

Abstracto de Cooperación Técnica

I. Información Básica del proyecto

▪ País/Región:	México
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento del Registro Civil del Estado de Coahuila
▪ Número de CT:	ME-T1293
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Mario Sanginés (ICS/CME), Jefe de Equipo; Benjamín Santa María (ICS/CGU), Jefe de Equipo Alterno; Florencia Serale (IFD/ICS); Paolo Valenti (IFD/ICS); Gloria Coronel (FMP/CME); Víctor Escala (FMP/CME); Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/CME); Edna Miranda (CID/CME); y Nathalie Hoffman (IFD/ICS)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente
▪ Referencia a la Solicitud: (IDBDOCS #)	En proceso
▪ Fecha del Abstracto de CT:	26 de octubre de 2015
▪ Beneficiario:	Estado de Coahuila de Zaragoza
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Dirección General de Registro Civil. Contacto: Dora Alicia de la Garza (Directora)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$510.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	N/A
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de Inicio Requerido:	1 de diciembre de 2015
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	ICS/CME
▪ Unidad Responsable de Desembolso (UDR):	ICS/CME
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí (CPD Anexo III)
▪ Prioridad Sectorial GCI-9:	Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 En la última década, México ha logrado un considerable aumento de la cobertura oportuna del registro de nacimientos, pasando del 78,8% en 1999 al 93,4% en 2009 (INEGI, 2012)¹. Este 6,6% restante que no se registra oportunamente afecta en mayor medida a niños y niñas de poblaciones pobres y marginadas tales como

¹ INEGI: "El Derecho a la Identidad. La cobertura del Registro de Nacimientos en México en 1999 y 2009" publicado conjuntamente con UNICEF.

indígenas, hijos de migrantes, población rural, en zonas inaccesibles o de frontera. Si bien los factores que afectan el subregistro son múltiples y varían según el Estado bajo análisis, se destacan barreras legislativas y administrativas, geográficas, económicas y culturales.

- 2.2 Coahuila de Zaragoza es el tercer estado con mayor extensión del país. Dentro de los 38 municipios que conforman el estado se localizan zonas desérticas (municipios de Ocampo y Sierra Mojada) y otras de difícil acceso (municipios de Torreón, Viesca, Saltillo, Ramos Arizpe, Muzquiz y Castaños)². Esta escasa accesibilidad genera que los habitantes de estas regiones difícilmente tengan acceso a los servicios suministrados por el estado, debiendo movilizarse para realizar trámites vinculados a registros civiles.
- 2.3 En parte como respuesta a las condiciones geográficas que presenta Coahuila (gran extensión y zonas aisladas que dificultan ser atendidas), se ha optado por prestar el servicio de registro civil de manera privada. Es así como el Estado de Coahuila dota de fe pública a ciudadanos que abren sus Oficialías de Estado en todo el territorio. En la actualidad existen 159 oficialías activas, en donde los oficiales del registro civil son designados por el gobernador de manera vitalicia salvo que renuncien o se les inicie un proceso de remoción; asimismo afrontan los costos de gestión de la oficialía (recursos humanos, insumos, etc.) a cambio de la obtención de los ingresos derivados de la emisión de certificados, cuya tasa está determinada por la Secretaría de Hacienda del Estado.
- 2.4 La Dirección Estatal del Registro Civil situada en la ciudad capital, es la encargada de organizar, dirigir y administrar las Oficialías del Registro Civil. Dentro de sus atribuciones principales se encuentra la de supervisar el funcionamiento de las oficialías y mantener control de la calidad y oportunidad de los registros. Esta dirección es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, con autonomía técnica, administrativa y presupuestal; según lo establecido en el reglamento interno de la Dirección Estatal del Registro Civil, esta naturaleza jurídica le permite atender de una manera más eficiente y oportuna las demandas de la ciudadanía. Si bien no está facultada para realizar registros, puede emitir copias y certificados e interviene en el proceso de registros extemporáneos otorgando el certificado de inexistencia. Las funciones de supervisión a las oficialías se realizan a través de visitantes generales, quienes periódicamente las inspeccionan y reportan a la dirección.
- 2.5 En el Estado de Coahuila se considera como registro de nacimiento oportuno aquel que se realiza antes de los seis meses de vida. A partir de ese momento, el registro se realiza con un certificado de inexistencia, siempre y cuando acredite su condición de mexicano y coahuilense. El marco legal asimismo fue modificado en 2013 para establecer la gratuidad del registro de nacimiento y la primera acta. Con el objetivo de fomentar el registro oportuno de nacimientos, en ese mismo año la dirección suscribió un convenio de colaboración con la Secretaría de Salud para el establecimiento de cinco módulos³ de registro civil en centros hospitalarios en el

² Mientras que en el año 2010 el índice de pobreza en el Estado de Coahuila era del 27%, en estos municipios el valor era del 35% en promedio (CONEVAL, 2010).

³ Los módulos hospitalarios se ubicaron en los municipios de Saltillo, Monclova, Torreón, Piedras Negras y Acuña.

marco del Programa Yo Existo, Regístrate. Entre los años 2013 y 2015 se realizaron un total de 4.462 registros de nacimiento en los cinco módulos.

- 2.6 Como medida complementaria para abatir el subregistro y acercar los servicios del Registro Civil a poblaciones alejadas, desde el año 2011 se ha implementado un sistema de brigadas sociales. A la fecha, la dirección ha realizado un total de 564 brigadas (93 en 2015) y se han emitido un total de 173.228 certificados, de los cuales 2.903 corresponden a asentamientos de nacimiento y 3.760 a emisión de certificados de inexistencia⁴. También se realizaron brigadas especiales en los municipios de Saltillo, Monclova y Acuña, donde se realizaron 193 registros de nacimiento. En estas brigadas participan 2 abogados, un supervisor, personal de apoyo y un oficial⁵. Para lograr la participación de los oficiales, la Dirección subsidia el papel para realizar los asentamientos. Cabe destacar que en las brigadas se otorgan estímulos financieros a los ciudadanos para realizar registros de nacimiento. La movilidad adquirida por la dirección le ha permitido participar en macrobrigadas, bodas comunitarias y casos de contingencia. Dada la regularidad con la que se realizan las visitas (trimestralmente) y de que se trata de zonas del estado con poca accesibilidad, los vehículos con los que actualmente cuenta la dirección presentan un alto estado de deterioro.
- 2.7 En materia de interconexión con oficialías, la dirección ha sido pionera en la implementación del Sistema Integral de Impresión de Actas (SIDEA) el cual, a través de la captura y digitalización de partidas permite la verificación de actas en línea⁶, así como la impresión de actas interestatales. Esto último es de gran importancia para el estado, dado a que aproximadamente 70.000 habitantes provienen de estados como Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, Michoacán, Guerrero y Puebla. También ha sido pionera en la instalación de quioscos (denominados RC-NET) para la emisión de certificados en 10 puntos de la ciudad de Saltillo y uno en el estado de Nuevo León. Estos quioscos aún no permiten la impresión de copias certificadas de otros estados y tampoco se encuentran en el interior del país.
- 2.8 A pesar de todos estos esfuerzos, en los últimos dos años en Coahuila ha descendido el registro oportuno de nacimientos; mientras que en el año 2013 este valor era del 87%, para los años 2014 y 2015 descendió a 83% y 84% respectivamente. Además en el primer año de vida se registra solamente un 2% adicional⁷. Lo anterior evidencia que la cobertura territorial del registro civil es aún insuficiente para atender las demandas de poblaciones alejadas y poco accesibles. Asimismo, a pesar de los esfuerzos encaminados por la Dirección para crear los incentivos adecuados para el buen funcionamiento de las oficialías, éstas

⁴ Datos suministrados por la Dirección Estatal del Registro Civil de Coahuila.

⁵ Lo mismo sucede con la primer partida de nacimiento, de manera tal de garantizar su gratuidad.

⁶ La verificación de actas en línea permitió apoyar la inscripción de niños al sistema escolar sin necesidad de contar con un acta en papel.

⁷ La dirección lleva sus estadísticas de subregistro a través de la información que le suministra bimestralmente la Secretaría de Salud, en el marco de un convenio celebrado entre ambas instituciones para la revisión de estadísticas de nacimiento. También trabaja en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para la detección de casos de subregistro en comunidades alejadas.

prestan servicios a los coahuilenses de manera heterogénea. Un ejemplo claro lo constituye el registro de nacimiento; en la actualidad persiste un desconocimiento por parte de los ciudadanos respecto a la gratuidad de la primer partida de nacimiento, hecho que genera que algunas oficialías continúen cobrando por su emisión. También se evidencia en la calidad de los registros civiles en manos de las oficialías, que en algunos casos han recibido reclamos por parte de la Dirección. Finalmente, no existe un ámbito de coordinación entre las oficialías y la Dirección para diseminar buenas prácticas y de esta manera mejorar los servicios prestados.

- 2.9 En respuesta a esta situación, el objetivo general de esta Cooperación Técnica (CT) es contribuir a mejorar los servicios prestados por la Dirección Estatal de Registro Civil y sus oficialías de manera tal que permita una adecuada atención al registro oportuno de nacimientos en poblaciones alejadas y de difícil acceso de la región. Los objetivos específicos son: (i) reducir el subregistro a través del incremento de la cobertura en poblaciones alejadas y la mejora de los servicios prestados por las oficialías; (ii) brindar apoyo a las oficialías del registro civil en lo relacionado al modelo de prestación y su vinculación con la dirección para una mejor atención; y (iii) ampliar la concientización sobre la gratuidad de la primer partida de nacimiento y los beneficios de estar registrado oportunamente.
- 2.10 Este proyecto está alineado con la Estrategia de País con México 2013-2018, (GN-2749), la cual contempla el objetivo estratégico de apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal y subnacional (párrafo 3.6). Asimismo, el proyecto está alineado con los lineamientos del Registro Nacional de Población de Identificación Nacional (RENAPO), en materia de interconexión de los registros civiles de la federación, así como en la reducción del subregistro.

III. Descripción de las actividades y resultados

- 3.1 La CT está estructurada en tres componentes alineados con los objetivos específicos descritos en la sección anterior.
- 3.2 **Componente I: Ampliación de la Cobertura para Atender el Subregistro en Regiones Inaccesibles.** Las actividades principales de este componente son: (i) realizar un diagnóstico y mapeo del subregistro⁸, que incluirá la implementación de cuestionarios aplicados en todo el territorio, la captura y validación de la información y la explotación de los datos a través de mapas de bolsones de subregistro; (ii) brindar asistencia técnica en la implementación de brigadas registrales móviles para atender registros de nacimiento; (iii) adquirir cinco quioscos⁹ para la emisión de partidas de nacimiento a ser instalados en oficialías del interior; y (iv) desarrollo del software a ser instalado en los quioscos, que permitirá la emisión de certificados de otros estados.
- 3.3 **Componente II: Mejora en las Capacidades de Atención de las Oficialías del Registro Civil.** Las actividades principales serán: (i) realizar un diagnóstico del

⁸ Si bien en la actualidad la dirección lleva sus estadísticas de subregistro en coordinación con la Secretaría de Salud, no posee estadísticas de personas nacidas por fuera del sistema hospitalario y/o familias migrantes.

⁹ Los ingresos obtenidos de la emisión de estos certificados en los nuevos quioscos permitirá financiar los costos de mantenimiento y reparación de los mismos.

actual modelo de prestación de servicios, revisando casos exitosos de modelos de provisión privada a nivel internacional y aplicación al caso de Coahuila; (ii) fomentar el intercambio de experiencias en oficinas que funcionen eficientemente dentro del territorio para una mejora en la prestación del servicio; (iii) diseñar un plan de capacitación destinado a las oficinas de estado, especialmente enfocado al manejo de archivos y normativas; (iv) desarrollar un aula virtual de capacitación, que permita una mayor interacción entre las oficinas y la dirección, así como la diseminación de buenas prácticas; y (v) realizar una campaña de difusión y sensibilización sobre la importancia del registro oportuno y el derecho a la identidad a través de la adquisición de material de campaña. Para esta última actividad se buscarán asimismo firmar acuerdos con la DIF, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), y la Secretaría de Salud para el apoyo en la difusión.

- 3.4 **Componente III: Evaluación y Diseminación de Resultados.** Este componente busca documentar las lecciones aprendidas y evaluar los resultados del proyecto. En particular, se financiarán las siguientes actividades: (i) documentar la experiencia de brigadas móviles, identificando lecciones aprendidas y analizando la posibilidad de ser replicada en otros estados de la federación; y (ii) realizar la evaluación de resultados del programa.
- 3.5 **Resultados esperados.** Se espera que esta CT contribuya a aumentar a un 90% el registro oportuno de nacimientos. Los principales resultados que se esperan obtener con esta CT son los siguientes: (i) mejorar el funcionamiento de las oficinas, en términos de una mejor aplicación de las normas y reducción del número de irregularidades reportadas en las auditorías que realiza la Dirección, a través de la capacitación a funcionarios y el establecimiento de estándares de calidad de los registros; (ii) registrar a 114.000 personas ubicadas en poblaciones alejadas; y (iii) número de campañas de sensibilización a la población sobre la necesidad de registrar de manera oportuna y de la gratuidad del servicio.

Presupuesto indicativo

- 3.6 El presupuesto total de la CT asciende a US\$510.000, según el detalle siguiente:

Actividad/Componente	BID			Aporte Local	Total
	Consultoría	Equipamiento	Otros (insumos, materiales)		
Componente I: Ampliación de la cobertura en regiones inaccesibles	201.000	134.000		93.590	428.590
1.2 Diagnóstico y mapeo del subregistro	150.000				
1.3 Implementación de brigadas móviles	21.000			93.590	
1.4 Adquisición y actualización de quioscos	30.000	134.000			
Componente II: Mejora en las Capacidades de atención de las Oficinas del Registro Civil	90.000		50.000		140.000
1.1 Estudio sobre modelos de provisión privada de servicios	25.000				

Actividad/Componente	BID			Aporte Local	Total
	Consultoría	Equipamiento	Otros (insumos, materiales)		
registrales					
2.2 Intercambio de experiencias en oficialías	5.000		10.000		
2.3 Plan de Capacitación y Aula Virtual	50.000				
2.4 Campaña de Comunicación	10.000		40.000		
Componente III: Evaluación y Diseminación de Resultados	25.000				25.000
3.2 Publicación sobre implementación de Brigadas Móviles	15.000				
3.3 Evaluación de Resultados	10.000				
Auditoría Externa	10.000				10.000
Total	510.000			93.590	603.590

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La CT será ejecutada por la Dirección del Registro Civil de Coahuila, con el apoyo de la Secretaría de Finanzas. El titular de la Dirección Estatal del Registro Civil coordinará todas las actividades sustantivas del proyecto, mientras que la Secretaría de Finanzas será la entidad encargada de llevar adelante los procedimientos financieros y de adquisiciones. La Subsecretaría de Egresos y Administración de la Secretaría de Finanzas tiene la responsabilidad de realizar las compras y contrataciones del gobierno del estado de manera centralizada, así como llevar la gestión presupuestal y contable de las operaciones de esta naturaleza.
- 4.2 Las oficialías de estado tendrán un rol clave en la implementación de la CT y particularmente en el incremento del registro oportuno y reducción del subregistro previstos, dado que los oficiales son los únicos facultados para registrar. Es por ello que como parte de los productos de esta CT se incluyó el diagnóstico del actual modelo de prestación de servicios registrales, con el objetivo de fortalecer la estrategia de intervención, mejorar las capacidades institucionales y permitir la sostenibilidad de los resultados.
- 4.3 Durante la fase de implementación el Banco realizará la supervisión técnica de los productos conjuntamente con la RENAPO, quien ha participado en el diseño del proyecto y, a través de sus coordinadores regionales, realizará el monitoreo de la CT y evaluará la capacidad de replicabilidad de las intervenciones en otros estados.

V. Riesgos importantes

- 5.1 Los riesgos principales son:
- a. El poco interés o falta de respuesta de los oficiales de registro civil para participar en las actividades de apoyo y capacitación del proyecto. Este riesgo es considerable para el caso de Coahuila porque los oficiales no dependen ni del gobierno estatal ni del municipal. Sin embargo, el contenido temático del apoyo y

capacitación debe ser de gran interés para los oficiales, en particular a lo referente al uso de los sistemas informáticos y el manejo adecuado de los archivos físicos.

- b. La dificultad de la Dirección General de Registro Civil para coordinar las diferentes actividades del punto de vista técnico, incluyendo el aseguramiento de la calidad de los productos recibidos. Este riesgo será mitigado a través de un acompañamiento estrecho del equipo de proyecto del Banco durante toda la vida del proyecto, y en particular en el proceso de arranque y planificación inicial de actividades.

VI. Salvaguardias ambientales

- 6.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo a las salvaguardias ambientales (OP-703) es "C" (ver Filtros de Salvaguardia: IDBDOCS [#39857807](#)).