica

1. RESUMEN EJECUTIVO

Para cumplir con el objetivo principal del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en adelante, IDENTIDAD, de identificar a las personas naturales, es necesaria una base de datos central, la identificación positiva de las personas naturales y la emisión de un Documento Nacional de Identidad (DNI) que ofrezca las garantías de un documento muy seguro y muy difícil de falsificar y alterar.

Con el proyecto de emisión de Libretas Electorales Mecanizadas (L.E.M.) se han sentado las bases de una plataforma tecnológica para el desarrollo de estos tres requerimientos.

La base de datos a implantar debe contar con la capacidad para manejar datos biográficos y biométricos en una población de 26 millones de habitantes con un crecimiento anual del 3%. El esquema de base de datos que más se adecua a estos requerimientos es el modelo relacional para el manejo de datos y el uso de punteros para el acceso a imágenes de fotografía, huellas y firma de cada persona.

Para garantizar un único registro por persona se deberá utilizar la huella dactilar como característica biológica invariable y única de las personas. Dos procesos fundamentales deben realizarse para ello: 1) el proceso de identificación, donde los códigos de las huellas dactilares se comparan todos contra todos, y 2) el proceso de verificación, donde el código de una huella dactilar almacenada en un mecanismo de transporte se compara contra el código de una huella capturada a través de un escáner de huellas dactilares.

Para verificar uno a uno la persona con el documento que porta, se utilizará el código de barras bidimensional como mecanismo de transporte, por ser éste el de mayor capacidad de almacenamiento a menor costo. El código de barras bidimensional contendrá el código de la huella dactilar y el código único de identidad.

Para poblar la base de datos con la información requerida y procesar las huellas dactilares de los ciudadanos, se establece una estrategia de captura de información descentralizada. Los sistemas de captura a utilizarse, sean manuales, mecanizados o mixtos, dependerán del volumen de atención, facilidad de acceso, infraestructura eléctrica y de comunicaciones, y del nivel de preparación de los registradores.

Existen provincias en las cuales el volumen de atención al público no justifica los costos incurridos en mantener una oficina de registro en la zona. En esos casos, las oficinas móviles visitarán esos locales en una frecuencia mensual, semanal o cualquier otra, dependiendo del volumen de la población y la capacidad promedio de atención de un registrador. Para estos casos se utilizarán formularios de captura manual.

Para la atención de grandes volúmenes de personas se utilizarán redes de área local (LAN) conectadas al servidor central vía línea dedicada para tener acceso a la base de datos central y verificar in-situ los datos del solicitante. Se utilizarán estaciones de captura de imágenes con dispositivos especiales. Estos dispositivos consisten en cámaras digitales para captura de la fotografía, escáners de huellas dactilares y tableros de digitalización de firmas. Con estos dispositivos se garantizará la calidad adecuada para obtener un DNI de calidad y procesar huellas dactilares satisfactoriamente. Los datos capturados serán luego enviados al local central para realizar el proceso de identificación por medio de un sistema AFIS.

Dependiendo del volumen de información a transmitir desde los locales de captura hacia el local central, se utilizarán líneas conmutadas o dedicadas. En ambos casos, la interconexión permitirá que la red del local de captura pase a ser parte de la red del local central, formando una gran red de área ampliada (WAN).

Una vez identificada la persona, se procede a la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI).

La emisión del DNI será centralizada. La emisión central sacrifica rapidez por una mayor seguridad en el documento y sus suministros.

La impresión del documento se hará sobre papel de seguridad porque se ha determinado que es mayor el número de elementos de seguridad que se pueden aplicar sobre él. De esta forma, el DNI será menos susceptible a adulteraciones y falsificaciones.

El nivel de seguridad del documento es proporcional al número de elementos aplicados a los materiales y deberá mantenerse un esfuerzo constante para mejorar ese nivel con los cambios tecnológicos. La emisión contará con varios niveles de seguridad en cada uno de los siguientes aspectos: 1) material base, 2) impresión, 3) elementos ópticos/gráficos y 4) material de recubrimiento.

Debido a la importancia del proceso dentro de los objetivos de registros civiles e identificación ciudadana, éstos deben ser permanentes, no deben sufrir interrupciones de ninguna índole y tener disponibilidad total. De esta manera, se contará con dos centros de procesamiento y emisión que se den respaldo mutuamente.

2. INTRODUCCIÓN

2.1 Antecedentes

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - IDENTIDAD - fue creado en julio de 1995 teniendo como misión organizar y mantener el Registro Único de Identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Asimismo debe otorgar el Documento Nacional de Identidad (DNI) con un código único de identificación.

En su creación, a IDENTIDAD le fueron asignados el registro electoral y los registros civiles, personales y de naturalización. El primero contiene los datos de aquellas personas que alcanzaron la mayoría de edad (18 años) y por lo tanto tienen el derecho y obligación de votar, y los segundos comprenden los nacimientos, matrimonios, defunciones, adopciones, naturalizaciones, entre otras.

El Registro Electoral

Cuando IDENTIDAD inició sus actividades contaba con 240 oficinas del registro electoral y 900 empleados que, utilizando un sistema manual, tenían una capacidad de atención de 2,000 personas al día. Estas oficinas funcionaban independientemente y no se cruzaba información entre ellas, de modo que era posible para una persona inscribirse en varias oficinas con diferentes "identidades".

El registro electoral otorgaba la libreta electoral como título de sufragio y al mismo tiempo como documento de identidad, utilizando formularios pre-impresos y sin elementos de seguridad. Era posible obtener formularios pre-impresos en el mercado negro y dar así nuevas o varias identidades a un individuo. Los datos de la persona eran manuscritos y la foto pegada en el documento. La Libreta electoral también incluía una impresión dactilar, pero sin aparente uso práctico.

Esta situación volvió al documento no confiable e inseguro por sus frecuentes adulteraciones y falsificaciones.

Era necesario crear una base de datos única, una metodología para evitar duplicidad de registro y un documento seguro contra adulteraciones y falsificaciones.

Se creó un Registro Único de Identificación para una adecuada identificación de la población, contemplando los actos civiles materia de inscripción. Se incorporarán en esta primera etapa los

mayores de edad. Los archivos del Registro Electoral que contemplan los datos personales y los datos electorales de los ciudadanos activos (los mayores de 18 años) debían ser depurados. Para lograr esto se realizó el proyecto de la Libreta Electoral Mecanizada (LEM). En una etapa posterior, se incorporarán los registros civiles al registro único de identificación.

Ahora se cuenta con un sistema computarizado con una base de datos central que contiene los datos demográficos de las personas, así como los datos biométricos de la foto, la huella dactilar y la firma. Todo nuevo registro de una persona es primero comprobado contra la base de datos para asegurar la veracidad de la información. La depuración total de la base de datos se hará con la reinscripción voluntaria para la emisión de la Libreta Electoral Mecanizada o con la reinscripción de la población para la emisión del DNI.

La Libreta Electoral Mecanizada es 2/3 el tamaño de la Libreta Electoral Anterior y utiliza el código de barras y otros elementos de seguridad que impiden la adulteración de los datos y dificultan su falsificación. De esta manera se asegura a las personas y las instituciones que una persona es quien dice ser. El documento es impreso en su totalidad, incluyendo la huella y la foto, con una impresora láser, sobre papel de alta seguridad, totalmente en blanco. La impresión es centralizada, y los sobrantes de papel controlados. La Libreta es luego plastificada con integración molecular entre el papel y una lámina de seguridad.

Actualmente el Registro cuenta con 87 oficinas fijas y 107 oficinas rotativas para la atención a centros de trabajo o clubes, y 180 personas. Se atiende a 7,000 personas diario y se espera aumentar esta cifra a 9,000 y 12,000 en el año 1997.

La captura de datos es manual y luego automatizada. Los datos se digitan y las imágenes se digitalizan. En el proceso de registro se comprueban los datos del formulario contra los del registro original y todo cambio debe ser documentado.

Los Registros Civiles

En un proyecto posterior al de emisión del DNI, que incluy sólo a los mayores de 18 años, el Registro Único de Identificación deberá incluir a las personas naturales desde su nacimiento y todos los actos que modifiquen su estado civil. Como resultado de la inclusión de los registros civiles en el registro único de identificación, se otorgará un Documento Nacional de Identidad (DNI) y un código único de identidad.

2.2 Objetivos del documento

El DNI debe ser confiable y seguro. Para esto deberá incluir tecnología de seguridad que impida su alteración y dificulte su falsificación dando así protección para la persona y para las instituciones. Para evitar las alteraciones, los datos impresos en el documento así como la foto y

la huella digital deben estar protegidos con una lámina que al tratar de despegar destruya los mismos. Para evitar las falsificaciones el DNI deberá estar impreso sobre materiales exclusivos o de difícil acceso. Debe utilizarse distintos procesos de impresión como micro impresión en offset, impresión láser, etc. y deberá incluir seguridades adicionales como hologramas, kinegramas, código de barras bidimensional, entre otros.

La validez del documento deberá ser comprobada en tres niveles:

1. A simple vista.
2. Con instrumentos portátiles y de bajo costo. (p.e. huella dactilar vs. código de barras bidimensional)
3. Comprobación contra la base de datos (uno contra uno).

La información consignada en el DNI debe provenir de la base de datos que incluye los datos biográficos como también las imágenes de la foto, la huella dactilar y la firma. También consignará el código único de identidad asignado a cada persona natural, que lo identificará frente al estado y la sociedad desde su inscripción. La información de la base de datos deberá ser actualizada con las renovaciones periódicas a las que estará sujeto el DNI.

El DNI deberá ser utilizado para Identificación y para procesos electorales. Identidad entregará a las autoridades electorales la relación de personas naturales que habiendo cumplido la mayoría de edad están aptos para votar partiendo de la base de datos del Registro Único de Identificación. El DNI deberá incluir en su diseño, las constancias de sufragio.

El DNI será renovado periódicamente cada tres años hasta la edad de 6 y cada seis años hasta la edad de 65. Las huellas dactilares, fotografía y firma serán actualizadas en la base de datos cada 6 años.

2.1 Requerimientos de Identidad

- Una Base de Datos para el Registro Único de Identificación, que tenga la capacidad para determinar la identidad de las personas en una población de 26 millones, con un crecimiento anual de 3%.
- Que el sistema no permita el múltiple registro de un individuo, verificando en el proceso de captura, la no existencia de esa persona en la base de datos bajo otra identidad. Utilizando características biométricas únicas por cada individuo a través de un sistema automatizado de uso probado y comprobado en aplicaciones similares de identificación ciudadana.
- Que el sistema permita registrar todos los actos relacionados a los registros civiles, registros personales y de naturalización como son:

- ♦ Nacimientos, matrimonios y defunciones;
 - ♦ -- Resoluciones que declaran la incapacidad y las que limitan la capacidad de las personas;
 - ♦ Resoluciones que declaren la desaparición, ausencia, muerte presunta y el reconocimiento de su existencia;
 - ♦ Sentencias que impongan inhabilitación, interdicción civil o pérdida de la patria potestad;
 - ♦ Actos de discernimiento de los cargos de tutores o curadores, con enumeración de los inmuebles inventariados y relación de las garantías prestadas, así como cuando la tutela o curatela acaba, o cesa en el cargo el tutor o curador;
 - ♦ Resoluciones que rehabiliten a los interdictos en el ejercicio de los derechos civiles;
 - ♦ Resoluciones que declaren la nulidad del matrimonio, el divorcio, la separación de cuerpos y la reconciliación;
 - ♦ Acuerdo de separación de patrimonio y su sustitución, la separación de patrimonio no convencional, las medidas de seguridad correspondientes y su cesación;
 - ♦ Declaraciones de quiebra;
 - ♦ Sentencias de filiación;
 - ♦ Cambios o adiciones de nombre;
 - ♦ Reconocimiento de Hijos;
 - ♦ Adopciones;
 - ♦ Naturalizaciones y la pérdida o recuperación de nacionalidad;
- La base de datos debe incluir la información demográfica de los individuos como son Nombres y Apellidos, fecha y lugar de nacimiento, características físicas, estado civil, entre otras.; así como datos biométricos como son foto, firma y huella digital. También debe incluir las relaciones familiares, como son las relaciones matrimoniales, las relaciones de padre y madre, así como las relaciones con los hijos a través del código único de identificación.
 - Que el sistema de captura de datos de las personas naturales sea de bajo costo y la tecnología utilizada sea de acuerdo a los volúmenes de transacciones, la infraestructura de energía y comunicaciones, las vías de acceso, etc.
 - Que el proceso de emisión de documentos sea rápida y de bajo costo sin sacrificar la confiabilidad de los datos consignados en ellos. Esto quiere decir que siempre tiene mayor importancia la depuración de la información presentada por el individuo y la verificación de la no existencia de éste en la base de datos que la emisión rápida del documento.
 - Que la identificación sea verificada en tres niveles:

- ♦ Nivel básico sin requerir entrenamiento especial o uso de equipo auxiliar a través de la fotografía.
 - ♦ Nivel medio con el uso de equipo sencillo y económico que le permita hacer verificación 1:1 de alguna característica biométrica vs. el código almacenado en la tarjeta.
 - ♦ Nivel alto, con la utilización de equipo sofisticado que permita hacer la verificación 1:1 de alguna característica biométrica vs. el código almacenado en la base de datos.
- Que el sistema verifique la identidad del individuo a alta velocidad en tiempo real mediante la codificación de la biometría en una fórmula matemática.
 - Que el documento tenga elementos de seguridad de óptica variable para la verificación de su autenticidad sin requerir entrenamiento especial o uso de equipo auxiliar. Que estos elementos ayuden a evidenciar intentos de adulteración de los datos de la tarjeta. Ejemplos de esto son:
 - ♦ Reacciones químicas a solventes.
 - ♦ Láminas protectoras con elementos de óptica variable que se destruyen al tratar de separar de la tarjeta para adulterar los datos contenidos en ella.
 - ♦ Foto fantasma sobre datos biográficos.
 - Que el documento tenga elementos de seguridad que eviten falsificaciones, como son :
 - ♦ Micro impresión que a simple vista no se ve, pero que al ser fotocopiada aparece la palabra "COPIA".
 - ♦ Impresión con tintas visibles solo a la luz ultra violeta.
 - ♦ Elementos de óptica variable en los materiales, que no pueden ser fotocopiados.
 - ♦ Elementos de óptica variable en la lámina cobertora.
 - ♦ Los materiales a utilizar en el DNI deben ser exclusivos y de difícil adquisición por cualquier persona.
 - Que estos elementos de seguridad sean aplicados en varios niveles y utilizando diferentes tecnologías de manera que la falsificación sea difícil porque implicaría toda una organización y adquisición de equipos sofisticados y costosos.
 - El sistema debe tener una disponibilidad permanente.
 - El sistema debe considerar alta tecnología en comunicaciones, pero no debe depender de ésta para la captura de información, de tal forma de lograr una autonomía total de los locales de captura.



International Foundation for Election Systems

1101 15th STREET, N.W. - THIRD FLOOR - WASHINGTON, D.C. 20005
TELF. (202)828-8507 - FAX (202) 452-0804

Proyecto de Identificación Civil en el Perú

Análisis de Impacto Social

IMPACTO SOCIAL DEL PROYECTO DE IDENTIFICACIÓN CIVIL EN EL PERÚ

RESUMEN TEMÁTICO

El propósito de este estudio es presentar un análisis del posible impacto social en varias esferas sociales peruanas del Proyecto de Identificación Civil en el Perú que ha desarrollado el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, conocido como IDENTIDAD.

El estudio se llevó a cabo en el Perú, entre los meses de enero a agosto de 1997, durante los cuales IDENTIDAD ha estado implementando un proyecto piloto de emisión de una Libreta Electoral Mecanizada (LEM) que ha permitido realizar observaciones concretas acerca de las reacciones de la población ante la sustitución de un documento que brinda muy pocas garantías a su portador, por un documento de identidad cuyas características brindan seguridad y confiabilidad y sólidamente respaldado por una base de datos. Las observaciones *in-situ* han sido realizadas por personal y consultores especializados de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Un documento nacional de identidad es:

- un instrumento de identificación válido para la vida cotidiana;
- un documento de sufragio;
- un símbolo; y
- un mecanismo que facilita la promoción del desarrollo

- 1.1.a Como instrumento probatorio de filiación y datos biométricos, facilita la seguridad ciudadana y jurídica. Expedido con adecuadas garantías, permite que el conjunto de la población confíe en los trámites realizados entre los individuos y promueve una relación fluida entre los ciudadanos y las instituciones estatales. La legislación peruana, además, obliga a cada ciudadano a portar, en todo momento, un documento de identidad.

- 1.1.b Como documento de sufragio permite el ejercicio de los derechos cívicos en los procesos electorales y/o consultas populares.
 - 1.1.c Como pieza simbólica, la posesión de un documento de identidad afirma los procesos de incorporación ciudadana y los sentimientos de pertenencia a una comunidad política nacional. Este punto es de sustancial importancia en un contexto como el peruano, cuya sociedad es de carácter pluralista, heterogénea, resultado de procesos histórico-culturales complejos.
 - 1.1.d Como mecanismo de promoción del desarrollo, permite la conformación de bases de datos que, a su vez, tienden a mejorar la gobernabilidad, los procesos de construcción del capital social necesario para desarrollar el crecimiento económico con equidad.
- 1.2 El carácter único del documento permite :
- 1.2.a Reducir el número de piezas de identificación que son necesarias para manejarse frente al Estado y las empresas privadas. Con esto se logra una mayor satisfacción por parte del usuario y se reducen los tiempos y costos que debe afrontar para realizar trámites y gestiones; y
 - 1.2.b Racionalizar la gestión de los organismos del Estado, contribuyendo con la desburocratización y la reducción del gasto público.
- 1.3. El Proyecto de Identificación Civil en el Perú tiene alcance nacional. Se planea desarrollar en dos etapas:
- 1.3.a La primera da cobertura a los mayores de 18 años y deberá concluir en diciembre de 1999 con la emisión de 14,431,875 documentos. Esta primera etapa enmarca no sólo el proceso de identificación, sino la promoción de ciudadanía activa, mejorando el rendimiento de los organismos electorales y afirmando las garantías individuales;
 - 1.3.b Una segunda etapa en proceso de planificación pretende la identificación de los menores de edad, atendiendo el derecho a disponer de identidad que se le garantiza a todo niño y adolescente de acuerdo con las convenciones internacionales. Esta etapa no es objeto de este estudio.

- 1.5 Las observaciones se han hecho durante el período de emisión de la Libreta Electoral Mecanizada (LEM) y las consideraciones de precio o cobro al usuario se han hecho en referencia al actual precio de obtención de la misma (S/. 24). Sin embargo, IDENTIDAD no ha determinado que vaya a hacerse un cobro al ciudadano por la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI).

2. IMPACTO EN DIVERSOS SECTORES SOCIALES

- 2.1. Quienes están plenamente incorporados a un funcionamiento de una economía de mercado y los que viajan con cierta regularidad, tienen necesidad de relacionarse frecuentemente con una serie de instituciones públicas y estatales y encuentran natural la existencia y uso de documentos. Este sector considera ventajoso disponer de uno de carácter único y reclama que tenga características de seguridad que permita confiar en su uso.
- 2.2. Los sectores A y B, en la estratificación social de la población -sectores altos, medios-altos y medios-medios-, constituyen aproximadamente el catorce por ciento de la población. Consideramos, como tales, a los grupos de población económicamente activa con ingresos promediales superiores a los mil nuevos soles mensuales. Estos sectores están de acuerdo con cambiar la Libreta Electoral vigente por un DNI, con las garantías que éste ofrece, pero esperan que el proceso de emisión sea eficaz y eficiente. Son sectores que estarían dispuestos a pagar por el documento, pero que requieren que la obtención del mismo no involucre más que un corto tiempo de trámite y que la entrega sea lo más rápida posible. En algunos casos, suponen que el lapso de trámite no debiera superar una hora en un sólo día. También existe la expectativa de que el servicio se brinde en locales debidamente equipados y convenientemente ubicados.
- 2.3. Los sectores medios-bajos (sector C), que aproximadamente comprende al treinta y tres por ciento de la población peruana, presentan una situación diferente. Este sector comprende a aquellos miembros económicamente activos de núcleos familiares y que tienen ingresos promediales entre 700 y 1000 nuevos soles. Se trata de individuos con un relacionamiento más incidental con el Estado y la economía formal, que viajan menos y, si bien están integrados al mercado, en muchos casos lo hacen, precisamente, en condiciones de informalidad. En este sector, más que el problema de un eventual desembolso de dinero para obtener el DNI, emerge como obstáculo de mayor peso, los costos de oportunidad que el trámite les significa, dado el tiempo de trabajo productivo que deben sacrificar para obtenerlo.

2.4 Finalmente, los sectores populares (Sector D) alcanzan el cincuenta y tres por ciento de la población. Esto incluye a los sectores que dependen de miembros económicamente activos, cuya remuneración es menor a los 700 nuevos soles. La capa superior de este sector (D-1) conforma alrededor del dieciocho por ciento de la población y sus ingresos van de los 300 hasta los 700 nuevos soles. En este caso, un eventual cobro por el documento es importante, pero sigue siendo el costo de oportunidad el factor más relevante, acentuado en este caso por problemas de localización geográfica y el acceso a los servicios que pueda prestar la institución. En general este sector se ubica en la periferia de los grandes sectores urbanos y en especial en los alrededores de Lima Metropolitana.

2.5 El resto de los sectores D, un total de aproximadamente el treinta y cinco por ciento de la población total, incluye a quienes se encuentran en una situación de pobreza extrema y con buena parte de sus necesidades básicas insatisfechas. Estos presentan las mayores dificultades. Se trata de personas cuyos integrantes económicamente activos reciben menos de 300 nuevos soles mensuales. Cerca de la mitad de este sector está en situación de indigencia. Para este sector el problema sustancial es de dinero, seguido de los problemas de tiempo para dedicar al trámite. Sus integrantes no pueden pagar un posible costo de emisión de un DNI y no disponen de facilidades para llegar a las oficinas que lo emiten. Los indigentes, quienes normalmente provienen de grupos marginales en los ámbitos urbanos, son miembros de comunidades muy poco integradas al mercado y la modernidad, provenientes de poblaciones indígenas de la sierra y la selva sumamente retiradas y de niveles culturales muy bajos que perciben el trámite para la obtención del documento como una molestia, pues no visualizan los beneficios de la identificación. Entre ellos, además de las dificultades prácticas, hay un desconocimiento del valor del DNI. Sin embargo, es necesario hacer notar que, para el Estado peruano, precisamente la identificación de estos ciudadanos puede, en muchos casos, constituirse en una herramienta necesaria para promocionar la acción social mínima que debe realizar para cumplir con fines primarios en los ámbitos de la seguridad, la salud y la educación y con otros de tipo subsidiario que apuntan al desarrollo social de estas comunidades.

3. HETEROGENEIDAD SOCIAL E IDENTIFICACIÓN. RETOS PARTICULARES DEL PROYECTO DE IDENTIFICACIÓN CIVIL EN EL PERÚ

3.1 Perú es una nación multilingüe. De acuerdo con datos oficiales, cuya precisión puede ser cuestionada, el noventa y uno por ciento de la población adulta tiene el castellano como lengua materna. El nueve por ciento restante de los mayores de 18 años tendría

como lengua materna una alterna al castellano. Si se incluyen las estimaciones con menores de edad, la cifra podría alcanzar un veinte por ciento del total de la población del país y algunas encuestas indican que puede ser algo más. En la región sierra del sur del Perú, el número de quechua o Aymara hablantes, como primera referencia lingüística, alcanzaría un treinta y nueve por ciento, bajando en el trapecio andino o sierra central al doce por ciento y al ocho por ciento en la sierra norte. En el resto del país, esta cifra baja al cinco por ciento. En este caso, la barrera idiomática reforzada en el hecho de que el manejo del castellano para muchas personas es notoriamente rudimentario, apunta a un problema social a superar. Para estas personas, el valor del DNI como instrumento de incorporación a la modernidad y la ciudadanía es de difícil comprensión, pero son precisamente aquellos que más se beneficiarían con un documento que les facilite la inserción en los procesos políticos y/o económicos de la nación. Para quienes no tienen el castellano como primera lengua, los conceptos políticos comunes referidos al Estado-nación les resultan un tanto ajenos. En este caso, superar las dificultades de motivación para realizar el trámite de reemplazo o sustitución y obtención del documento de identidad, requeriría de campañas de educación ciudadana que apunten específicamente a los sectores y universos culturales diferentes, que logren hacer inteligibles los conceptos modernos y destacar los beneficios de una adecuada identificación en sus términos cotidianos.

- 3.2 En un marco especial debe considerarse el problema de los indígenas residentes en zonas de selva. Aunque cerca de un nueve por ciento de la población total puede considerarse que tiene ese carácter, sólo una parte de ellos sigue residiendo en ámbitos no integrados al circuito de mercado y en lugares prácticamente inaccesibles. Para este grupo, habría que realizar un esfuerzo especial de integración que, probablemente, requeriría que se desplacen los registradores a sus zonas de residencia.
- 3.3 Asimismo, cabe destacar como un reto específico para IDENTIDAD, el problema de los indocumentados, todos aquellos peruanos que nunca han tenido un documento de identidad y que perdieron el acceso a toda documentación sustentatoria de su nacionalidad. UNICEF ha indicado a IDENTIDAD que, según sus estimaciones, el porcentaje de indocumentados en el Perú podría alcanzar el veinte por ciento. IDENTIDAD ya ha establecido un programa por medio del cual, ciudadanos en esta categoría, puedan obtener el Documento Provisional de Identidad (DPI) que les brinda los mismos beneficios que el DNI excepto el del sufragio. El período de provisionalidad del mismo (dos años) es el que la Institución ha determinado necesario para que una vez ingresados los datos de estos ciudadanos a la RUI y se ratifique la legitimidad de los datos de inscripción, puedan inmediatamente obtener su DNI.

3.4 IDENTIDAD ha dado también consideración particular al caso de las poblaciones afectadas por la violencia política que imperó hasta comienzos de los años 90. Según diversas estimaciones, cerca de 600.000 personas debieron desplazarse de sus hogares en razón de la misma. Como consecuencia, muchos de ellos perdieron toda documentación que pruebe su identidad. En casi la totalidad de los casos, coinciden con poblaciones en situación de extrema pobreza, marginadas y con poblaciones con lenguas maternas distintas del castellano, a quienes el universo cultural en el que se enmarcan los criterios de pertenencia a una comunidad política nacional son muy débiles. De este sector de desplazados, no se ha podido determinar exactamente el universo de indocumentados, cuyo número puede rondar entre los 200 a 300 mil personas. El gobierno peruano ha lanzado el programa PAR (Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia) y una de sus actividades de extensión ha sido precisamente brindar apoyo logístico para que IDENTIDAD les brinde el beneficio del DPI.

4. RECOMENDACIONES Y OBSERVACIONES FINALES

4.1 A efectos de medir con mayor precisión los niveles de impacto social de la emisión del DNI, se debe determinar si dicho documento será o no expedido sin costo para el usuario. En el caso de que el usuario deba aportar una tarifa, también debe definirse si ésta será uniforme o escalonada.

- 4.1.a En el caso de ser emitido sin costo, se deben establecer las modalidades de financiamiento de la operación, que supone una renovación del DNI constante cada seis años, de acuerdo con lo que establece la ley.
- 4.1.b Si la obtención del DNI representase un desembolso para los usuarios, tal y como se expuso en las consideraciones de impacto en diversos sectores sociales, habría que tener en cuenta las dificultades que enfrentaría una buena parte de la población para pagarlo. Esto podría implicar la instrumentación de un programa de subsidio para los sectores que estarían imposibilitados de pagar en razón de su situación de pobreza crítica.

4.2 Para evitar costos ocultos y/o adicionales para el usuario cuando tramite su DNI, el proceso debiera reducirse sustancialmente en tiempo, tratando de concentrarlo en un día.

- 4.3 -- Como actividades colaterales a la emisión del DNI, con un impacto social favorable, es recomendable desarrollar convenios inter-institucionales entre IDENTIDAD y otras instituciones. Citemos como ejemplo: la licencia de conducir y el pasaporte con el mismo número que el DNI. Asimismo, se podría favorecer la implementación y controles de programas de desarrollo social, a través de la informatización de datos relacionados a salud y educación, referidos al número del DNI, los que incluso, en el futuro, serían factibles de ser incorporados al propio documento.
- 4.4 Para cumplir con los fines referidos al desarrollo económico y social y, para servir como medio de afirmar la pertenencia a una comunidad política, el DNI debe alcanzar a todos los habitantes del país. Sin embargo, es recomendable, tal y como lo plantea IDENTIDAD, iniciar este proceso con los adultos que ejercen la ciudadanía a partir de los 18 años de edad. A tales efectos habría que atender, específicamente, con campañas adecuadas, a cada sector que plantea problemas de incorporación ciudadana, tal y como se detalla anteriormente. Entre ellos nuevamente destacamos a las comunidades indígenas, los sectores afectados por pobreza crítica, que no son parte del complejo cultural que expresa el dominio adecuado de la lengua castellana y los desplazados. Hay muestras crecientes de que las mujeres, especialmente las de edades medias, constituyen la mayor parte del número de indocumentados pues, todavía, predominan entre los sectores populares marcos culturales antiguos en los que las mujeres no son reconocidas en pie de igualdad con los hombres.
- 4.5 Finalmente, para los jóvenes, la emisión del DNI es una oportunidad de motivación para fortalecer la conciencia de su pertenencia a la comunidad política, facilitando los procesos de conformación de un tejido social solidario necesario para lograr que el crecimiento apunte a la equidad.

Los datos han sido tomados de Instituto Nacional de Estadística e Informática, *Perú, Compendio Estadístico 1995-1996* LIMA: INE, 1996 y Apoyo, Opinión y Mercado S.A. *Banco de Datos*.



International Foundation for Election Systems

1101 15th STREET, N.W. - THIRD FLOOR - WASHINGTON, D.C. 20005
TELF. (202)828-8507 - FAX (202) 452-0804

Proyecto de Identificación Civil en el Perú

Análisis de Impacto Ambiental

IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO DE IDENTIFICACIÓN CIVIL EN EL PERÚ

RESUMEN TEMÁTICO

1. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Para efectos de este resumen temático sobre el impacto ambiental del proyecto de producción del Documento Nacional de Identidad (DNI) en Perú, se ha tomado como referencia el actual proceso de producción de la Libreta Electoral Mecanizada (LEM). Dado que las dimensiones proyectadas del DNI serán, por lo menos, un 50% menor a la LEM, cabe anticipar que el volumen de insumos y/o merma de los mismos se reducirán en un porcentaje proporcional. Con base en los hallazgos resultantes de la observación directa de dicho proceso, puede establecerse que el (los) contratista (s) no deberá (n) enfrentar mayores dificultades en satisfacer los requerimientos nacionales e internacionales para la protección del medio ambiente.
- 1.2 La Libreta Electoral Mecanizada ha sido elaborada en un papel de alta seguridad, impresa en sistema láser y plastificada. Aún cuando IDENTIDAD se ha propuesto mejorar aún más las características de seguridad y durabilidad del DNI, los materiales que se proyecta utilizar no presentan variaciones significativas¹ en relación con los actuales, por lo que estas observaciones del proceso de producción de la LEM, son suficientes para anticipar el impacto ambiental de la producción del DNI.

A la fecha, se proyecta un incremento a 125 micrones en el grosor de la filmina que daría mejor rigidez y mayor durabilidad al DNI.

Proyecto de Identificación Civil en el Perú

Apéndice sobre Aspectos Legales Basados en la
Ley Peruana

I. ANTECEDENTES

De acuerdo a nuestra Constitución Política, el sistema electoral esta conformado por tres organismos públicos :

- a. El Jurado Nacional de Elecciones,
- b. La Oficina de Procesos Electorales y
- c. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Con esta estructura se introduce un cambio sustantivo en el sistema electoral anterior, en el cual sólo el Jurado Nacional de Elecciones ejercía todas estas atribuciones

En concordancia con esta modificación, el párrafo final del artículo 183 de la Constitución señala que :

"El Registro Nacional de Identificación y Estados Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el padrón electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

Ejerce las demás funciones que la ley señala."

Es decir, que esa entidad tiene como atribución constitucional la de mantener el Registro de Identificación de los ciudadanos y la de emitir los documentos que acreditan su identidad personal.

Este mandato está recogido también en la Ley Orgánica del Registro (Ley No. 26497); la misma que en su artículo 2º establece que :

"El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Con tal fin desarrollará técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información".

Asimismo esta ley en su Artículo 6º señala que son funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, entre otras, las de mantener el Registro de Identificación de las personas y emitir el documento único de identidad de las personas; así como sus duplicados.

Cabe remarcar también que el Título V de la Ley No. 26497 regula todo el marco referido al Documento Nacional de Identidad (DNI).

Así el artículo 26° de esta Ley establece que :

"El Documento Nacional de Identidad (DNI) es un documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de Identidad Personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.

De lo anteriormente señalado se deduce con toda claridad la significación legal del DNI, pues constituye el elemento de identificación esencial de toda persona que tenga nacionalidad peruana y, por consiguiente, es instrumento para el ejercicio de todos sus derechos como persona, inclusive el derecho de sufragio.

II. PROCESO DE EMISIÓN Y CANJE DE LA LIBRETA ELECTORAL POR EL DNI

Como está dicho, con la puesta en vigencia de la Constitución Política de 1993, se introduce un cambio significativo en cuanto al Registro de Identidad de las Personas.

El régimen anterior, disponía que el Jurado Nacional de Elecciones emitiría el documento denominado Libreta Electoral; el que tenía una doble función:

- a) Era el elemento de identificación del ciudadano en todo proceso electoral
- b) También cumplía con ser el documento de identidad individual.

Es de hacer notar que este documento se encuentra aún vigente, aún cuando el Registro ha iniciado un proceso de sustitución de las libretas antiguas, con las denominadas "Libretas Electorales Mecanizadas", como un paso previo y plan piloto para la emisión del DNI.

No obstante ello, corresponde señalar que las actuales libretas electorales vienen ocasionando una serie de problemas que dificultan la tarea de inscripción e identificación del individuo.

En primer lugar, sólo son expedidas a personas mayores de edad. De esta forma los menores de 18 años carecen de documento de identidad.

En segundo lugar, el proceso de su emisión, iniciado a partir de la reinscripción de 1984 hasta su reemplazo por las libretas electorales mecanizadas, ha adolecido de una serie de deficiencias y carencias, que deben ser corregidas. La más grave de ellas es que todo el proceso fue realizado en forma manual.

El tercer lugar, se vincula con los materiales utilizados en la confección del documento: por falta de elementos idóneos, son fácilmente falsificables.

Aunque estos son sólo alguno de los aspectos que deben ser subsanados, son suficientes para poner en evidencia lo urgente que resulta poner en marcha un cambio radical en el proceso de inscripción ciudadana y en la imperiosa necesidad de proceder, en el más breve plazo posible, a la emisión del DNI.

Es de hacer notar también que el Registro, al iniciar la emisión de las denominadas "Libretas Electorales Mecanizadas" ha dado el primer paso en esa dirección, acción que evidentemente debe ser consolidada con la emisión propiamente dicha del DNI.

III. CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TERCEROS PARA LA EMISIÓN DEL DNI.

Es evidente que el Registro tiene diversas alternativas para lograr se le provean los insumos y servicios necesaria para la emisión del DNI.

Sin embargo, también resulta claro que dicho proceso es, por su naturaleza, sumamente complejo, situación que, por si misma, dificulta su ejecución.

Dentro de este orden de ideas, es perfectamente factible que el Registro convoque a un concurso solicitando se le proporcione un servicios integral que abarquen las distintas etapas que corresponden a la incorporación al Registro Único de Identificación y Estado Civil y a la elaboración del DNI.

En este caso estaríamos frente a un requerimiento que podríamos denominar "Llave en Mano"; es decir que supone la entrega del producto final y que le ahorra a la entidad oficial tener que encargarse de todo el proceso material y operativo para la elaboración del DNI.

Para facilitar el desarrollo de un concurso de estas características resulta recomendable que el Registro considere la opción de aplicar el sistema previsto en el Decreto Ley No. 25565 que crea el Sistema de Licitación y Concursos denominado "Evaluación Internacional de Procesos"; sobre todo, teniendo en consideración la dificultad de conseguir, en el mercado interno, una pluralidad de consorcios con capacidad técnica para cumplir con los requisitos necesarios para ejecutar el encargo.

Por esa razón la conformación de grupos de proveedores con aptitudes para ofrecer el conjunto de bienes y servicios que se requieren, hace necesario recurrir a la convocatoria de un concurso internacional que le de el mayor alcance posible al requerimiento planteado.

Para tal efecto es evidente que el Registro deberá seguir las pautas establecidas en el Decreto Ley N0. 25565 y su Reglamento D.S. No. 133-92-EF y No. 036-97-EF, para lo cual es necesario gestionar la respectiva Resolución Suprema de autorización.

Es pertinente hacer notar también que las bases del concurso deberán ser aprobadas por el titular del Pliego Presupuestal y luego de obtener la autorización correspondiente para aplicar el sistema de "Evaluación Internacional de Procesos", entregar dichos documentos técnicos a la entidad internacional que se encargue de llevar adelante el concurso.

Por lo expuesto se puede ver con claridad que con la aplicación de este procedimiento se logra también la transparencia que el Registro busca alcanzar en el proceso de emisión del DNI.

IV FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 24° de la Ley No. 26497, el Registro tiene la posibilidad de disponer, entre otros recursos, de ingresos propios, en especial, los que recaudan por concepto de emisión de constancias de inscripción de actos de su competencia y los que se recaudan por conceptos de los servicios que presta.

En concordancia con ello, el Decreto Supremo No. 010-97-PCM aprueba el texto actualizado del TUPA vigente, mediante el cual se determina el monto a pagar por los servicios que presta el Registro.

Así mismo, la práctica pone en evidencia que el Registro cuenta con ingresos propios suficientes para financiar sus actividades. También es verdad que la puesta en marcha del proceso de emisión del DNI supone tener en consideración un aspecto que repercute en la financiación del proyecto.

En este sentido corresponde destacar que el DNI, no sólo cumplirá una función como documento de identidad, sino que también será utilizado como documento de identificación electoral. Este hecho trae como consecuencia que su emisión inicial deba ser libre de costo para la persona, pues el ejercicio del sufragio tiene, por mandato constitucional, carácter obligatorio. Así pues, cualquier cobro por este servicio resultaría legalmente cuestionable.

Esta circunstancia podría ocasionar, en consecuencia, un período de desfinanciamiento conyuntural que obliga al Registro a buscar alguna fuente alternativa de recursos que cubra la etapa inicial del proceso de emisión del DNI.

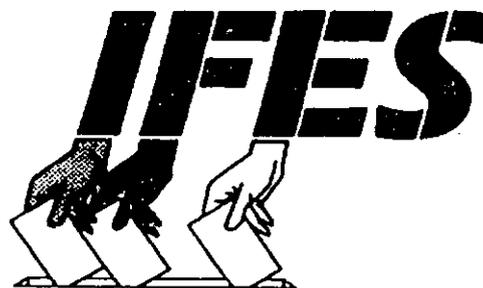
Debido a tal situación el Registro puede buscar y obtener recursos de alguna institución financiera multinacional que contribuya a financiar la ejecución del Proyecto.

Para tal efecto el Registro tendrá que analizar dos aspectos que deben permitir la viabilidad del financiamiento. Primero, lograr un período de gracia en el reembolso del crédito que facilite la inmediata puesta en marcha del proyecto. Segundo condiciones de pago del financiamiento que concilien con su flujo de ingresos propios.

Es de destacar que en esta alternativa, el Registro tendrá que cumplir por las normas sobre endeudamiento público y canalizar los trámites correspondientes a través de la Dirección General de Créditos Públicos del M.E.F.

V. CONCLUSIONES

1. El Registro es la Institución que por mandato constitucional tiene como función mantener el registro de identificación de ciudadanos y emitir los documentos que acrediten su identidad.
2. Que el DNI es el documento que debe identificar a las personas con nacionalidad peruana, así como deben servirle a los ciudadanos para identificarse en el momento del sufragio.
3. Que es urgente que el Registro ponga en marcha el proceso de emisión del DNI, pues con este documento se reemplaza al actual libreta electoral y se solucionan, por ende, los problemas ocasionados por la falta de seguridad que las mismas han generado desde su emisión.
4. Que el Registro se encuentra perfectamente capacitado para aplicar el sistema al que se refiere el Decreto Ley No. 25565 "Evaluación Internacional de Procesos".
5. Que el Registro cuenta con ingresos propios que le permiten garantizar el pago de cualquier financiamiento internacional, siempre que el mismo se adecúe a los flujos de ingresos por la prestación de sus servicios.



1101 15th Street , N.W.
Third Floor
Washington, D.C. 20005
Tel (202) 828-8507