

III.- PROBLEMA

A doce años que fue publicado en la Ley General de Población el mandato de establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y emitir la Cédula de Identidad Ciudadana a todos los mexicanos mayores de 18 años que residen tanto en el territorio mexicano como en el extranjero, el mismo no ha sido implantado. En su defecto, el Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía que se establecieron de manera provisional, de facto se han convertido en el Registro y el documento oficial de identificación personal, con una aceptación amplia por parte de la ciudadanía, las dependencias y entidades públicas, como por bancos y empresas de la iniciativa privada, que a falta de un documento oficial, la han aceptado como un instrumento de identificación confiable. Todo ello, a pesar de que el propio registro al Padrón Electoral y la emisión de la Credencial para Votar con Fotografía, se están llevando a cabo sin el rigor que establece la ley.

Para entender las razones del porqué se está presentando esta situación y no se está cumpliendo con el ordenamiento jurídico, es conveniente analizar lo que ha venido pasando con los principales actores que intervienen en el Registro Nacional de Ciudadanos, los cuales son:

- La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.
- El Registro Federal de Electores.
- El Registro Civil en los Estados.
- Los Recursos Presupuestales.
- Las Condiciones Políticas y Sociales

1. La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

Como ya se mencionó, fue creada por decreto el 19 de agosto de 1980 y su responsabilidad era establecer el Registro Nacional de Población y emitir la Cédula de Identificación Personal, tanto a la población existente como para los nuevos nacimientos (no natos). Dentro de la población existente se

consideraban los registros de nacimientos ocurridos antes de 1982, así como a los extranjeros residentes en la República Mexicana y a los mexicanos residentes en el extranjero.

El primer esfuerzo de esta dependencia estuvo orientado a organizar al Registro Civil en el país ya que en esos momentos cada Entidad Federativa tenía su propia legislación y cada oficialía del Registro Civil sus propios procedimientos y métodos de registro, lo cual hacía prácticamente imposible establecer un registro homogéneo en el país.

Para enfrentar este desafío, se establecieron Acuerdos de Coordinación con las 32 Entidades Federativas, teniendo como resultados la homologación del marco jurídico, la estandarización de los procedimientos y métodos de registro de los actos civiles bajo responsabilidad del Registro Civil, la asignación de la Clave Única de Registro de Población (CURP) en las actas de nacimiento a partir de 1982 y la capacitación a todos los oficiales del Registro Civil de país.

Con relación a la población existente, se inició el registro y expedición de la Cédula de Identificación Personal con los empleados de la Administración Pública Federal, lo que representó alrededor de dos millones de registros a los que se les asignó su CURP y entregó su Cédula. Esta parte del Programa fue suspendido al cambio de administración.

Los cambios de 1992 al ordenamiento jurídico, base del Registro Nacional de Población, como ya se mencionó establece la creación del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, para lo cual se instruye aprovechar la información de ciudadanos que contiene el Padrón Electoral.

En este mismo tenor, la disposición jurídica más reciente que impacta al Registro Nacional de Población fue el Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1996, para establecer una nueva CURP para uso de la Administración Pública Federal, misma que

fue promovida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y el Instituto Mexicano del Seguro Social para asignarla a los trabajadores que se inscribieran al Sistema de Ahorro para el Retiro vía las AFORES. De esta manera, la CURP que se asigna en los registros de actas de nacimiento desde 1982, se convirtió en la Clave de Registro de Identificación Personal (CRIP), cuyo objetivo es identificar el acta en el que se inscribe el acto civil de un nacimiento, manteniendo su biunicidad con el registro.

La estructura actual del Registro Nacional de Población con los diferentes módulos que lo conforman se muestra en la Figura 1.

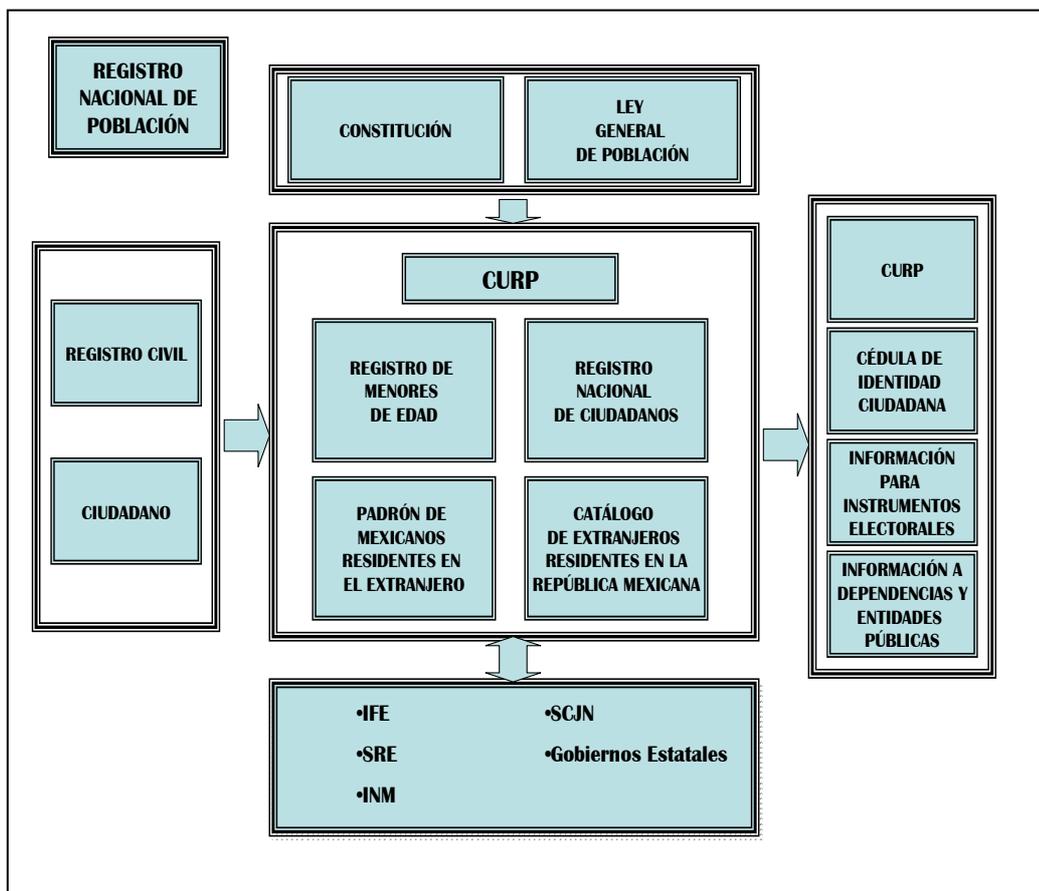


Figura 1.-Estructura del Registro Nacional de Población

Para dar cumplimiento al mandato de establecer el Registro, durante el primer semestre de 1996, el Consejo General del Instituto Federal Electoral instruye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para que en el seno de la Comisión Nacional de Vigilancia se integre un Grupo de Trabajo, a fin de coadyuvar con el Registro Nacional de Población de la Secretaría de Gobernación, en el análisis relativo a la integración del Registro Nacional de Ciudadanos y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana bajo los siguientes objetivos:

- Coadyuvar al planteamiento sobre el marco conceptual del Registro Nacional de Ciudadanos.
- Contribuir a definir el calendario de actividades a realizar para agilizar los trabajos de la puesta en marcha del Registro Nacional de Ciudadanos.
- Apoyar la gestión para obtener los recursos financieros, materiales y técnicos necesarios para lograr la rápida consecución de los objetivos del programa del Registro Nacional de Ciudadanos.

Como resultado, el Grupo de Trabajo emitió un informe con un conjunto de consideraciones y recomendaciones de tipo general, orientadas a apoyar la modernización del Registro Civil del país, en aspectos legislativo, jurídico y técnico ya que sus productos deben ser elaborados de manera homogénea y con técnicas modernas, en virtud que son el principal insumo para la formación del Registro Nacional de Ciudadanos. También propone buscar soluciones adecuadas para:

- Superar el rezago en la captura de datos de los diferentes actos registrales del Registro Civil, tanto los actos anteriores a 1982 como los acumulados posteriormente y que de acuerdo a información publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática representaban un total de 110 millones de registros, correspondientes a mexicanos nacidos entre 1930 y 1982.
- Certificar la información contenida en el Padrón Electoral a partir de la información del Registro Civil.
- Definir y aplicar métodos de excepción para alrededor de 15 millones de casos con información registral incompleta.

- Generar y distribuir más de 55 millones de Cédulas de Identidad Ciudadana.

Todo ello con miras a utilizar el Registro Nacional de Ciudadanos en las elecciones del año 2000, pero sin proponer un programa para llevarlo a cabo.

De la misma manera, buscando el cumplimiento del mandato jurídico, de acuerdo a una disposición de la Ley General de Población, el 30 de junio de 1997 se publica en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo mediante el cual se da a conocer el Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana”.

Dicho Programa plantea una serie de acciones y metas a efecto de que para 1999 el Registro estuviera operando, siendo las más importantes:

- Disponer para finales de 1997 del Modelo Conceptual y el estudio de adecuaciones jurídicas, necesarias para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos.
- Celebrar para finales de 1997 los Acuerdos de Coordinación con los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal, para promover la modernización de sus instancias registrales, toda vez que el Registro Civil es la fuente más importante de información del Registro Nacional de Ciudadanos.
- Coordinar la formulación de los diagnósticos de las 32 Entidades Federativas en materia de Registro Civil, con el objeto de sustentar las propuestas y apoyar las gestiones ante las instituciones financieras. Con ello se logrará la automatización de los Registros Civiles.
- Plantear la renivelación y reorganización de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, así como el diseño y modernización de su esquema de operación. Todo ello para concluir el primer semestre de 1998.
- Contar, para el primer semestre de 1998, con el diseño del sistema de información del propio Registro, concretando la incorporación a la base de datos, de la información de los ciudadanos que se encuentran inscritos en

los Registros Civiles, en el Registro Federal de Electores y en el Registro de Naturalización y Nacionalidad.

Se ampliará la infraestructura de RENAPO para garantizar la operación a nivel nacional, a través del establecimiento de Delegaciones Estatales, Instancias Regionales de Enlace, Jefaturas de Zona y los Módulos que se definan.

Se suscribirán Bases de Colaboración con 23 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como Convenios de Concertación con organizaciones sociales y privadas. Adicionalmente se emprenderán cuatro tipos de campañas de difusión: masivas; interinstitucionales; interpersonales; y especiales.

- Iniciar la ejecución del Registro a partir de 1998.
- A partir del segundo semestre de 1998 iniciar la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos y expedir su correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana a aproximadamente 58 millones de personas con 18 años o más.
- A partir de 1999, se efectuará de manera sistemática y permanente la actualización de la base de datos del Registro.

Es importante tener presente las metas que establece este Programa, las razones son las siguientes:

- Es el último documento que RENAPO ha publicado para establecer el Registro.
- Expresa una manera de ver o una estrategia para lograr la implantación del Registro.
- Prácticamente ninguna de las metas planteadas en el Programa se ha alcanzado.
- Aunque el Programa plantea otros aspectos de los trabajos que deberán realizarse para implantar el Registro, éstos se ven reflejados de una u otra forma en las metas.

La situación por la que atraviesa en estos momentos la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal no es

por mucho la mejor para iniciar el Registro Nacional de Ciudadanos y expedir la Cédula de Identidad Ciudadana, en los términos antes planteados. Sin profundizar mucho en su problemática y tratando de focalizar sólo los que inciden en el Registro Nacional de Ciudadanos, se puede comentar lo siguiente:

- La estructura organizacional de RENAPO se ha ido reduciendo con el tiempo y no tiene los recursos humanos ni en cantidad ni con los conocimientos para iniciar este proyecto por si solos.
- Los cambios administrativos tan frecuentes que ha sufrido la Institución, no han permitido mantener un cuadro directivo con experiencia, ni han permitido dar continuidad a los programas de trabajo.
- La coordinación con los Registros Civiles del país, ha perdido capacidad para influir y mantener homogéneos la legislación, los procedimientos y los métodos de registro.
- El control de la asignación de la CRIP (antigua CURP, ahora clave de registro de identificación personal), es de las Unidades de Coordinación Estatales del Registro Civil, sin capacidad de supervisión por parte de RENAPO.
- La asignación de la CURP a trabajadores registrados en las AFORES, a empleados públicos, a estudiantes de la SEP, a contribuyentes de la SHCP y otros grupos, representa la actividad prioritaria de RENAPO.
- El problema de duplicidad de registros en la base de datos de la CURP, por falta de una depuración sistemática, corre el riesgo de que los usuarios no la consideren un instrumento confiable.
- Con el procedimiento de asignación de la CURP, a través de otras dependencias o entidades públicas las cuales retienen el documento probatorio, difícilmente se podrá verificar la información y disminuir el problema de duplicidad, este mismo problema se presenta con el proceso de depuración de los registros inscritos en la base de datos.

2. El Registro Federal de Electores

A partir de la encuesta total que se realizó en todo el país en 1991, con la cual el Registro Federal de Electores obtuvo la información para crear el

Padrón Electoral y expedir la Credencial para Votar con Fotografía, esta Institución ha consolidado su estructura organizacional, procesos y procedimientos a nivel central, estatal y distrital, que le han permitido seguir incorporando a los nuevos ciudadanos o grupos especiales (indígenas o marginados) al Padrón Electoral y emitiéndoles su Credencial para Votar con Fotografía, por lo que se ha logrado una cobertura superior al 90 % de la población mayor de 18 años.

El éxito en este programa está basado principalmente en los siguientes aspectos:

- Un vacío que ha dejado el Registro Nacional de Población al no haber tenido la capacidad de establecer el Registro Nacional de Ciudadanos.
- El establecimiento de un Programa claro y realista a corto y mediano plazo.
- La continuidad en el proyecto y una dirección comprometida a lograrlo (proyectos similares anteriores habían fracasado).
- Un presupuesto adecuado desde el inicio, que se ha mantenido hasta la fecha.
- Participación de los Partidos Políticos y otros sectores de la población.
- Confianza de los Partidos Políticos en la información del Padrón Electoral.
- Confianza de la ciudadanía, las dependencias e iniciativa privada en el uso de la Credencial para Votar.
- Resultados satisfactorios a la vista de todos.

Como ya se mencionó, el Padrón Electoral está conformado con información de los ciudadanos que han solicitado su incorporación con fines electorales. En este sentido y de acuerdo a sus propios procedimientos de registro, para que una persona sea dada de alta al Padrón Electoral, es suficiente la presentación de cualquiera de los siguientes documentos o pruebas: a) copia de acta de nacimiento; b) copia de acta de matrimonio o divorcio; c) cartilla militar; d) cédula profesional; e) pasaporte; f) cartilla de mar; g) un documento del municipio; h) testimonio de dos testigos que

tengan Credencial para Votar del mismo municipio; i) licencia de manejar; entre otras.

Por esta razón, la información contenida en el Padrón Electoral, no tiene el rigor que establece la Ley General de Población para las personas que se inscriban en el Registro Nacional de Ciudadanos, la cual exige la presentación de un documento probatorio (copia certificada de acta de nacimiento, o carta de naturalización o nacionalización), además los datos de los mismos deberán ser verificados y certificados por la institución emisora del documento.

El mismo caso se presenta entre la Credencial para Votar con Fotografía y la Cedula de Identidad Ciudadana, la Credencial está diseñada sólo para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto en los procesos electorales, no es un documento de identificación, en cambio la Cédula de Identidad Ciudadana se define en la ley como el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación a su titular. Asimismo, la ley contempla a este documento como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

Por lo antes expuesto se puede decir que el Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía están supliendo al Registro Nacional de Ciudadanos, sin cumplir con las disposiciones que exige la ley ni la seguridad de la información que contiene.

En la actualidad el Padrón Electoral contiene alrededor de 66 millones de registros. De ellos se puede decir lo siguiente:

- Se estima que alrededor del 1% de los registros son duplicados, debido principalmente a que los ciudadanos no recuerdan su fecha de nacimiento con exactitud.
- De acuerdo a cifras de Registro Federal de Electores, al 2003, 1'330,716 registros han sido dados de baja por defunción o suspensión de derechos,

lo que muestra una cifra muy baja considerando el número de defunciones que se han dado en el país desde el año 1991. Esto sugiere una falta de actualización del Padrón Electoral en este rubro, entendido por la gran dificultad que existe de dar de baja los registros a través de las actas de defunción, que aunado al subregistro de defunciones que no se reportan al Registro Civil y que en base a información del INEGI se ha estimado en un 10%, hace suponer que en el Padrón existe una cifra muy importante de registros de personas que ya fallecieron y se mantienen vigentes.

En el caso de las Credenciales para Votar con Fotografía, un número similar a los 66 millones están en circulación. De ellas se puede decir lo siguiente:

- Aproximadamente 200 mil credenciales son apócrifas, ya sea porque se robaron las formas y las confeccionaron para personas de otros países, principalmente centroamericanos, o las falsificaron con datos convencionales para darles un mal uso.
- Unas 40 millones de credenciales, que son las primeras que se entregaron, ya no son vigentes y deberán ser sustituidas ya que el 2006 será la última votación en que serán aceptadas.

3. El Registro Civil en los Estados.

Como se ha venido mencionando, el Registro Civil es el generador del principal insumo del Registro Nacional de Ciudadanos, y la calidad y eficiencia en sus procesos y procedimientos redundará en la calidad y certidumbre en la información que se incorpore al Registro Nacional de Ciudadanos.

La Institución del Registro Civil en el país está conformada, fundamentalmente, por 32 Unidades Coordinadoras Estatales del Registro Civil, así como por aproximadamente 5 mil oficialías o juzgados ubicados en todo el territorio nacional. Adicionalmente, se han establecido como entes coordinadores, un Comité Nacional de Funcionarios del Registro Civil y un Comité Permanente con representantes de las cinco regiones en las que se divide el país en esta materia, los cuales se reúnen cada dos meses para

revisar propuestas de mejoras, problemas que les afectan a todos o avances de los proyectos en desarrollo.

En la actualidad, los Comités son el mejor vehículo de comunicación de las dependencias y entidades públicas con el Registro Civil del país ya que en los mismos participan representantes de RENAPO, IFE, CONAPO, INEGI y de otras dependencias.

Es claro y lógico que el desarrollo y avances del Registro Civil en las Entidades Federativas, aunque se tengan instancias normativas y coordinadoras, sea desigual, algunas de ellas han modernizado sus procesos y automatizado sus procedimientos de registro de actas civiles, pero otras siguen muy atrasadas en alcanzar estas metas. Sin embargo, para la mayoría de las Entidades Federativas, las actas anteriores a 1982 siguen teniendo un rezago muy importante, tanto por los recursos que se requieren para procesarlas, como por las dificultades que presentan las actas con diferentes formatos y deficiencias en la información que contienen. En este sentido se estima en más de 100 millones de actas inscritas en las oficialías del Registro Civil entre los años de 1930 a 1982, periodo que se considera importante por el número de personas nacidas en ese intervalo que hoy son ciudadanos entre 22 y 74 años de edad.

Dentro de los problemas que presenta actualmente la Institución del Registro Civil y que pueden incidir en el funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos, están:

- Un subregistro de nacimientos de alrededor de 8 millones de ciudadanos.
- Un marco jurídico no homogéneo entre Entidades Federativas.
- Diversidad, entre Entidades, de criterios, procedimientos y formatos para el registro del mismo acto.
- Inobservancia de normatividad para abatir la duplicidad, la inexactitud y la aportación de datos falsos en el levantamiento de las actas.
- Deficiencias institucionales en la supervisión y control de oficiales y oficialías municipales.

- Insuficiente formación y capacitación de jueces, oficiales y personal del Registro Civil.
- Limitado número de personas en la mayoría de las Unidades Coordinadoras Estatales y oficialías o juzgados del Registro Civil.
- Insuficiente y deficiente desarrollo de procesos automatizados en la mayoría de las Unidades Coordinadoras Estatales y oficialías o juzgados del Registro Civil.
- Operación manual de los sistemas de archivo de los actos registrales e integración incompleta en algunas de las instancias del Registro Civil.

En estudios realizados tanto por RENAPO como por el Registro Federal de Electores, se desprende que en el caso que se decida establecer el Registro Nacional de Ciudadanos, sería necesario llevar a cabo un diagnóstico del Registro Civil en las 32 Entidades Federativas para conocer su realidad de manera puntual y poder establecer una estrategia para mejorar y homogeneizar su legislación, marco jurídico, métodos y procedimientos, e infraestructura técnico-informática, a efecto de que se puedan superar las deficiencias antes mencionadas y estar en posibilidad de ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía en general y al Registro Nacional de Ciudadanos en particular.

4. Los Recursos Presupuestales.

Llevar a cabo el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, es referirnos a un proyecto que requiere muchos recursos para su ejecución ya que se tiene que considerar una organización a nivel nacional con recursos humanos, recursos materiales y recursos financieros suficientes para disponer de una infraestructura central, estatal, municipal y/o distrital, y para operarla.

Dentro de las propuestas que se han elaborado tanto por el Registro Nacional de Población como por el Registro Federal de Electores, destaca la necesidad de contar con presupuestos muy altos para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, por ejemplo contratar y capacitar más de 11 mil personas que

requiere la operación a nivel nacional, o capturar más de 100 millones de actas que van de 1930 a 1982 que se requieren para validar los datos del Padrón Electoral, etc. Esta magnitud de recursos que se plantean, hacen poco viable la autorización de los proyectos.

Las medidas de austeridad y reducción del gasto que el Gobierno Federal ha venido instrumentando en los últimos 20 años, han impactado considerablemente en la capacidad de coordinación y operación del Registro Nacional de Población, al grado que todo el procesamiento de las actas de nacimiento que solía hacer centralmente, se tuvo que desconcentrar a las Unidades Coordinadoras Estatales, para que, con sus propios recursos, llevaran a cabo esta tarea. Incluso para el establecimiento de la nueva CURP en 1996, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuvo que autorizar un presupuesto extraordinario para su implantación.

Todo indica que esta tendencia de reducción del gasto del Gobierno Federal continuará por los próximos años, por lo que, cualquier propuesta que se plantee para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y emitir la Cédula de Identidad Ciudadana, deberá ser realista y congruente con esta política.

5. Condiciones Políticas y Sociales

Tradicionalmente el Padrón Electoral era tema de disputa entre los Partidos Políticos. Los Partidos de oposición invariablemente lo señalaban como un instrumento del gobierno en turno para llevar a cabo un fraude electoral y siempre se acusaba que los muertos votaban, que los distritos electorales se manipulaban, que las personas votaban varias veces o que el Padrón estaba rasurado, entre otros.

No es sino hasta que el Instituto Federal Electoral integra, en 1991, el Padrón Electoral que los Partidos Políticos le dan su voto de confianza, del cual goza hoy en día, máxime que los propios Partidos participan en la Comisión Nacional de Vigilancia de este Instituto.

Este es un factor importante al que deberá enfrentarse el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, pues tendrá que convencer a los Partidos Políticos, no nada más de su eficiencia y probidad de la información que registra, sino de su imparcialidad sin dejar sospecha alguna.

Algo similar sucede con la sociedad en su conjunto, el Padrón Electoral ha dejado de ser un motivo de discordia que divida a los ciudadanos, o que sea utilizado como un argumento para no reconocer un triunfo electoral legítimo, o para no acudir a emitir su voto en los procesos electorales ya que son contados los casos de personas que teniendo derechos no ha podido sufragar su voto.

Tanto para los Partidos Políticos como para la sociedad, el modelo de transferencia que se proponga del Padrón Electoral al Registro Nacional de Ciudadanos, deberá ser muy cuidadoso en no alterar el orden actual.

En cuanto a la Credencial para Votar con Fotografía sucede algo similar, los Partidos Políticos la aceptan totalmente como el instrumento de identificación para ejercer el voto, y ante las dependencias oficiales y sociedad en general tiene una gran aceptación como documento de identificación. Por la misma razón, cualquier proyecto que proponga cambiar la Credencial para Votar con Fotografía por la Cédula de Identidad Ciudadana, deberá hacerlo sin alterar el orden alcanzado en este sentido.