

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA



***“MODELO PARA ESTABLECER
EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS
Y EMITIR
LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA”***

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
**MAESTRO EN
SISTEMAS**

PRESENTA
ENRIQUE ANTONIO TABOADA ORTIZ

DIRECTOR DE TESIS
MTRO. PEDRO SOLARES SOTO

REVISORES
DR. CARLOS VILLEGAS QUEZADA
MTRO. JORGE RIVERA ALBARRÁN

MÉXICO, D. F.

2004

INDICE

I.- INTRODUCCIÓN	3
II.- JUSTIFICACIÓN	6
III.- PROBLEMA	9
IV.- OBJETIVOS	23
V.- MARCO TEÓRICO	24
VI.- MÉTODO EMPLEADO Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN	31
VII.- DESARROLLO	54
VIII.- CONCLUSIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	70
ANEXO	

I.- INTRODUCCIÓN

El Estado Mexicano se conforma de su población, territorio y gobierno. En este contexto, la población es el sujeto y objeto de las acciones del Gobierno de la República para desarrollar el país y para alcanzar el bienestar de los mexicanos. Para lograr este propósito, el gobierno deberá disponer de instrumentos que le permitan conocer el número de personas, la distribución de los habitantes en el territorio nacional e inclusive en el extranjero, la estructura de edades y la dinámica poblacional. El instrumento que el Gobierno ha dispuesto para este efecto es el Registro Nacional de Población.

En el pasado, el registro de las personas y sus actos civiles se llevaba a cabo en las parroquias y no es sino hasta el México independiente que el Estado asume la responsabilidad al establecer un registro de población de cobertura nacional y de naturaleza civil. Para ello, en 1857 y 1859 promueve las leyes del Estado Civil de las Personas en las que obliga a todos los habitantes del país a inscribirse en el Registro Civil y establecen las bases para su estructuración a nivel nacional a fin de conocer y hacer constar el estado civil de los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional. Para la Constitución de 1917 se ratifica la institución del Registro Civil y se determina, como una facultad exclusiva de las Entidades Federativas, su regulación y operación.

Los antecedentes del Registro Nacional de Población se encuentran en la Ley de Identificación Personal promulgada el 12 de enero de 1933 que establece el Registro de Identificación como un servicio público nacional y la expedición de la Cédula de Identificación con carácter de instrumento público, avalando fehacientemente los datos de su portador. Posteriormente la Ley General de Población del 24 de agosto de 1936 estableció la obligatoriedad para los empleados públicos de inscribirse en el Servicio Nacional de Identificación, y la del 30 de septiembre de 1947 que instituye el Registro de Población e Identificación Personal, integrado por el registro de los nacionales residentes dentro y fuera del país, así como por el de extranjeros que radican en el territorio nacional.

El antecedente inmediato de la ley vigente, es la Ley General de Población del 7 de enero de 1974 que establece los procesos de registro e identificación y es el fundamento para la creación, dentro de la Secretaría de Gobernación, de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, la cual se llevó a cabo por Decreto de fecha 19 de agosto de 1980. Asimismo, con motivo de la reforma al Artículo 36 Constitucional del 6 de abril de 1990, se expidió el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Población, en las que establece, como parte integrante del Registro Nacional de Población, el Registro Nacional de Ciudadanos, el cual incorpora a todos los ciudadanos mayores de 18 años y expide la Cédula de Identidad Ciudadana.

El presente documento, cuyo propósito es presentar una solución para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y emitir la Cédula de Identidad Ciudadana, a través de un modelo factible de implantar en las condiciones actuales del país, se estructura con los siguientes apartados:

- a) La justificación, que describe el marco jurídico que le da sustento;
- b) El problema, que describe la situación que guarda el Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, el Padrón Electoral y la Credencial para Votar, el Registro Civil en los Estados, las restricciones presupuestales y las condiciones políticas en el país;
- c) Los objetivos, tanto los que persigue la implantación del Registro y la Cédula en sí mismo, como los que se pudieran generar, como una opinión, para la toma de decisiones de los funcionarios responsables de llevar a cabo este proyecto;
- d) El marco teórico, que describe el modelo de operación y los componentes más importantes del Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, así como su interacción con los ciudadanos, el Registro Civil, el Instituto Federal Electoral, y las dependencias y entidades públicas de quien recibe y a quien entrega información;
- e) El método empleado, que describe y analiza las dos grandes estrategias, que son la transición gradual y la transición total, ello en función

de los diferentes elementos que interactúan en el establecimiento del Registro. Asimismo, plantea una propuesta de solución, su modelo de operación y procesos asociados;

f) El desarrollo, en el cual se describen las acciones más importantes que se considera deberán llevarse a cabo para construir e implantar la solución que se propone.

Para concluir con el documento, se retoman, a manera de conclusiones, los aspectos más importantes del proyecto a los que se asocia una opinión, conclusión, recomendación o juicio.

II.- JUSTIFICACIÓN

El establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son un mandato de ley que obliga a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal a registrar a todos los mexicanos y a expedirles un documento de identificación, probatorio de los datos que contiene.

El sustento jurídico más importante del Registro Nacional de Ciudadanos es el siguiente:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

- Artículo 34: *“Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido 18 años; II.- Tener un modo honesto de vivir”.*
- Artículo 36 fracción I: *“Son obligaciones del ciudadano de la República, inscribirse en el registro nacional de ciudadanos, en los términos que determinen las leyes. La organización y el funcionamiento permanente del registro nacional de ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley”.*
- Artículo Segundo Transitorio: *“En tanto no se establezca el Registro Nacional de Ciudadanos, los ciudadanos deberán inscribirse en los Padrones Electorales”.*

2. La Ley General de Población establece:

- Artículo 85: *“La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residen en el extranjero”.*
- Artículo 86: *“El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país,*

con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad”.

- *Artículo 87: “En el Registro Nacional de Población se inscribirá: I.- A los mexicanos, mediante el Registro Nacional de Población y el Registro de Menores de Edad”.*
- *Artículo 88: “El Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción en los términos establecidos por la Ley y su Reglamento”.*
- *Artículo 112: “La Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos en la Ley”.*
- *Artículo Cuarto Transitorio: “La Secretaría de Gobernación señalará la fecha en que habrá de iniciarse el registro de la población mexicana”.*

3. El Reglamento de la Ley General de Población establece:

- *Artículo 7: “Para el debido cumplimiento de los fines de la política nacional de población, la Secretaría, según el caso, dictará, ejecutará o promoverá ante las otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de conformidad con las atribuciones y competencias de éstas, y en su caso, con la participación coordinada de las entidades federativas y de los municipios, las medidas que se requieran para desarrollar y cumplir los programas y acciones en materia de población, de migración, y respecto de la mujer. Con este mismo propósito, la Secretaría celebrará bases de coordinación y convenios de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; acuerdos de coordinación con los ejecutivos locales y de concertación con los sectores sociales y privado”*
- *Artículo 137: “El Registro Nacional de Población se integra con el Registro Nacional de Ciudadanos, el Registro de Menores de Edad y el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana. Los extranjeros mencionados en el artículo 63 de la Ley, deberán inscribirse dentro de los*

treinta días siguientes a la fecha de su internación al país o del otorgamiento de su calidad migratoria, en el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana”.

4. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece:

- *Artículo 23: “La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal tendrá las siguientes atribuciones. Entre otras:*

I.- Organizar y operar el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, inscribiendo en él a los individuos nacionales y extranjeros residentes en el país.

III.- Asignar la Clave Única de Registro de Población a todas las personas domiciliadas en el territorio nacional, así como a los mexicanos domiciliados en el extranjero.

V.- Expedir la Cédula de Identidad Ciudadana, así como el documento de Identificación Personal a los menores de 18 años, a que se refiere la Ley General de Población”.

5. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

- *Artículo 27: “A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: V.- Manejar el servicio nacional de identificación personal”*

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.

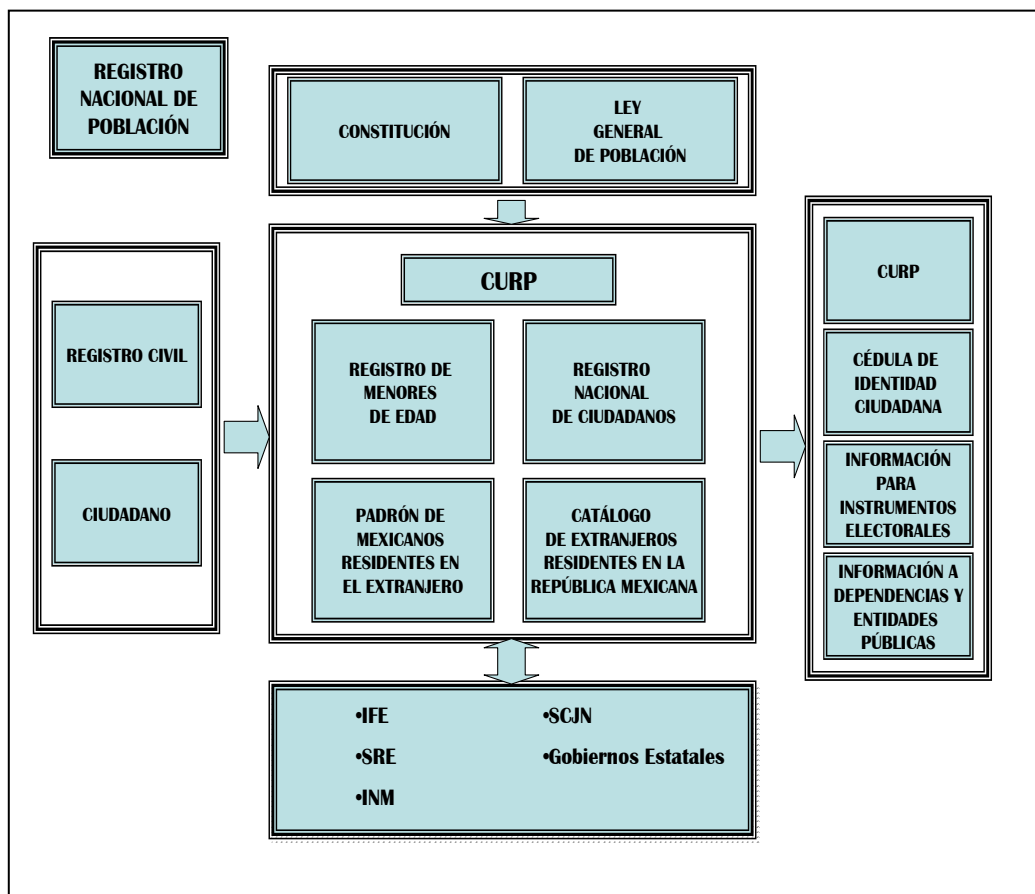


Figura 1.-Estructura del Registro Nacional de Población

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.

IV.- OBJETIVOS

Proponer un Modelo para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y emitir la Cédula de Identidad Ciudadana, que sea realista a las condiciones políticas, económicas y sociales del país, así como a las posibilidades del Registro Nacional de Población y a las del Registro Federal de Electores.

Plantear una alternativa de solución viable, para que los funcionarios públicos responsables, en su momento, puedan decidir por el modelo, que de acuerdo a las circunstancias, sea el más conveniente y factible para implantar el Registro Nacional de Ciudadanos.

Coadyuvar para que la República Mexicana pueda contar con un registro de ciudadanos moderno, con información confiable y completa, y para que la ciudadanía pueda disponer de un documento de identificación que le dé certeza jurídica ante autoridades federales, estatales y municipales y le permita establecer convenios y contratos con particulares, con la seguridad de que el documento hace prueba plena sobre los datos de identificación que contiene en relación con su titular.

V.- MARCO TEÓRICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Población y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fundamentan el establecimiento y funcionamiento del Registro Nacional de Ciudadanos.

1. Conceptualización del Registro Nacional de Ciudadanos:

- Es parte de un Sistema Integral del Registro Nacional de Población, en el que se integran también el Registro de Menores de Edad, el Padrón de los Mexicanos Residentes en el Extranjero y el Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana.
- Es un sistema registral permanente.
- Integra a los mexicanos que reúnen los requisitos señalados por el Artículo 34 Constitucional, domiciliados en el territorio nacional.
- Es un servicio de interés público.
- Es obligatorio para los ciudadanos de la República inscribirse en él.
- Es un servicio cuya operación corresponde a la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.

2. Descripción General del Modelo de Operación:

- Presentación de la solicitud de inscripción por parte del ciudadano, en las oficinas que al efecto se definan.
- Acreditación fehaciente de la identidad, a partir de la información proveniente de su documento probatorio: acta de nacimiento; carta de naturalización; o certificado de nacionalidad.
- Verificación y certificación de la información por parte de la institución emisora del documento probatorio.
- Obtención de información del ciudadano inscrita en el Padrón Electoral.
- Asignación o verificación de la CURP.
- Inscripción de la información del ciudadano en el sistema.

- Expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.
- Expedición del comprobante de Domicilio Electoral.
- Aportación de información al Registro Federal de Electores para instrumentos electorales.
- Generación de información estadística para dependencias y entidades públicas.
- Actualización del sistema con actas de defunción y sentencias de pérdida de derechos de ciudadanos.
- Concentración de huellas digitales al Centro Administrador de Huellas (AFIS civil).

La estructura del Registro Nacional de Ciudadanos con un enfoque sistémico se muestra en la Figura 2.

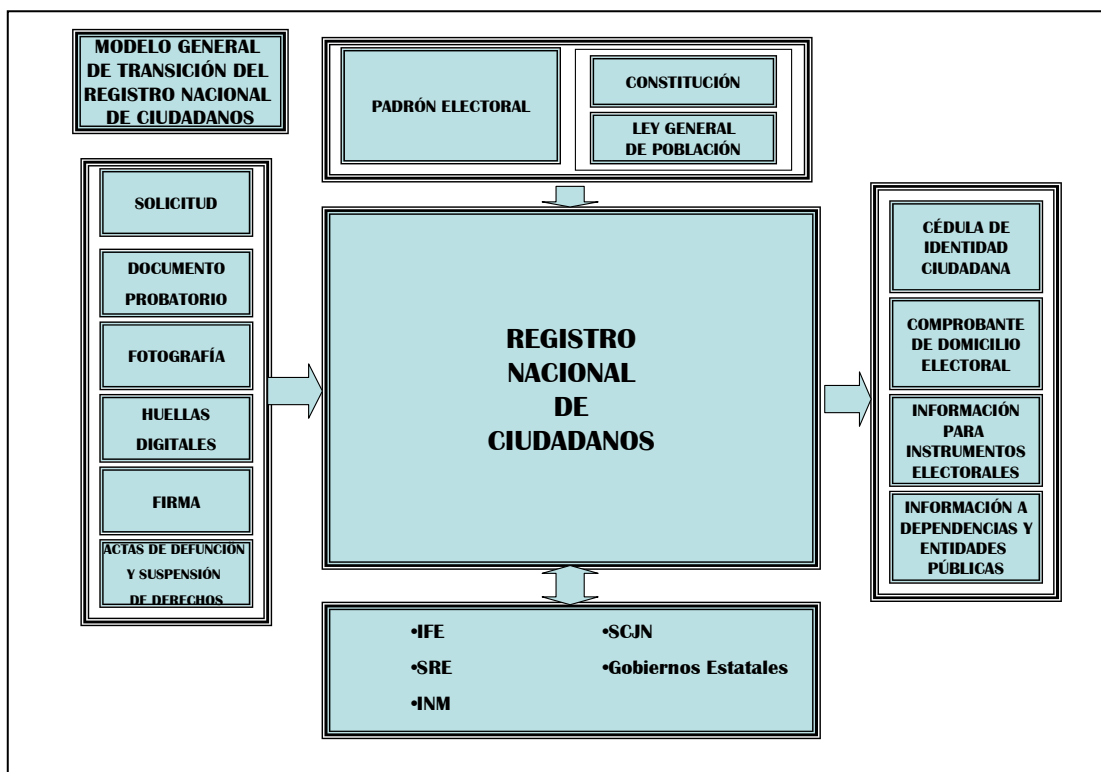


Figura 2.- Estructura del Registro Nacional de Ciudadanos

3. Componentes de Registro Nacional de Ciudadanos.

Los principales componentes se describen a continuación

3.1.- Clave Única de Registro de Población (CURP).

Es una clave personal e irrepetible, conformada por 18 dígitos y letras, que sirve para registrar e identificar en forma individual a cada una de las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional y a los nacionales que tienen su domicilio en el extranjero.

Su estructura es la siguiente:

- Cuatro letras.- Inicial y primera vocal interna del primer apellido, inicial del segundo apellido e inicial del primer nombre de pila (existe un instructivo para excepciones).
- Seis dígitos.- Fecha de nacimiento: año, mes y día.
- Una letra.- Sexo: (H) hombre, (M) mujer.
- Dos letras.- Entidad Federativa de nacimiento (de acuerdo a catálogo).
- Tres letras.- Primeras consonantes internas del primer apellido, del segundo apellido y del primer nombre de pila (existe un instructivo para excepciones).
- Un dígito.- Homoclave para romper homonimias en caso de presentarse en el segmento raíz.
- Un dígito.- Dígito verificador.

3.2.- Base de Datos de Ciudadanos.

Es el archivo que contiene la información de cada uno de los ciudadanos que solicitaron su inscripción.

El archivo debe tener una estructura capaz de registrar la información básica de las personas, que permita de manera indubitable identificar a cada uno de los ciudadanos, además debe contener la información necesaria para la generación de instrumentos electorales, así como información histórica de las personas.

Una propuesta de la estructura de la base de datos se plantea en el anexo del documento.

3.3.- Cédula de Identidad Ciudadana.

Es el documento oficial de identificación de los ciudadanos, que da probanza plena a los datos de identidad que contiene en relación a su titular, y es el medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentadas en el territorio nacional.

La vigencia de la Cédula será de 12 años y a partir de los 60 años de edad del ciudadano será permanente.

Los elementos y datos que contendrá la Cédula, cuando menos, serán los siguientes:

- Escudo Nacional.
- Institución que la expide.
- Nombre del documento.
- Apellido paterno, materno y nombre(s).
- CURP.
- Fotografía del titular.
- Lugar de nacimiento.
- Fecha de nacimiento.
- Fecha de expedición.
- Firma.
- Huella digital.
- Folio.

El domicilio no se incluye por razones de seguridad de las personas, de que en la práctica no se requiere para efectos de identificación y de que evita la obsolescencia al cambio de domicilio de las personas.

Las características, materiales, elementos de almacenamiento de información, de facilidades de transcripción automática de la CURP y de seguridad no se especifican, debido a que la tecnología cambia rápidamente y cualquier propuesta podría quedar obsoleta antes de implantar el sistema, sin embargo la durabilidad de la Cédula deberá ser al menos de 12 años con un margen de seguridad.

3.4.- Comprobante de Domicilio Electoral.

Debido a que en la Cédula de Identidad Ciudadana no se está incluyendo el domicilio de las personas, se propone expedir junto con la Cédula, un comprobante que permita saber al ciudadano cuál es su domicilio electoral para cuando tenga que acudir a votar. Dicho documento no será necesario que se presente en la casilla electoral, a menos que vote fuera de la que le corresponde.

El Comprobante será vigente mientras el ciudadano no cambie de domicilio o el Registro Federal de Electores no haga cambios a la cartografía electoral que modifique el domicilio electoral de las personas. De cualquier manera, esta información podrá ser consultada por el interesado vía Internet.

Los elementos y datos que contendrá el Comprobante, serán los siguientes:

- Escudo Nacional.
- Instituto Federal Electoral.
- Nombre del Documento.
- Apellido paterno, materno y nombre(s).
- CURP.
- Domicilio Electoral (estado, distrito, municipio, sección, localidad/manzana).
- Fecha de expedición.
- Folio
- Una leyenda que explique que no es un documento de identificación.

Las características y materiales deberán ser de lo más sencillas y económicas, no requiere seguridad.

4. Procesos del Registro Nacional de Ciudadanos.

Los procesos de inscripción al Registro Nacional de Ciudadanos, cambio de domicilio y reexpedición de la Cédula de Identidad Ciudadana se describirán en el siguiente capítulo, como resultado del modelo de implantación que se haya propuesto.

5.- Instituciones que colaboran con el Registro Nacional de Ciudadanos.

Las instituciones que participan de una manera directa ya sea aportando información o beneficiándose de los productos del Registro, son las siguientes:

5.1.- Instituto Federal Electoral (IFE).

- Compartiendo experiencias e información sobre los procesos, sistemas, procedimientos, instalaciones e infraestructura informática y de comunicaciones.
- Compartiendo información del Padrón Electoral.
- Compartiendo el uso de la Credencial para Votar y la Cédula de Identidad Ciudadana.
- Compartiendo el Comprobante de Domicilio Electoral.
- Compartiendo la Clave Electoral y la CURP.
- Compartiendo la información para elaborar los instrumentos electorales.

5.2.- Registro Civil del País (RC).

- Expidiendo las copias certificadas de actas de nacimiento, adopción y defunción que serán utilizadas para el registro y actualización de la información de los ciudadanos.
- En un futuro, compartiendo instalaciones para inscribir a ciudadanos o cambiarles domicilio.

5.3.- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

- Compartiendo las instalaciones y recursos humanos y materiales para inscribir a ciudadanos residentes en el extranjero o cambiarles domicilio.
- Compartiendo la base de datos de ciudadanos residentes en el extranjero de la SRE y la base de datos de Ciudadanos.
- Compartiendo el uso de la Credencial para residentes en el extranjero de la SRE y la Cédula de Identidad Ciudadana.

- Verificando y certificando la información registral de los ciudadanos naturalizados o nacionalizados que se vayan inscribiendo en el Registro Nacional de Ciudadanos.
- En un futuro, compartiendo el Comprobante de Domicilio Electoral para los mexicanos residentes en el extranjero.

5.4.- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

- Proporcionando información de los ciudadanos, que de acuerdo a la ley, se les suspenden sus derechos.

5.5.- Gobiernos Estatales.

- Con las Unidades Coordinadoras del Registro Civil.- Verificando y certificando la información registral de los ciudadanos que se vayan inscribiendo en el Registro Nacional de Ciudadanos.
- Con los Tribunales Superiores de Justicia Estatales.- Proporcionando información de los ciudadanos, que de acuerdo a la ley, se les suspenden sus derechos.

5.6.- Instituto Nacional de Migración (INM).

- Informando sobre los extranjeros residentes en el territorio nacional.

VI.- MÉTODO EMPLEADO Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN.

Como ya se mencionó, uno de los objetivos del presente estudio es llegar a proponer un modelo para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos, para lo cual en este capítulo se llevará a cabo un análisis de las diferentes formas de implantarlo, seleccionando la que, siendo factible, presente las mayores ventajas y las menores desventajas respecto a una serie de criterios de evaluación en aspectos políticos, económicos, sociales y técnicos.

1. Métodos.

Para efectos del estudio, los métodos se clasificarán en dos grupos que tienen que ver con la forma de incorporar a los ciudadanos al Registro, esto es a través de un procedimiento total o gradual.

1.1.- Total:

- **Censo.-** Llevar a cabo un levantamiento total en todo el país, similar al efectuado en 1991 por el IFE, en el que se acudiría a todos los hogares y vía formularios se registraría a los ciudadanos y se les recogería su documento probatorio. Con ellos se integraría el Registro.
- **Padrón Electoral.-** Consiste en cotejar y validar el Padrón contra la información del Registro Civil del país y con ello crear el Registro (no se considera validar el domicilio).

1.2.- Gradual:

- **Independiente.-** Esto es, que la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, disponga de su propia organización, infraestructura y recursos para registrar a los ciudadanos que acudieran a sus módulos a inscribirse.
- **Por terceros.-** A través de las dependencias y entidades públicas captar y actualizar la información de los ciudadanos para inscribirlos al Registro.

- Transición.- Que el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro Federal de Electores se complementen, convivan y compartan la información y recursos para registrar y/o actualizar la información de los ciudadanos que acudan a los módulos.

2.- Descripción y características de los métodos.

2.1.- Total vía Censo.

La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal requeriría organizar un levantamiento censal en toda la República Mexicana, ya sea con recursos humanos propios, vía el INEGI o a través de contratar empresas especializadas.

La planeación, preparación, ejecución y procesamiento del censo llevaría alrededor de dos años, con ello se tendría la base de datos del Registro Nacional de Ciudadanos, sin estar validada y certificada por el Registro Civil.

Adicionalmente, se tendrían que expedir aproximadamente 60 millones de Cédulas de Identidad Ciudadana, las cuales habría que hacer llegar a las personas ya sea por correo, mensajería o a través de módulos instalados en todo el país.

Una vez levantado y procesado el censo, seguramente la información del Registro sería diferente a la del Padrón, por lo que habría un proceso de confronta y validación.

Para mantener actualizada la información, sería necesario que RENAPO dispusiera de una organización e infraestructura a nivel nacional para que los nuevos ciudadanos acudan a inscribirse y los que ya están puedan actualizar su información domiciliaria o solicitar reposición de Cédula.

Esta opción obliga a que el Registro Federal de Electores mantenga su operación e infraestructura, mientras se lleva a cabo el censo y se aprueban los resultados.

Durante esta etapa, el ciudadano deberá acudir a ambas dependencias a inscribirse o reportar cambios y dispondrá de dos documentos de identificación, la Credencial para Votar que ya tenía y la nueva Cédula de

Identidad Ciudadana, con el agravante de que en muchos casos habría diferencias de datos entre ambas.

Para las autoridades federales, estatales y municipales, y también para la iniciativa privada que tiene contratos y convenios con los ciudadanos, existirían dos documentos válidos para la misma persona y como ya se mencionó, en muchos casos con diferencias en datos.

Para los ciudadanos que por una u otra razón no se hubieran incluido en el censo, se les tendría que pedir que se registraran en los módulos que para ello haya instalado RENAPO en todo el país.

2.2.- Total vía Padrón Electoral.

Como ya se ha mencionado, el Padrón es un registro de buena fe y no cumple con el rigor que exige la ley General de Población para el Registro Nacional de Ciudadanos. Por otro lado, la ley establece que se utilizará la información del Padrón Electoral para crear el Registro Nacional de Ciudadanos.

Esta opción tiene como principal obstáculo la validación y certificación de la información del Padrón Electoral contra las fuentes de información, que en este caso serían el Registro Civil del país y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Para que la confronta se pueda realizar de manera electrónica, en forma manual sería prácticamente imposible y muy tardado, las Unidades de Coordinación del Registro Civil de los Estados deberían tener procesadas todas las actas de nacimiento, reconocimiento, adopción y defunción registradas de 1930 a 1982, en el entendido de que de 1982 a la fecha ya están procesadas. De acuerdo a una estimación realizada por RENAPO con información del INEGI, el volumen de actas a procesar sería superior a los 100 millones de ejemplares y tardarían no menos de dos años realizarlo.

Si bien el volumen es muy respetable, el principal problema estriba en la gran variedad de formatos que existen, en la ilegibilidad de las actas y en la información incompleta en muchas de ellas.

Una vez superado el procesamiento de las actas, el cotejo traería una serie de diferencias, lo cual obligaría a establecer programas especiales para, en un tiempo perentorio, resolver las diferencias.

Con el Padrón Electoral validado y certificado, se procedería a crear el Registro Nacional de Ciudadanos y a expedir alrededor de 60 millones de Cédulas de Identidad Ciudadana, tomando como base la información y fotografías del Registro Federal de Electores. La distribución de las Cédulas a la ciudadanía se haría a través de los módulos del IFE.

Concluida la migración, el IFE deberá dismantelar la infraestructura que corresponde a los módulos donde se registra a los ciudadanos y se entregan las Credenciales para Votar y al mismo tiempo el Registro Nacional de Población deberá crear su organización e infraestructura a nivel central, estatal, municipal y/o distrital para absorber las funciones y actividades que dejará de hacer el IFE.

La ciudadanía, acostumbrada a realizar sus trámites de inscripción, cambio de domicilio y reposición de Credencial para Votar con el IFE, tendrá que ser informada ampliamente de que un programa desaparece y otro se crea y que tendrá que acudir a diferentes módulos a realizar sus trámites.

2.3.- Gradual Independiente.

Para llevar a cabo esta opción, la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal deberá establecer la organización e infraestructura necesaria a nivel central, estatal, municipal y/o distrital para que los ciudadanos acudan a solicitar su inscripción al Registro Nacional de Ciudadanos y a que se les expida su Cédula de Identidad Ciudadana, tal como lo establece la Constitución y la Ley General de Población.

El registro de los ciudadanos tomará el tiempo que la propia población decida, porque aun siendo una obligación, no hay sanción para quien no lo haga.

Por otro lado, mientras el Registro Nacional de Ciudadanos no pueda ofrecer al Registro Federal de Electores información confiable y completa para elaborar los instrumentos electorales, esta última mantendría su

organización e infraestructura para garantizar que el Padrón Electoral se mantenga al día.

En estas condiciones, para la ciudadanía sería una doble tramitación y poco atractivo inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, si la Credencial para Votar le resuelve todas sus necesidades de identificación y el propio gobierno no puede desacreditarla hasta que toda la población ciudadana disponga de su Cédula de Identidad Ciudadana.

2.4.- Gradual por Terceros.

Este método pretende que grupos de población controlada, principalmente por dependencias y entidades públicas, puedan ser incorporados al Registro Nacional de Ciudadanos y se les emita su Cédula de Identidad Ciudadana.

Este método se ha usado en el pasado, pero solo se ha logrado incorporar grupos de empleados del gobierno a través de programas que han terminado por desaparecer.

Este modelo basa su funcionamiento a través de convenios de colaboración con otras instituciones, el riesgo del mismo es que el registro y actualización de la información de los ciudadanos está bajo el control de estas instituciones y sus problemas internos pueden llegar a contaminar el Registro o a no cumplir con los compromisos.

A través de esta filosofía de registro, no es posible inscribir a todos los ciudadanos ya que un gran sector de la misma no se encuentra registrado en ningún archivo del gobierno. Por otro lado, parte importante de estos grupos, están en más de un archivo del gobierno y en muchos casos con datos diferentes lo que representa una fuente importante de duplicidad de registros.

En estas condiciones, es necesario que tarde o temprano RENAPO establezca su organización e infraestructura, por lo que no se puede establecer una fecha o periodo para que todos los ciudadanos se inscriban en el Registro Nacional de Ciudadanos. Mientras tanto, el Registro Federal de Electores deberá mantener su operación hasta en tanto RENAPO no le pueda garantizar información confiable, oportuna y

suficiente para crear sus instrumentos electorales, lo que implica duplicidad de funciones por un periodo indeterminado.

2.5.- Gradual de Transición.

Como se ha comentado con anterioridad, la ley plantea que el Registro Nacional de Ciudadanos se integre a partir de la información del Registro Federal de Electores.

Este modelo se atreve a ir más allá de lo que plantea la ley, se propone que el Registro Federal de Electores y el Registro Nacional de Ciudadanos se complementen, convivan y compartan la información, la infraestructura, los recursos pero sobre todo el Programa de trabajo.

El Programa parte de un Convenio entre la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral, abalado por la Presidencia de la República y el Poder Legislativo, en el que se establezca la transición del Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía al Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, en cumplimiento al mandato Constitucional y la Ley General de Población.

El modelo establece que en los módulos actuales del Registro Federal de Electores se lleve a cabo la inscripción al Registro Nacional de Ciudadanos y se entregue a las personas la Cédula de Identidad Ciudadana.

La manera de hacerlo sería compartiendo los procesos, esto es, cada vez que un nuevo ciudadano asista al módulo a solicitar su inscripción, se inscriba en los dos registros, en el Padrón Electoral y en el Registro Nacional de Ciudadanos, y se le expida la Cédula de Identidad Ciudadana y un Comprobante de Domicilio Electoral. El registro se llevaría a cabo con el documento probatorio que exige la ley.

Para los casos en que el ciudadano acuda a solicitar cambio de domicilio o reposición de Credencial para Votar con Fotografía, de igual manera se le pediría su documento probatorio, se registraría en ambos sistemas y se le expediría la Cédula de Identidad Ciudadana y se le recogería la Credencial para Votar con Fotografía.

Para cada ciudadano solo existiría un documento de identificación ya sea Credencial para Votar o Cédula de Identidad Ciudadana, conviviendo

ambas tanto para tramites ante el gobierno, o convenios y contratos con la iniciativa privada, como para efectos electorales.

Este proceso se repetiría hasta el año 2012 en el que ya solo se permitiría votar con la Cédula de Identidad Ciudadana, por lo que se tendría que llevar, a su tiempo, una campaña para que los ciudadanos acudieran a canjear sus Credenciales para Votar ya vencidas por la Cédula de Identidad Ciudadana, momento en el cual se registrarían los ciudadanos faltantes. A los módulos, durante la etapa de transición se les conocería como IFE-RENAPO y una vez concluida esta etapa el RENAPO tomaría control absoluto de los mismos.

Este modelo tiene la bondad de que en todo el tiempo que dure la transición, la información que reciba el Registro Nacional de Ciudadanos será la misma que se inscriba en el Padrón Electoral. Por otro lado, el ciudadano seguiría acudiendo a los mismos módulos para llevar a cabo sus trámites.

3. Criterios de Evaluación.

Los conceptos a evaluar en los diferentes métodos y que hacen de una opción viable, son:

- Presupuestos bajos.
- Procesos sin mayores complicaciones jurídicas, de procedimiento y técnicas en su ejecución.
- No poner en riesgo la información para instrumentos electorales.
- No confundir a la población.
- No mantener los dos sistemas en operación de manera independiente y con las mismas funciones.
- No enfrentar una crítica de medios masivos de comunicación ni de la opinión pública.
- Proporcionar valor agregado a la situación que vive actualmente el Registro Nacional de Población y el Registro Federal de Electores.

4. Análisis de los Métodos

4.1.- Total vía Censo

❖ Ventajas:

- No se requiere de la participación de otra institución.
- En un plazo de 3 años, se podría tener inscritos a la mayoría de los ciudadanos en el Registro Nacional de Ciudadanos.

❖ Desventajas:

- Se requiere de un presupuesto alto para financiar la planeación, el levantamiento y el procesamiento del censo, independientemente de quién lo ejecute.
- El levantamiento exige que las personas estén informadas de que deben entregar su documento probatorio en el momento de la visita del encuestador, lo cual complica dicho levantamiento.
- El Registro Nacional de Población tendría que disponer de una organización e instalaciones propias a nivel central, estatal, municipal y/o distrital para procesar la encuesta, operar el sistema y entregar las Cédulas de Identidad Ciudadana.
- Se requeriría contratar y capacitar a más de 10000 empleados (cálculo de RENAPO), lo que es contrario a la política actual de reducción del aparato gubernamental.
- Una vez procesado el censo, las diferencias de información persistirían con respecto al Padrón Electoral, lo que sería fuente de discusiones y descalificaciones político-sociales.
- Mientras se valida, certifica y acepta la información resultante del censo, tanto el IFE como RENAPO deberían mantener operando por espacio de un año su organización e infraestructura, lo cual es altamente oneroso, con gran costo político, con una opinión pública muy crítica y una ciudadanía desconcertada al disponer de dos documentos de identificación y teniendo que reportar sus cambios en ambos sistemas.

- No se estaría cumpliendo con la propuesta de la ley, de aprovechar la información del Padrón Electoral para crear el Registro Nacional de Ciudadanos.

4.2.- Total vía Padrón Electoral.

❖ Ventaja:

- Se estaría cumpliendo con la ley al tomar como base para crear el Registro Nacional de Ciudadanos el Padrón Electoral.
- En un plazo de 3 años, se podría efectuar la validación y certificación del Padrón Electoral.
- Con el Padrón Electoral certificado se crearía la base de datos del Registro Nacional de Ciudadanos y con él se expediría la Cédula de Identidad Ciudadana a aproximadamente 60 millones de personas.

❖ Desventajas:

- Se requiere procesar más de 100 millones de actas en todo el país, para lo cual es necesario contar con una organización, coordinación y sobre todo presupuesto para tal efecto.
- El procesamiento de las actas enfrenta serios problemas por estar asentadas en múltiples formatos, por ser actas ilegibles y con información incompleta.
- El procesamiento de las actas tomaría al menos dos años en realizarse y se tendría que llevar a cabo a través de las Unidades de Coordinación del Registro Civil de los Estados.
- El cotejo del Padrón Electoral contra las actas arrojaría diferencias de información, para lo cual se deberían de establecer programas especiales para resolverlos, sin lograr esto de manera total ya que se estima en 8 millones de personas que no cuentan con acta de nacimiento, además de ciudadanos que: declararon nombres, fecha o lugar de nacimiento distinto al que figura en su acta de nacimiento; o que han cambiado de nombre y sus registros no fueron actualizados; o que nacieron en el extranjero y fueron registrados en los consulados. De la misma manera, se tendría el

problema de los ciudadanos que registraron su nacimiento y que por diversas razones no se encuentran en el Padrón Electoral.

- La creación del Registro Nacional de Ciudadanos a través del Padrón Electoral, no lo exime de requerir la solicitud que cada ciudadano debe presentar para ser inscrito en el Registro.
- El Registro Nacional de Población deberá establecer su organización e infraestructura necesaria a nivel central, estatal, municipal y/o distrital para operar el sistema. Para este propósito requeriría de tiempo y un presupuesto considerable.
- Para la ciudadanía, acostumbrada a realizar sus trámites ante los módulos del IFE, se vería afectada al tener que efectuarlos ante otra autoridad.
- 60 millones de Credenciales para Votar con Fotografía quedarían en desuso con la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, lo que representa un desperdicio de recursos.

4.3.- Gradual Independiente.

❖ Ventajas:

- No requiere de la participación de otra institución.

❖ Desventajas:

- Requeriría de tiempo y un presupuesto elevado para crear la organización e infraestructura necesaria a nivel central, estatal, municipal y/o distrital para operar el sistema.
- El Registro Federal de Electores seguiría existiendo mientras el Registro Nacional de Ciudadanos no le pueda garantizar la información confiable, oportuna y suficiente para sus instrumentos electorales.
- Para la ciudadanía sería poco atractivo inscribirse en el Registro, porque la Credencial para Votar le resuelve su necesidad de identificación, lo que tomaría un largo plazo sin un horizonte claro, que pudiera llevar más de 10 años para incorporar a la mayoría de los ciudadanos.
- El costo para mantener los dos sistemas operando simultáneamente sería enorme y no podría ser soportable ni política ni económicamente.

- Para los ciudadanos y la opinión pública sería muy cuestionado el hecho de que se tengan que reportar los cambios de las personas en dos instituciones distintas.
- La información en el Padrón Electoral y en el Registro Nacional de Ciudadanos nunca coincidiría, lo que sería un motivo de dudas y descalificaciones de uno al otro.

4.4.- Gradual por Terceros

❖ Ventajas:

- No requiere presupuesto para registrar a los grupos de población controlados por dependencias o entidades públicas.

❖ Desventajas:

- Sólo se lograría captar una parte de los ciudadanos.
- El registro y la actualización de la información estaría bajo el control de terceros, los cuales por lo general tienen procesos no homogéneos y con deficiencias.
- El registrar sólo una parte de los ciudadanos no cumple con lo establecido en la ley y no satisface las necesidades del Registro Federal de Electores, por lo que éste debería mantener su organización e infraestructura para garantizar la información en el Padrón Electoral.
- Para inscribir al resto de los ciudadanos, RENAPO debería disponer de una organización e infraestructura a nivel central, estatal, municipal y/o distrital, para lo cual requiere de tiempo y un presupuesto elevado.
- Mantener las dos organizaciones e infraestructuras a la vez, realizando las mismas funciones, representaría un costo muy elevado para el país y sería político, económico y socialmente inaceptable.
- La información en el Padrón Electoral y en el Registro Nacional de Ciudadanos nunca coincidiría, lo que sería una causa de dudas y descalificación entre ambos sistemas.
- Mientras exista el Padrón Electoral y la Credencial para Votar, será poco atractivo para la ciudadanía inscribirse en el Registro Nacional de

Ciudadanos, lo que impide establecer un horizonte claro de cuánto tiempo tomaría esta etapa de traslape.

4.5.- Gradual de Transición.

❖ Ventajas:

- Aprovechar la culturización desarrollada por el Registro Federal de Electores en materia de identificación personal.
- Realizar un cambio transparente para la población, haciendo los mismos trámites que realiza actualmente.
- Eliminación del riesgo de que el Registro Federal de Electores pueda quedar sin información confiable, oportuna y suficiente para elaborar los instrumentos electorales.
- Se evitaría la duplicidad de documentos de identificación por persona, uno u otro.
- Se reducirían costos de operación al compartir información, organización e infraestructura entre los dos sistemas.
- Haría factible la aprobación del Programa del Registro Nacional de Ciudadanos al requerir bajos presupuestos para su inicio y funcionamiento.
- Favorecería la crítica de los medios masivos de comunicación y de la opinión pública al no ser un proyecto gravoso.
- El Padrón Electoral se depuraría al eliminarse los duplicados, los que tienen información incorrecta o incompleta y sobre todo los aproximadamente 3.5 millones de registros de ciudadanos que ya fallecieron (estadísticas vitales del INEGI) y no se han dado de baja.
- El Catálogo de la CURP se depuraría al confirmar las claves de los ciudadanos que se vayan dando de alta al Registro.
- Las Credenciales para Votar apócrifas que están en circulación quedarán obsoletas y sin validez al no poderlas sustituir por la Cédula de Identidad Ciudadana.

- Los 40 millones de Credenciales para Votar que se requiere sustituir por vigencia, se podrían reemplazar por la Cédula de Identidad Ciudadana al mismo costo que se tiene previsto.
- Se disminuiría la expedición de documentos de identificación en un 20% al año (según cifras del IFE de los últimos tres años), correspondientes a los cambios de domicilio.
- Con la información captada del documento probatorio (acta de nacimiento, adopción o reconocimiento), las cuales se enviarían a las Unidades de Coordinación del Registro Civil de los Estados para su validación y certificación, estas últimas podrían crear sus bancos de información.
- Se estaría cumpliendo con la ley, al aprovechar la información del Padrón Electoral para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos.

❖ Desventajas:

- Se requeriría un Convenio cúpula entre la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral abalado por la Presidencia de la República y el Poder Legislativo.
- Implicaría un gran esfuerzo de coordinación entre el Registro Federal de Electores y el Registro Nacional de Población.

5. Propuesta de Solución.

El análisis de las ventajas y desventajas de los cinco métodos, en función de los criterios de evaluación y el entorno político, económico y social que prevalece hoy en día en el país, hace aconsejable seleccionar el método Gradual de Transición.

A continuación, en la Tabla 1 se muestra gráficamente un cuadro sinóptico con los resultados del análisis y evaluación de los diferentes métodos.

EVALUACIÓN DE MÉTODOS VS CRITERIOS					
CRITERIOS	TOTAL VÍA CENSO	TOTAL VÍA PADRÓN	GRADUAL INDEPENDIENTE	GRADUAL TERCEROS	GRADUAL TRANSICIÓN
PRESUPUESTO BAJO	NO CUMLE	NO CUMLE	NO CUMLE	PARCIAL	CUMPLE
PROCESOS NO COMPLICADOS	NO CUMLE	NO CUMLE	NO CUMLE	NO CUMLE	CUMPLE
SIN RIESGO ELECTORAL	PARCIAL	CUMPLE	PARCIAL	NO CUMLE	CUMPLE
NO CONFUNDIR POBLACIÓN	NO CUMLE	CUMPLE	NO CUMLE	PARCIAL	CUMPLE
NO 2 SISTEMAS INDEPENDIENTES	PARCIAL	CUMPLE	NO CUMLE	PARCIAL	CUMPLE
NO CRÍTICA DE MEDIOS	NO CUMLE	CUMPLE	NO CUMLE	PARCIAL	CUMPLE
VALOR AGREGADO	NO CUMLE	CUMPLE	PARCIAL	NO CUMLE	CUMPLE
BASE PADRÓN ELECTORAL	NO CUMLE	CUMPLE	NO CUMLE	NO CUMLE	CUMPLE
NO MODIFICAR LEY	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE	CUMPLE
NO REQUIERE DE OTROS	CUMPLE	NO CUMLE	CUMPLE	NO CUMLE	NO CUMLE

Tabla 1.- Evaluación de Métodos versus Criterios.

Si bien es cierto que el método Gradual de Transición precisa de un convenio cúpula entre el ejecutivo federal, el órgano autónomo responsable de las elecciones federales del país y el aval de los órganos legislativos, también es cierto que los costos para el país se disminuirían significativamente, que para la población sería prácticamente transparente, que se aprovecharía la inercia que el Registro Federal de Electores ha impreso en la población en materia de registro, actualización de domicilio y uso del documento de identificación, y sobre todo que esta Institución ha mantenido una imagen de transparencia, eficiencia y seriedad entre la población del país.

Asimismo, sería una tranquilidad para el gobierno y los partidos políticos, saber que no hay posibilidad de que los instrumentos electorales puedan afectarse para las elecciones federales del 2006 o 2009, y que todo lo que se avance en la migración, sería en beneficio de los propios comicios electorales ya que se estaría validando y certificando la información del

Padrón Electoral que es una de las principales preocupaciones de los partidos políticos.

6. Modelo de Operación de la Propuesta de Solución.

Para esquematizar la propuesta de solución, a continuación se plantea en la Figura 3 el Diagrama General del Modelo de Operación del Registro Nacional de Ciudadanos, así como la descripción general de sus principales procesos, con excepción de la expedición de la Cédula que está condicionada a las características que se definan y a la tecnología.

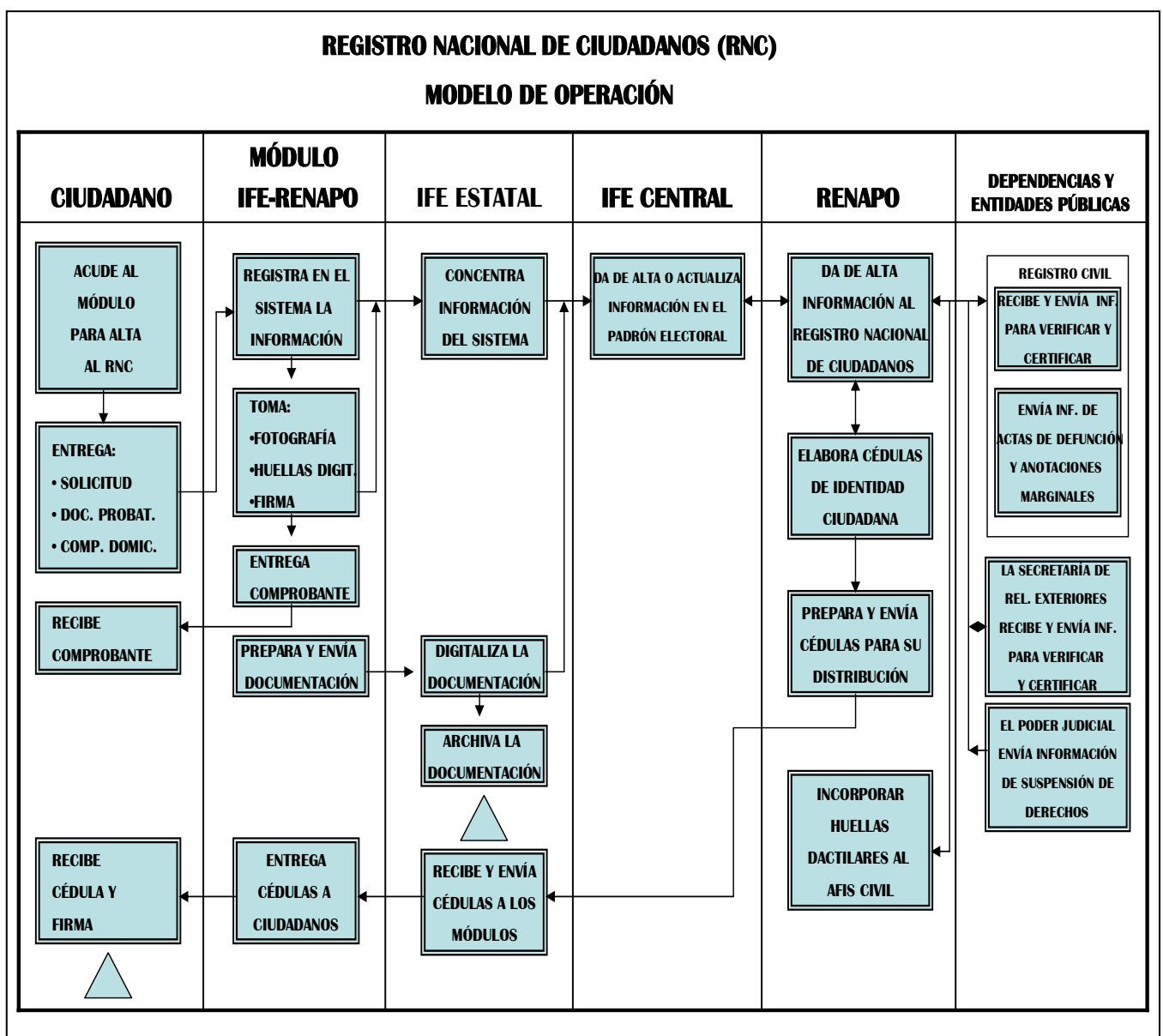


Figura 3.- Diagrama General del Modelo de Operación del Registro Nacional de Ciudadanos

6.1.- Inscripción al Registro Nacional de Ciudadanos.

- ❖ Cuándo se lleva a cabo:
 - Cuando el ciudadano cumple 18 años o no está inscrito en el Padrón Electoral.
 - Cuando el ciudadano cambia de domicilio y sólo está inscrito en el Padrón Electoral.
 - Cuando termina la vigencia de su Credencial para Votar y solicita su cambio.
 - Cuando el ciudadano extravía o daña su Credencial para Votar y solicita su reposición.
- ❖ A dónde debe acudir:
 - Al módulo IFE-RENAPO que le corresponda de acuerdo a su domicilio.
 - En un futuro al módulo RENAPO-Registro Civil que le corresponda.
- ❖ Qué requisitos se deben llenar:
 - Entregar la Solicitud de Inscripción.
 - Presentar la Credencial para Votar (cuando exista).
 - Si tiene CURP, presentar copia de la Constancia de la CURP.
 - Entregar el Documento Probatorio (acta de nacimiento, carta de naturalización o certificado de nacionalidad, las excepciones se plantean en el Reglamento de la Ley General de Planeación).
 - Cuando es una alta al Registro y al Padrón, presentar comprobante de domicilio.
- ❖ Qué acciones se llevan a cabo:
 - El ciudadano llena la Solicitud y la firma.
 - Se da de alta la información en la terminal del sistema.
 - El ciudadano revisa la información transcrita.
 - El ciudadano estampa su firma de manera electrónica.
 - Se toma la foto al ciudadano.
 - Se toman las huellas digitales al ciudadano.
 - Se determina el domicilio electoral, de acuerdo a la cartografía electoral.

- ❖ De la Cédula de Identidad Ciudadana y Comprobante de Domicilio Electoral.
 - Se entrega un comprobante al ciudadano para que regrese a recoger su Cédula en 15 días.
 - El módulo diariamente envía información de registro y cédulas para su procesamiento.
 - Se elaboran las Cédulas de Identidad Ciudadana.
 - Se elaboran los Comprobantes de Domicilio Electoral.
 - Se remiten las Cédulas y Comprobantes a los módulos para su entrega a los ciudadanos.
 - A los 15 días el ciudadano recibe su Cédula con verificación visual, y el Comprobante de Domicilio Electoral y firma de recibido.
 - Se recoge la Credencial para Votar (cuando exista).
- ❖ Del Sistema:
 - Recibe toda la información digitalizada (datos, fotos y huellas).
 - Si es alta y no está inscrito en el Padrón Electoral, se registra la información tanto en la base de datos del Registro como en el Padrón (la CURP y Clave de Elector se verifican y se incorporan en ambos archivos).
 - Si es cambio de domicilio con Credencial o sustitución de Credencial, verifica que esté en el Padrón y luego da de alta la información en la base de datos del Registro y actualiza el Padrón (la CURP y la Clave de Elector se verifican y se incorporan en ambos archivos).
 - Genera una solicitud de verificación-certificación, dependiendo del documento probatorio. Mientras no haya una respuesta el registro mantendrá un estatus de “en proceso de certificación”.
 - Si la respuesta es favorable, cambiará el estatus a “certificado”.
 - Si la respuesta no es favorable, el sistema extraerá el registro y lo pondrá en una base de datos de Apócrifos, junto con los que corresponden a los documentos de identidad que hayan sido robados. Adicionalmente, se deberá dar de baja el registro en el Padrón.

- ❖ De la documentación recibida:
 - Todos los módulos, una vez entregada la Cédula y el Comprobante, relacionarán y enviarán la documentación al Archivo Central (a nivel estado). El folio que identifique esta documentación se integrará a la base de datos.
 - La documentación será escaneada y almacenada en medio óptico-magnético.
 - La documentación (en papel) se conservará el tiempo que establece la normatividad, luego se destruirá.
- ❖ De la Verificación-Certificación:
 - A nivel central (nacional), semanalmente se enviará, tanto a las Unidades de Coordinación Estatales del Registro Civil como a la Secretaría de Relaciones Exteriores la información que les corresponde para que, a través de sus registros, verifiquen y certifiquen la validez de la misma.
- ❖ De las huellas digitales:
 - A nivel central (nacional), semanalmente se enviará la información relacionada a las huellas digitales, al Centro Administrador de Huellas para que se integren al banco de huellas del sistema AFIS civil.

6.2.- Cambio de Domicilio al Registro Nacional de Ciudadanos.

- ❖ Cuándo se lleva a cabo:
 - Cuando el ciudadano muda su domicilio particular ya sea dentro o fuera de la misma ciudad..
- ❖ A dónde debe acudir:
 - Al módulo IFE-RENAPO que le corresponda de acuerdo a su domicilio.
 - En un futuro al módulo RENAPO-Registro Civil que le corresponda.
- ❖ Qué requisitos se deben llenar:
 - Entregar la Solicitud de Cambio de Domicilio.
 - Presentar la Cédula de Identidad Ciudadana.
 - Presentar comprobante de domicilio.

- ❖ Qué acciones se llevan a cabo:
 - El ciudadano llena la Solicitud y la firma.
 - Se da de alta el cambio de domicilio en la terminal del sistema.
 - El ciudadano revisa la información transcrita.
 - Se determina el domicilio electoral, de acuerdo a la cartografía electoral.
- ❖ Del Comprobante de Domicilio Electoral.
 - Se emite el Comprobante de Domicilio Electoral.
 - Se entrega al ciudadano el Comprobante.
 - El ciudadano firma de recibido.
- ❖ Del Sistema:
 - Recibe la información del cambio de domicilio.
 - El sistema procesa diariamente la información para actualizar el domicilio tanto en el Registro como en el Padrón.
- ❖ De la documentación recibida:
 - Todos los módulos, una vez entregado el Comprobante, relacionarán y enviarán la documentación al Archivo Central (a nivel estado). El folio que identifique esta documentación se integrará a la base de datos.
 - La documentación será escaneada y almacenada en medio óptico-magnético.
 - La documentación (en papel) se conservará el tiempo que establece la normatividad, luego se destruirá.

Nota:

En un futuro, cuando la Firma Electrónica se convierta en una realidad, se podrá hacer el cambio de domicilio por Internet.

6.3.- Reposición de la Cédula de Identidad Ciudadana

- ❖ Cuándo se lleva a cabo:
 - Cuando el ciudadano haya extraviado la Cédula.
 - Cuando le hayan robado la Cédula al ciudadano.
 - Cuando se haya dañado la Cédula del ciudadano.

- ❖ A dónde debe acudir:
 - Al módulo IFE-RENAPO que le corresponda de acuerdo a su domicilio.
 - En un futuro al módulo RENAPO-Registro Civil que le corresponda.
- ❖ Qué requisitos se deben llenar:
 - Cuando se trate de daño, entregar la Cédula dañada.
 - Cuando se trate de extravío, haber pagado la reposición.
 - Cuando se trate de robo, presentar el acta correspondiente.
 - Entregar la Solicitud de Reposición.
 - Presentar algún documento o copia donde aparezca la CURP del ciudadano.
- ❖ Qué acciones se llevan a cabo:
 - El ciudadano llena la Solicitud y la firma.
 - Se solicita la reposición en la terminal del sistema.
 - Se toma la foto al ciudadano.
 - Se determina el domicilio electoral, de acuerdo a la cartografía electoral.
- ❖ De la Cédula de Identidad Ciudadana.
 - Se entrega un comprobante al ciudadano para que regrese a recoger su Cédula en 15 días.
 - El módulo diariamente envía información de registro y cédulas para su procesamiento.
 - Se elaboran las Cédulas de Identidad Ciudadana.
 - Se remiten las Cédulas a los módulos para su entrega a los ciudadanos.
 - A los 15 días el ciudadano recibe su Cédula con verificación visual y firma de recibido.
 - Se recoge la Cédula dañada (cuando exista).
- ❖ Del Sistema:
 - El sistema procesa diariamente la información para actualizar sobre la reposición de Cédulas y fecha, tanto en el Registro como en el Padrón.

- ❖ De la documentación recibida:
 - Todos los módulos, una vez entregada la Cédula y el Comprobante, relacionarán y enviarán la documentación al Archivo Central (a nivel estado). El folio que identifique esta documentación se integrará a la base de datos.
 - La documentación será escaneada y almacenada en medio óptico-magnético.
 - La documentación (en papel) se conservará el tiempo que establece la normatividad, luego se destruirá.

Nota:

La nueva Cédula tendrá una vigencia de 12 años.

En caso de que haya cambiado de domicilio, deberá presentar también el comprobante de domicilio y se le entregará, junto con la Cédula, el Comprobante de Domicilio Electoral.

6.4.- Cambio de la Cédula de Identidad Ciudadana por término de vigencia.

- ❖ Cuándo se lleva a cabo:
 - Cuando la vigencia de la Cédula se ha vencido.
- ❖ A dónde debe acudir:
 - Al módulo IFE-RENAPO que le corresponda de acuerdo a su domicilio.
 - En un futuro al módulo RENAPO-Registro Civil que le corresponda.
- ❖ Qué requisitos se deben llenar:
 - Entregar la Solicitud de Cambio por Vigencia.
 - Presentar la Cédula que caducó su vigencia.
- ❖ Qué acciones se llevan a cabo:
 - El ciudadano llena la Solicitud y la firma.
 - Se solicita el cambio en la terminal del sistema.
 - Se toma la foto al ciudadano (para renovar ya que los rasgos después de 12 años cambian).
- ❖ De la Cédula de Identidad Ciudadana.
 - Se entrega un comprobante al ciudadano para que regrese a recoger su Cédula en 15 días.

- El módulo diariamente envía información de registro y cédulas para su procesamiento.
 - Se elaboran las Cédulas de Identidad Ciudadana.
 - Se remiten las Cédulas a los módulos para su entrega a los ciudadanos.
 - A los 15 días el ciudadano recibe su Cédula con verificación visual y firma de recibido.
 - Se recoge la Cédula vencida.
- ❖ Del Sistema:
- El sistema procesa diariamente la información para actualizar sobre el cambio de Cédulas por vigencia, la fecha y la nueva fotografía, tanto en el Registro como en el Padrón.
- ❖ De la documentación recibida:
- Todos los módulos, una vez entregada la Cédula y el Comprobante, relacionarán y enviarán la documentación al Archivo Central (a nivel estado). El folio que identifique esta documentación se integrará a la base de datos.
 - La documentación será escaneada y almacenada en medio óptico-magnético.
 - La documentación (en papel) se conservará el tiempo que establece la normatividad, luego se destruirá.

Nota:

En caso de que haya cambiado de domicilio, deberá presentar también el comprobante de domicilio y se le entregará, junto con la Cédula, el Comprobante de Domicilio Electoral.

6.5.- Consulta de domicilio electoral vía Internet.

- ❖ Cuándo se lleva a cabo:
- Cualquier día del año estará disponible.
 - Especialmente cuando se aproxime un proceso electoral.

- ❖ A dónde debe acudir:
 - Se puede consultar desde su casa.
 - Se puede acudir a un café-Internet.
 - Se puede acudir a un Centro Comunitario Digital de la red del Sistema Nacional e-México.
- ❖ Qué requisitos se deben llenar:
 - Estar inscrito en el Registro Nacional de Ciudadanos.
 - Disponer de su CURP.
- ❖ Qué acciones se llevan a cabo:
 - Se accesa el Portal del Registro Nacional de Población.
 - Se selecciona la opción de consulta de domicilio electoral en el Registro Nacional de Ciudadanos.
 - Se introduce la CURP.
 - El sistema muestra el domicilio electoral del ciudadano con opción a imprimir.

VII.- DESARROLLO.

Para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y emitir la Cédula de Identidad Ciudadana a través del método Gradual de Transición, es preciso determinar un Programa que describa los cauces que posibiliten este propósito. Estos cauces se traducen en líneas de acción específicas, las cuales se asocian y se interrelacionan para alcanzar el objetivo deseado.

Con este propósito se clasificarán las líneas de acción en siete componentes, mismos que se muestran a continuación en la Figura 4.



Figura 4.- Componentes del Desarrollo

1. Marco Jurídico.

El marco jurídico fundamental del Registro Nacional de Ciudadanos está dado a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Población.

Estos ordenamientos jurídicos, instruyen en un nivel de especificidad tal, que el establecimiento del Registro a través del método Gradual de Transición, no modifica su mandato ni requiere de mayor detalle.

En donde si se deberán reflejar los cambios en los nuevos procesos, procedimientos y criterios es en el Reglamento de la Ley General de Población el cual deberá especificar, en el Capítulo Duodécimo, la manera en que deberá operar el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. Asimismo y en contraposición, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su Libro Cuarto “De los Procedimientos Especiales de las Direcciones Ejecutivas”, en el Título Primero “De los Procedimientos del Registro Federal de Electores”, los Artículos 135 al 166 deberán adecuar sus procedimientos a los nuevos procesos que se determinen para el Registro Nacional de Ciudadanos y los cuales se deberán complementar con los que se especifiquen en el Reglamento antes mencionado.

Por su parte, el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, no se considera que deba modificarse por causa del establecimiento del Registro.

Ahora bien, para que el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana proyecten ante dependencias, entidades públicas, medios masivos de comunicación y en general ante la opinión pública, el inicio en términos del cumplimiento de un mandato, sería conveniente la firma de un Acuerdo Presidencial abalado por el Poder Legislativo, que comunique, busque el apoyo y legitime el Programa para su implantación.

De cualquier manera, para precisar y elaborar las propuestas que adecuen el marco jurídico, es conveniente que especialistas en la materia lleven a cabo los estudios correspondientes y se pongan a disposición del Comité Técnico Consultivo para su visto bueno, para en su momento turnarlo a la Cámara de Diputados para su análisis y aprobación.

1. Organización.

Actualmente tanto la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal como la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores disponen de una estructura organizacional que les permite llevar a cabo los programas y proyectos bajo su responsabilidad. En este sentido, el inicio del Programa no pretendería modificar estas estructuras, más bien complementar la parte correspondiente al Programa, ya que el modelo propone montar la operación del Registro Nacional de Ciudadanos a la organización central, estatal, municipal y/o distrital del Registro Federal de Electores.

Para planear y ejecutar el Programa se propone la creación de un Grupo de Trabajo, integrado básicamente por funcionarios y especialistas tanto del Registro Nacional de Población como del Registro Federal de Electores. Otros participantes podrían ser de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Comité Permanente de Funcionarios del Registro Civil.

Los trabajos de planeación y posteriormente los de ejecución del Programa exigen personal con amplios conocimientos y diferente visión en la materia, que sean capaces de comprometerse hasta la consecución del Programa y que dispongan del tiempo suficiente. Por otro lado, si bien es cierto que se deberán tomar en cuenta aspectos políticos en la planeación y ejecución, sería recomendable que los participantes sean funcionarios y especialistas que no estén comprometidos con un grupo político, para evitar bajas y pérdida de continuidad al cambio de administración.

Para aprobar el Programa y vigilar que se cumpla en los términos previstos, se deberá crear, de acuerdo al Artículo 98 de la Ley General de Población, el Comité Técnico Consultivo, el cual se propone se integre por representantes, entre otros, de:

- La Secretaría de Gobernación.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores.
- El Consejo General del Instituto Federal Electoral.

- La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal.
- La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- La Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

El nivel jerárquico de los miembros será de Director General o su equivalente.

El Comité Técnico Consultivo se estructurará, tendrá sus funciones y operará en los términos que establezca el Capítulo Duodécimo del Reglamento de la Ley General de Población.

Para un futuro, antes del 2012, lo más conveniente sería crear un Instituto desconcentrado que integre las funciones del Registro Nacional de Población más otras afines dispersas en dependencias y entidades públicas. Esto permitiría una mayor independencia presupuestal y programática, desligando sus trabajos y la percepción externa, de las actividades políticas propias de la Secretaría de Gobernación.

2. Convenios.

El principal Convenio y más importante instrumento que se debe considerar es el que suscriban la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral (SG-IFE), con el propósito de establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y expedir la Cédula de Identidad Ciudadana. En este Convenio se deberán de especificar con toda claridad y precisión los objetivos, alcances, las formas y sobre todo la participación de cada uno a efecto de que la operación se realice en los mejores términos.

El Convenio SG-IFE es la piedra angular del Programa, en la medida que éste prevea el modelo de implantación y prevenga posibles problemas e inconvenientes, en esa misma medida estará dado el éxito en la realización.

Los Acuerdos que actualmente tiene establecidos el Registro Nacional de Población con las Entidades Federativas en materia de Registro Civil, deberán adecuarse para considerar la verificación y certificación de la información de las actas de nacimiento que presentan los ciudadanos al momento de solicitar su inscripción al Registro Nacional de Ciudadanos; y para que se proporcione información de los ciudadanos, que de acuerdo a la ley, han perdido sus derechos.

Los acuerdos para la Modernización del Registro Civil en los Estados ha sido una constante en los diferentes documentos elaborados con miras al establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos, sin embargo en este modelo no se considera como una condicionante.

Otros convenios que deberán de establecerse para garantizar una operación sistemática de los procesos, son con las dependencias y entidades públicas a través de las cuales el Registro recibirá información, compartirá procesos u ofrecerá productos o información, tal es el caso de:

- La Secretaría de Relaciones Exteriores, para validar la información de los certificados de nacionalidad o las cartas de naturalización que presentan los ciudadanos al momento de solicitar su inscripción al Registro Nacional de Ciudadanos; para inscribir a través de las instalaciones del Servicio Exterior a los mexicanos que radican en el extranjero; y otras más.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que proporcione información de los ciudadanos, que de acuerdo a la ley, han perdido sus derechos.

3. Sistemas de Información, e Infraestructura Técnica.

La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal y el Instituto Federal Electoral cuentan con los sistemas y la infraestructura técnica suficientes para la ejecución de los procesos bajo su responsabilidad.

El propósito del modelo Gradual de Transición es el de minimizar los requerimientos técnicos y de sistemas adicionales, para el Registro Nacional de Ciudadanos.

Para la inscripción de los ciudadanos en los módulos IFE-RENAPO, no se prevén cambios en el equipamiento para el registro, la toma de fotografía de los ciudadanos, la toma de las huellas digitales y la firma ya que el registro de los mismos es electrónico y su digitalización es inmediata.

En el caso del programa de cómputo (software) a nivel local, se requiere se adecue para que capture los nuevos campos que requiere el sistema del Registro Nacional de Ciudadanos. Igualmente, los procedimientos deberán ser ajustados para aceptar documentos probatorios de acuerdo a lo que establece la ley, entre otros.

A nivel distrito electoral no se está previendo proceso de información, sus funciones serán de integración y control.

A nivel estatal, el equipo de procesamiento será el mismo que actualmente se utiliza para el Padrón Electoral, igualmente los medios de comunicación se mantendrán los mismos. Para digitalizar el documento probatorio, la solicitud y el comprobante de domicilio, se propone la incorporación de equipos que permitan escanear y almacenar de manera digital esta información.

Con relación al software, se requerirá que los cambios que le hicieron a los programas de cómputo de los módulos, sean reflejados en el proceso concentrador a nivel estatal. Igualmente, se deberán ajustar los procedimientos para incluir los correspondientes a la digitalización de los documentos.

Las comunicaciones del estado al centro se mantendrían en las mismas condiciones y sus cambios responderían más a una modernización o a un

fortalecimiento de su infraestructura, que a la operación del Registro Nacional de Ciudadanos

A nivel central, los equipos para el procesamiento del Padrón Electoral y del Registro Nacional de Ciudadanos deberán estar estrechamente conectados, ya que la información deberá estar registrada de igual forma en los dos sistemas, en el entendido que el Padrón Electoral tendrá también a los votantes que no se han inscrito al Registro.

Para asegurar que la información tanto en el Padrón Electoral como en el Registro Nacional de Ciudadanos es la misma, se propone establecer un proceso de verificación periódica.

Para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, se propone que para empezar, se aproveche la tecnología e infraestructura que se tiene para expedir la Credencial para Votar con Fotografía y aunque la responsabilidad de la Cédula corresponde al Registro Nacional de Población, en una primera instancia, la producción y el control podrían ser compartidos entre ambas instituciones, bajo la supervisión del Comité Técnico Consultivo.

Para la creación del Centro Administrador de Huellas (AFIS civil), se deberá adquirir la infraestructura, buscando seleccionar tecnología y sistemas abiertos que puedan comunicarse con otros sistemas instalados en el país. Este Centro estará ubicado en el Registro Nacional de Población y compartirá información con el Registro Federal de Electores.

Los procesos de verificación y certificación de la información de los documentos probatorios, lo llevaría a cabo el Registro Nacional de Población con las Unidades de Coordinación Estatal del Registro Civil y con la Secretaría de Relaciones Exteriores, y conforme se reciba información de éstas, se actualizarían los dos sistemas.

El software que se diseñe para el registro de los ciudadanos y la actualización de la información en los dos sistemas, deberá prever la asignación y/o verificación de la CURP y de la Clave Electoral, así como las bajas por defunción y la suspensión de derechos, entre otros. De la misma manera, los procedimientos deberán desarrollarse unos y adecuarse otros para incorporar los cambios que conlleva la operación de ambos sistemas.

A continuación se presenta en la Figura 5 la infraestructura técnica básica que requiere la operación del Registro Nacional de Ciudadanos.

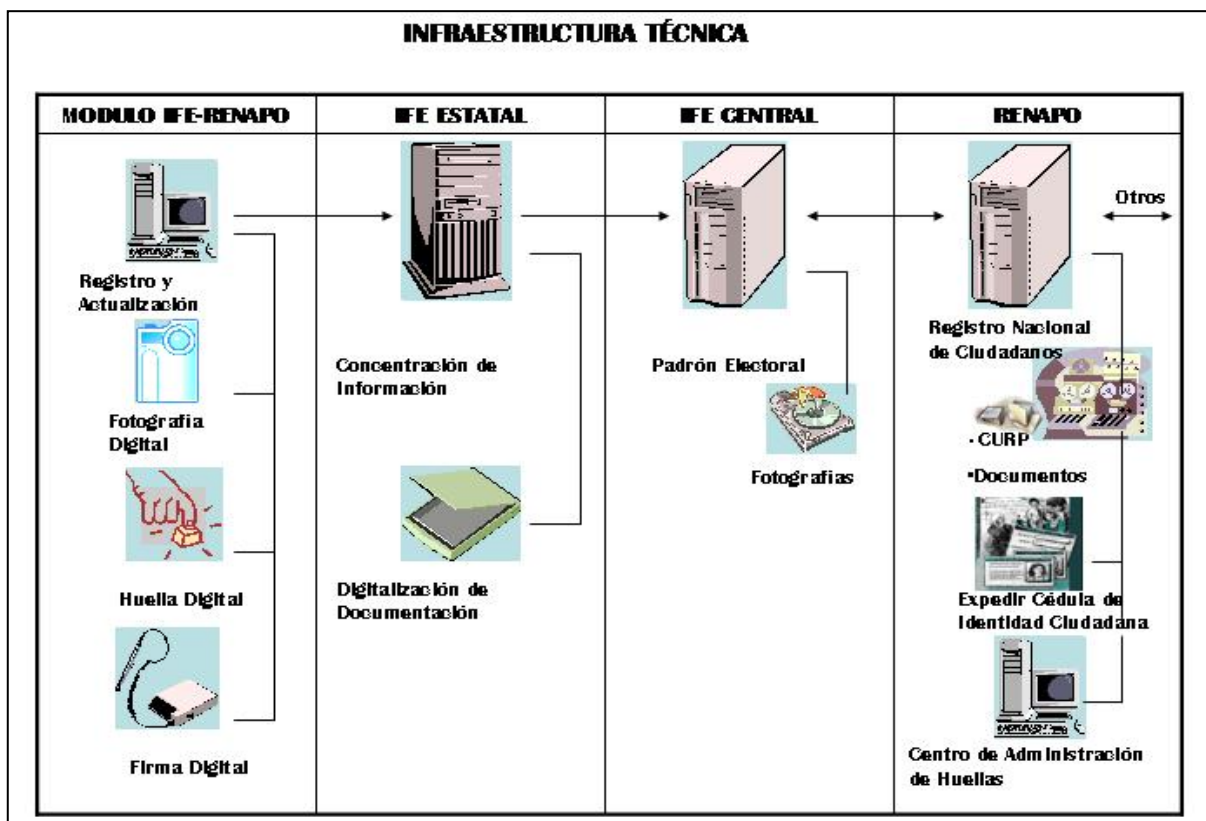


Figura 5.- Infraestructura Técnica

5. Servicio Civil de Carrera.

El Servicio Civil de Carrera es el mecanismo a través del cual el gobierno ofrece a sus empleados públicos reglas claras para su permanencia, capacitación y desarrollo, a efecto de que no se pierda el conocimiento y la experiencia que las personas van adquiriendo, ni tampoco se pierdan los buenos servidores públicos.

En la actualidad, el Instituto Federal Electoral tiene instituido el Servicio Profesional Electoral, “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Título Segundo”, a través del cual forma, asegura y da continuidad al desempeño profesional de la institución.

El modelo propuesto, plantea que en una primera etapa los módulos del IFE se conviertan en IFE-RENAPO, en donde los servidores públicos permanecerían bajo la tutela del Instituto Federal Electoral, y en una segunda etapa los módulos pasarían a formar parte de la infraestructura de la institución que se cree en lugar de RENAPO, por lo que los servidores públicos también se incorporarían a la plantilla de personal de la nueva institución.

Con este modelo, se debe garantizar a los servidores públicos que en este momento se encuentran protegidos por el Servicio Profesional Electoral, que sus derechos y prerrogativas no serían afectados al ser incorporadas al nuevo Instituto.

6. Difusión.

Con el propósito de hacer llegar a la población, a los medios de información y a los líderes de opinión las bondades y beneficios sociales del Registro Nacional de Ciudadanos y la Cédula de Identidad Ciudadana, es preciso establecer una estrategia de comunicación social.

Dicha estrategia deberá presentar al Registro y la Cédula como una evolución prevista en la Ley para que el Estado Mexicano cuente con un instrumento de medición moderno que le proporcione información confiable, oportuna y suficiente y para que la población disponga de un documento de identificación que le ofrezca certidumbre jurídica.

Adicionalmente, la estrategia debe contemplar comunicar a las dependencias y entidades públicas sobre las bondades de disponer de información, en los términos que establece la Ley, y a la confianza y

seguridad que les representará recibir la Cédula de Identidad Ciudadana como documento de identificación para el otorgamiento de servicios o la realización de trámites. Estos mismos beneficios serán validos para bancos y empresas de la iniciativa privada, por lo que deberán ser igualmente incluidos.

En términos generales, la estrategia debe abarcar:

- Incorporar a los diferentes medios y canales, esto es electrónicos, impresos y directos.
- Obtener apoyos de instituciones públicas, privadas y sociales.
- Dirigirla a: concienciar a los propios servidores públicos encargados de llevar a cabo el registro y expedición de la Cédula; orientar a los jóvenes que cumplan 18 años; convencer a grupos de población urbana y rural, así como a grupos indígenas y marginados.
- Realizar conferencias y ruedas de prensa para explicar los alcances y beneficios del Registro Nacional de Ciudadanos y de la Cédula de Identidad Ciudadana.
- Llevar a cabo reuniones con líderes de opinión y grupos de enfoque que permitan validar y en su caso ajustar conceptos y acciones en el Programa.

A diferencia de lo que sería una estrategia en un modelo total o gradual independiente en el que debería ser establecida una campaña de comunicación intensa, es este modelo Gradual de Transición se sugiere una campaña sutil con un enfoque evolutivo, que no sugiera un rompimiento con el Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía, sino que muestre un esfuerzo de modernidad y seguridad que el Estado Mexicano realiza para beneficio de sus instituciones y en especial de la población.

7. Suficiencia Presupuestal.

Uno de los criterios de evaluación que favorecieron el modelo Gradual de Transición fue el de requerir presupuestos bajos para establecer el

Registro Nacional de Ciudadanos y expedir la Cédula de Identidad Ciudadana.

Como se ha venido describiendo en los anteriores capítulos, el Programa se vincula y aprovecha la inercia del Registro Federal de Electores para minimizar sus costos de inicio y operación, sin embargo, se necesitaría un presupuesto, etiquetado, adicional al que regularmente se concede al Registro Nacional de Población, para llevar a cabo los estudios específicos que se requieren en los ámbitos: jurídico; Registro Civil; organizacional; y técnico. Además se requeriría fortalecer la plantilla de especialistas que participarían en el Grupo de Trabajo, fortalecer la infraestructura de cómputo para procesar el Registro Nacional de Ciudadanos, y adquirir los materiales necesarios para expedir la Cédula de Identidad Ciudadana.

VIII.- CONCLUSIONES.

A más de doce años de haberse promulgado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Población el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, el ejecutivo federal no ha dado cumplimiento al mandato, siendo que debería ser el primero en observar el principio de que la ley se hace para cumplirse.

Durante este tiempo, que coincide en gran medida con la creación del Padrón Electoral y la expedición de la Credencial para Votar con Fotografía por parte del Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación responsable de establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y expedir la Cédula de Identidad Ciudadana, mismos que deberían de ser las fuentes de información para integrar los instrumentos electorales, ha tomado una posición demasiado cautelosa y evasiva de su responsabilidad, ante el avance y consolidación del Padrón Electoral y la Credencial para Votar con Fotografía, los cuales de facto representan el registro y la identificación oficial, no obstante de no cumplir con el rigor que establece la Ley.

En situación similar están los Partidos Políticos, los cuales han mostrado poco interés en que se cumpla la Ley ya que al participar activamente en las Comisiones de Vigilancia tienen acceso permanente y vigilancia a los procesos del Registro Federal de Electores como son la inscripción de los ciudadanos al Padrón Electoral y la credencialización de los mismos.

Otra parte del problema han sido los exiguos y poco realistas programas que se han planteado para dar cumplimiento al mandato tanto por el Registro Nacional de Población como por el Instituto Federal de Electores, los cuales en su mayoría se han perdido en la problemática de soluciones poco factibles, como el registro de los ciudadanos a través de dependencias y entidades públicas, la modernización de los Registros Civiles del país como premisa, o la captura de más de 100 millones de actas de las

Entidades Federativas inscritas entre los años 1930 a 1982 para verificar el Padrón Electoral. Otras soluciones han hecho planteamientos que demandan recursos o tiempos que van en contra del sentido común y de las políticas de austeridad que ha establecido el gobierno federal, como crear una organización e infraestructura a nivel nacional para operar el registro de ciudadanos, paralelo y con funciones similares a los del Registro Federal de Electores.

En este contexto, se plantea una propuesta de solución pragmática, factible de implantar en términos políticos, económicos y sociales, y que aporta un valor agregado a la situación que prevalece en los diferentes actores que participan en la realización de la misma.

1. En el Marco Normativo:

- Se estaría dando cabal cumplimiento a los ordenamientos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General de Población, para establecer el Registro Nacional de Ciudadanos y emitir la Cédula de Identidad Ciudadana a todos los mexicanos mayores de 18 años.
- La Secretaría de Gobernación estaría cumpliendo con la responsabilidad que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para manejar el servicio nacional de identificación personal.
- El Instituto Federal Electoral estaría recibiendo de la Secretaría de Gobernación información confiable, oportuna y suficiente para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos en la Ley.
- La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, de acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, estaría operando el Registro Nacional de Ciudadanos y expidiendo la Cédula de Identidad Ciudadana en los términos que refiere el Reglamento de la Ley General de Población.

2. En el aspecto Político:

- El modelo de implantación asegura tanto al Instituto Federal Electoral como a los Partidos Políticos, que el Padrón Electoral y el documento para votar no corren riesgo alguno en los futuros procesos electorales ya que además de seguir participando en los procesos de registro y credencialización, lo estarían en el Comité Técnico Consultivo.
- El reclamo de los Partidos Políticos en relación a la depuración, verificación y certificación de la información del Padrón Electoral se estaría cumpliendo ampliamente.
- La propuesta para que, una vez concluida la etapa de transición, se cree un Instituto desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para operar el Registro Nacional de Población, elimina las suspicacias de los partidos de oposición de que la información pudiera ser manipulada por el gobierno en turno con propósitos diferentes a los establecidos en la Ley.
- El elemento más importante para establecer el Registro a través de este modelo de solución es el Convenio que se debe suscribir al más alto nivel entre la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral, mismo que deberá ser abalado por el ejecutivo federal a través de un Acuerdo Presidencial, así como por los Partidos Políticos. Sin él la solución deja de ser factible.

3. En el aspecto Económico:

- Una de las grandes virtudes de este modelo Gradual de Transición es que el Registro Nacional de Población requeriría tan solo un modesto presupuesto ya que se estarían aprovechando la organización, infraestructura, recursos y sinergias con el Instituto Federal Electoral.
- Para el desarrollo y ejecución del Programa, se precisa la integración de un Grupo de Trabajo altamente calificado y comprometido, conformado por funcionarios del Registro Nacional de Población, el Registro Federal de Electores y el Registro Civil, así como de especialistas en la materia, con la característica que deberán disponer del tiempo que demande el proyecto.

- Para la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, se estaría aprovechando la recredencialización que el Registro Federal de Electores tiene que llevar a cabo para sustituir alrededor de 40 millones de Credenciales que perdieron vigencia. Asimismo, al eliminar la sustitución del documento de identificación al cambio de domicilio del ciudadano, se estaría reduciendo en un 20% la expedición de Cédulas al año.
- Conforme se incorporen los ciudadanos al sistema, el Registro Nacional de Población podría validar y depurar el Catálogo de CURP's.
- Las Unidades coordinadoras Estatales del Registro Civil, estarían recibiendo, para su verificación y certificación, la información digitalizada de las actas de nacimiento, con lo que podrían integrar sus bancos de información y ahorrarse ese esfuerzo.
- Una vez concluida la etapa de transición, la organización, infraestructura y recursos que dedica actualmente el Instituto Federal Electoral para los procesos de registro y credencialización, pasarían a formar parte del nuevo Instituto para la operación del sistema.

4. En el aspecto Social:

- Para los ciudadanos sería transparente el establecimiento del Programa ya que estarían acudiendo a los mismos módulos a realizar sus trámites. La única variante sería que tendrían que acudir con el documento probatorio que establece la Ley (acta de nacimiento, carta de naturalización, certificado de nacionalidad o el documento que por excepción se plantea en el Reglamento de la Ley General de Población).
- El uso de la Cédula de Identidad Ciudadana para la población, será prácticamente el mismo que el de la Credencial para Votar, con la característica de que ésta será probatoria de los datos que contiene respecto a su titular, lo que la hace más confiable.
- Para las dependencias, entidades públicas e iniciativa privada, podrán aceptar con mayor confianza la Cédula de Identidad Ciudadana ya que tiene un mayor sustento jurídico y es el resultado de un proceso formal de registro a través de un documento probatorio en términos de ley y no de un registro de buena fe.

- La opinión pública y medios masivos de comunicación podrán opinar favorablemente al constatar que es un proyecto no oneroso, que beneficia a los diferentes actores y que permite avanzar en la construcción de instrumentos que impulsan la modernización del país.
- El esfuerzo de coordinación que se requerirá llevar a cabo entre la Secretaría de Gobernación y el Instituto Federal Electoral, podrá demostrar que ante objetivos comunes y programas claros, las instituciones del Estado Mexicano son capaces de trabajar juntas y alcanzar metas superiores.

Para concluir, el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana es un mandato constitucional que se puede cumplir hoy, el próximo año o dentro de seis años, si es que no antes el Congreso lo deroga o le asigna la responsabilidad al IFE.

Lo que vale la pena evaluar del modelo Gradual de Transición es que sin grandes cambios y presupuestos, sin poner en riesgo los instrumentos electorales, pero si con gran voluntad política y coordinación, el ordenamiento jurídico se puede cumplir y en el transcurso de 8 o 10 años poder tener un Registro Nacional de Ciudadanos moderno y bien establecido que permita al Estado Mexicano contar con información confiable, oportuna y suficiente de este sector de la población, y a los ciudadanos estar apercibidos de un documento oficial de identificación que les de certidumbre jurídica.

La coyuntura que se tiene en este momento, es la recredencialización que el Registro Federal de Electores tiene que llevar a cabo en corto tiempo a aproximadamente 40 millones de ciudadanos, y de aprovecharse esta oportunidad se lograría un gran avance en la integración del Registro Nacional de Ciudadanos y su correspondiente expedición de Cédulas de Identidad Ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Población y sus reformas (7/enero/1974; 31/diciembre/1974; 3/enero/1975; 31/diciembre/1979; 31/diciembre/1981; 17/julio/1990; 26/diciembre/1990; 22/julio/1992; 8/noviembre/1996; y 4/enero/1999).
- Reglamento de la Ley General de Población.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.
- Recopilación Internacional de los Países que Mantienen Registros de Población y Expiden Documentos de Identidad; RENAPO, marzo de 1996.
- Anteproyecto del Registro Nacional de Población e Identificación Personal; RENAPO, mayo de 1996.
- Comité Técnico de Usuarios de Información en Materia de Registro de Población; RENAPO, marzo y agosto de 1996.
- Credencial Electoral, Antecedentes en la Legislación Electoral 1812-1988; RENAPO, diciembre de 1996.
- Informe al Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre las Actividades y Primeras Consideraciones y Recomendaciones del 21 de febrero al 12 de junio de 1996 del Grupo de Trabajo que Coadyuvará 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.
- Diario Oficial de la Federación del 23 de octubre de 1996: "ACUERDO PARA LA ADOPCIÓN Y USO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN".
- Diario Oficial de la Federación del 30 de junio de 1997: "ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE DA A CONOCER EL PROGRAMA PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS Y LA EXPEDICIÓN DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CIUDADANA".

- Información Estadística del Padrón Electoral y Lista Nominal Electoral; IFE-JL1292-I3312-2003
- La importancia del Padrón Electoral; Badillo Gutiérrez Oscar Eduardo; Elección es México (4); nov. 2000-abril 2001.
- Credencial para Votar con Fotografía; Justicia Electoral; Suplemento (7) 2004; Sala Superior, tesis S3ELJ13/2003.
- Estadísticas Sociodemográficas; Dinámica Poblacional; Portal del INEGI.

ANEXO

PROPUESTA DE DATOS PARA EL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS

	DATO	FUENTE
1	CURP	Cálculo
2	Clave del Registro Federal de Electores	Padrón Electoral
3	Nombre(s) y Apellidos	Documento Probatorio
4	Sexo	Documento Probatorio
5	Fecha de Nacimiento	Documento Probatorio
6	Lugar de Nacimiento	Documento Probatorio
7	Nacionalidad	Documento Probatorio
8	Datos de los Padres	Solicitud/Documento Probatorio
9	Datos del Documento Probatorio	Documento Probatorio
10	Domicilio	Solicitud/Comp. Domicilio
11	Tiempo de Residencia	Solicitud
12	Fecha de Cambio de Domicilio	Solicitud
13	Escolaridad	Solicitud
14	Estado Civil	Solicitud/Acta de Matrimonio
15	Ocupación	Solicitud
16	Pérdida de Derechos Ciudadanos	Poder Judicial
17	Fecha de Defunción	Acta de Defunción
18	Lugar de Defunción	Acta de Defunción
19	Anotaciones Marginales	Registro Civil/Poder Judicial
20	Folio de la Cédula de Identidad Ciudadana	Sistema
21	Fecha de Expedición de la Cédula	Sistema
22	Firma Digital	Solicitud/persona
23	Huella Digital	Solicitud/persona

24	Fotografía Digital	Solicitud/Persona
25	Documentación Digital	Documento Probatorio y Solicitud
26	Fecha de Registro	Sistema
27	Folio de Documentación	Solicitud
28	Fecha de Solicitud	Solicitud
29	Domicilio Electoral	Solicitud/Padrón Electoral