

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica del Proyecto

▪ País/Región:	Regional
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al diseño de Planes de Acción para la implementación de Sistemas de Identidad Digital en América Latina y el Caribe
▪ Número de CT:	RG-T2975
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Arturo Munte (Líder de Equipo, IFD/ICS); Alejandro Pareja (IFD/ICS); Benjamin Roseth (IFD/ICS); Javier León (IFD/ICS); Florencia Serale (IFD/ICS); Estefanía Calderón (IFD/ICS)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Investigación y difusión
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	2 de diciembre de 2016
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Países miembros del BID
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT)	Banco Interamericano de Desarrollo, por medio de la división IFD/ICS
▪ Donantes que proveerán financiamiento (Monto y nombre del Fondo)	Fondo General de Cooperación Española (FGE). USD\$400.000
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	USD\$ 400,000
▪ Contrapartida Local, si hay:	N/A
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	12 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Septiembre, 2017
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firma y consultores
▪ Unidad de Preparación:	IFD/ICS
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	IFD/ICS
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020	Eje transversal de fortalecimiento institucional

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 **Todo ser humano tiene derecho a una identidad.** El derecho a la identidad permite a todo individuo ejercer su libertad y a ser tratado de igual manera ante la Ley. En particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, establece que toda persona tiene derecho al reconocimiento su personalidad jurídica. Adicionalmente, los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas incluyen el derecho a la identidad. Finalmente, la meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establece: “Para 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos”.
- 2.2 **Una adecuada gestión de la identidad contribuye a la eficiencia, efectividad y calidad de los servicios públicos.** Los documentos de identidad contienen información valiosa de los ciudadanos y se utilizan como comprobantes para realizar transacciones, facilitando la cobertura y el acceso a programas y servicios

públicos y privados, y mejorando así la calidad de vida de los ciudadanos. La utilización de la información contenida en estos documentos y su uso como comprobantes de identidad pueden reducir los costos de transacción (tiempos, pagos, etc.) en los que incurren los ciudadanos a la hora de realizar trámites. Asimismo, contribuyen a una mayor eficiencia en la asignación del gasto público, al contar con información de calidad que facilitan la detección de filtraciones de beneficiarios de programas sociales, mejorar la programación del gasto y diseñar intervenciones efectivas y focalizadas en poblaciones vulnerables. Por último, permiten una mayor inclusión financiera y el desarrollo del sector privado.

- 2.3 Un sistema de identidad digital<sup>1</sup> eficiente y eficaz debe proveer servicios universales, conectados y confiables.** Para potenciar el uso de los documentos de identidad, se requiere un sistema de identidad digital interconectado con todas la organizaciones que intervienen en la generación de identidades legales, que permita además la interoperabilidad para proveer servicios de autenticación online en forma segura tanto para instituciones públicas (salud, educación, desarrollo social) como para actores privados (sistema financiero, empresas de servicios), un marco legal de protección de datos personales y un nivel de cobertura universal que permita reducir la desigualdad y la exclusión de la población más vulnerable y alejada. Más importante aún, debe tener un registro de nacimiento robusto que sea la base fundamental de este sistema.
- 2.4 En América Latina y el Caribe existen marcadas diferencias en los niveles de madurez y gobernanza de los sistemas de identidad.** Al respecto, una encuesta reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha indagado sobre las capacidades institucionales, uso de tecnología (TICs, sistemas y conectividad) y marco jurídico vigentes en materia de registros e identidad. A la fecha, han respondido un total de 16 países<sup>2</sup>. Al respecto, salvo dos de los casos (Jamaica, y Trinidad y Tobago), todos los países tienen un marco legal que exige tener un documento de identidad, pero en la práctica existen casos donde se utilizan varios documentos para realizar transacciones en el sector público o privado (ej.: licencia de conducir, carnet de votante, partida de nacimiento, entre otros). Asimismo, tres países no tienen un número único de identificación a nivel nacional (Nicaragua, Jamaica y Trinidad y Tobago). En cuanto a la gobernanza de estos sistemas, en siete países la institución que tiene funciones registrales es la misma que otorga el documento de identidad (Costa Rica, Perú, Paraguay, Honduras, Chile, Colombia y Ecuador), y de éstos solamente tres funcionan de manera autónoma y con financiamiento propio (Costa Rica, Perú y México). Sobre la emisión de documentos, solamente uno (Uruguay) entrega los documentos en el momento de la tramitación en todas sus oficinas<sup>3</sup>, y dentro de los que entregan de manera diferida sólo dos casos (Argentina y Costa Rica) lo entregan en el domicilio de la persona documentada. De los países que tienen documentos de identidad, dos casos (Panamá y Nicaragua) no comparten información con otras instituciones públicas y/o privadas. Adicionalmente, en los países que otorgan estos servicios, existen cuatro casos en los que incluso cobran a entidades

<sup>1</sup> Definidos como sistemas que almacenan la información de identidad en medios digitales y que realizan la autenticación de la identidad mediante medios digitales.

<sup>2</sup> Estos son: México, Jamaica, Chile, Ecuador, Costa Rica, Argentina, Perú, Panamá, Nicaragua, Honduras, Uruguay, Colombia, Paraguay, Guyana, El Salvador, y Trinidad y Tobago

<sup>3</sup> En el caso de Ecuador, la entrega es diferida en los casos de documentos emitidos en brigadas o en oficinas donde solamente se realizan enrolamientos.

públicas (Colombia, Chile, Ecuador y Uruguay, en los casos que no sean fines sociales). Con relación a las funcionalidades del documento de identidad, cuatro tarjetas de identidad tienen chip (Chile, Perú, Uruguay, Ecuador), dos de los casos este chip es con contacto y aplicativo de firma electrónica (Perú y Uruguay). En todos los casos la base de datos de identificación se encuentra centralizada. Finalmente, la impresión de estas tarjetas, salvo dos casos (Uruguay totalmente y Perú en dos centros), se realiza de forma centralizada en una fábrica que distribuye a otras oficinas.

- 2.5 **Recientemente, los países de la región han llevado a cabo iniciativas para fortalecer sus sistemas de identidad que van desde la adecuación de sus marcos legales hasta la mejora de equipos para la emisión de tarjetas de identificación con tecnología avanzada<sup>4</sup>; sin embargo, son casi nulos los sistemas puramente digitales.** Las mejoras introducidas han contribuido a una mayor seguridad de los documentos, interconectando sistemas, permitiendo la autenticación de la identidad entre entidades y mejorando la calidad de los servicios prestados. Sin embargo, en muchos países se requieren inversiones de mucha envergadura para implementar sistemas de identidad digital que pueda brindar un servicio confiable, seguro, accesible y con cobertura universal. Más aún, la promesa de mejores servicios vinculados al sistema de identidad requiere a su vez de inversiones adicionales en plataformas de conectividad e interconexión.
- 2.6 **El BID está apoyando a los países de la región en el proceso de fortalecimiento de los sistemas nacionales de identidad.** A través del Programa de Modernización del Sistema Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación (2487/OC-EC), el Banco está contribuyendo con la mejora en la calidad y cobertura de los servicios de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Ecuador. Dicho proyecto se enfoca en la reducción de la tasa de subregistro y registro tardío de nacimientos, aumento de la tasa de identificación civil y mejora de la calidad y confiabilidad de los documentos registrales y de identificación. Adicionalmente, el Banco se encuentra en proceso de aprobación de dos proyectos de inversión: (i) en Perú, el Proyecto de Mejora de los Servicios de Registro Civil e Identificación (PE-L1171); y (ii) en Jamaica, la implementación del Sistema Nacional de Identificación para el crecimiento económico (JA-L1072).
- 2.7 En Perú, el proyecto tiene como objetivo apoyar el proceso de modernización tecnológica para una adecuada prestación de servicios registrales y de identificación. Para cumplir con este objetivo, el proyecto se comprenderá los siguientes componentes (i) mejora de la calidad de los servicios registrales y de identificación prestados en los municipios provinciales y distritales; (ii) consolidación de la atención a población de comunidades aisladas; y (iii) modernización de los sistemas de gestión del RENIEC. Todo esto permitirá mejorar la eficiencia del RENIEC y modernizar su plataforma tecnológica y los

---

<sup>4</sup> Se puede mencionar a países como Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, que han promovido el uso de la firma digital a partir de la reformulación de sus marcos legales. Así también Perú, Bolivia y Uruguay están emitiendo documentos de identidad que incluyen chips, que facilitarán la validación y autenticación de la información del ciudadano.

procesos operativos para la implementación de la estrategia de identidad digital que la institución ha comenzado a diseñar desde 2016.

- 2.8 En Jamaica, el proyecto se enfoca en la implementación de un sistema de identificación único, confiable y universal que permita disminuir los costos transaccionales del acceso y la provisión de servicios en el país. El proyecto está estructurado en base a los siguientes componentes: (i) implementación de marco legal e institucional para el Sistema Nacional de Identificación; (ii) implementación del número único de identificación y sistema de gestión de la identidad; y (iii) verificación de la identidad para el sector público y privado. El sistema nacional de Identificación emitirá por primera vez una única tarjeta de Identificación<sup>5</sup> para todos los jamaquinos y contará con información confiable para garantizar la identidad única y legal de todos. Así también facilitará la autenticación de la identidad del ciudadano en los servicios que prestan las entidades del sector público y privado. Ya que el NIDS generará una base de datos confiable, se espera que la misma pueda interoperar con otros servicios, y así traer más beneficios a la población. Por lo tanto, este proyecto contribuirá a potencializar el uso de la nueva tarjeta de identidad, identificando aquellos servicios que podrán beneficiarse de la misma, y a su vez estableciendo un marco referencial para que el proceso de emisión de dicha tarjeta, pueda ser la base para dar paso al uso de la identidad digital en servicios específicos
- 2.9 **Para que estos y futuros proyectos de modernización de los sistemas de identificación tengan un impacto real en la eficiencia y la calidad de los servicios públicos, sus intervenciones deben estar basadas en un diagnóstico sobre el estado de madurez de los sistemas vigentes, que identifique las brechas existentes y las acciones necesarias para su fortalecimiento.** Al respecto, surge la necesidad de diseñar una metodología de medición que permita implementar Planes de Acción para el fortalecimiento de los sistemas de identidad en los países de la región<sup>6</sup>, que evalúe las distintas realidades y desafíos que cada país enfrenta y que sirva como información de base para introducir reformas para la implementación de un sistema nacional de identidad digital. Esta metodología será puesta a prueba en al menos dos países de la Región, para luego ser utilizada en el futuro para diseñar Planes de Acción en otros países que demanden proyectos de modernización<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta las particularidades de cada sistema y a los efectos de hacerlos comparables, el enfoque de dicha metodología para formular el modelo de implementación debe estar centrado en el ciudadano, para lo cual se deberá evaluar la entrega y calidad de los servicios de identidad que éste recibe (registro de nacimiento y documento de identidad) así como aquellos servicios que requieren comprobar identidad para

---

<sup>5</sup> Actualmente, en Jamaica un ciudadano posee al menos cinco distintos tipos de documentos para identificarse, provocando que la verificación de su identidad sea compleja. Para realizar cualquier transacción en el país se requiere portar varios documentos, como declaraciones juramentadas, certificado de votación, certificado de nacimiento, licencia de conducir, entre otros, dado que ninguno de estos documentos son lo suficientemente confiables ni seguros.

<sup>6</sup> Ya que Jamaica y Perú están iniciando sus proyectos de inversión en esta temática, se priorizará la intervención en estos países, una vez que hayan procesado la solicitud formal de cooperación ante el Banco. Sin embargo, no se descartará la oportunidad de colaborar con otros países que estén diseñando programas para el fortalecimiento de sistemas de identidad.

<sup>7</sup> Todo país que esté interesado en el diseño de planes de acción deberá enviar al Banco una solicitud formal de interés y de no objeción para esta intervención.

tener acceso (servicios educativos, de salud, financieros, programas sociales, entre otros).

- 2.10 **Existen varios países, entre ellos España, que han implementado sistemas de identificación digital que facilitan la prestación de servicios públicos y privados.** El Documento Nacional de Identidad electrónico (DNle) fue introducido en el año 2006 por el Ministerio del Interior de España, con información digital que permite la autenticación y posibilita la conexión a distintos servicios digitales. En diciembre de 2015, se introdujo el DNle 3.0, el cual mejora la usabilidad del documento en materia de acceso a servicios públicos. Las lecciones aprendidas del proceso de implementación, incluyendo los desafíos jurídicos, tecnológicos e institucionales que se enfrentaron, así como las particularidades del sistema de identificación digital español para proveer servicios a los ciudadanos de manera oportuna, son de gran importancia y utilidad para el diseño de un modelo de identidad digital eficiente, universal y confiable.
- 2.11 **Objetivo del proyecto:** El objetivo de esta Cooperación Técnica es desarrollar planes de acción para apoyar el proceso de fortalecimiento y digitalización de los sistemas nacionales de identidad en dos países de la región. Los objetivos específicos son: (i) generar un marco metodológico que permita analizar el entorno y la capacidad institucional de los sistemas de identidad de la región para la implementación de un sistema de identidad digital; (ii) aplicar la metodología en dos países de la región; y (iii) para estos países, diseñar el plan de acción para la implementación, identificando aquellos desafíos institucionales, jurídicos y/o tecnológicos.
- 2.12 **Alineación Estratégica:** La presente CT está alineada a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del Banco (AB-3008), en particular con su eje transversal de fortalecimiento institucional; y a su vez con las áreas prioritarias en la Estrategia Sectorial de “Instituciones para el crecimiento y el bienestar social”, que establece la promoción para el fortalecimiento de instituciones en el sector público y así promover las actividades en el área de registro civil. Así también, esta CT se encuentra alineada con el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), contribuyendo con el indicador de Contexto Regional 12 “Eficacia gubernamental” y con el Indicador de Resultados de Desarrollo de los Países 25 “Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos”. Así también esta CT contribuirá con los objetivos del FGE relacionado a la Modernización de estado y competitividad.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Los componentes de la CT se describen a continuación:
- 3.2 **Componente I. Diseño de una metodología para la implementación de sistemas de identidad digital de la región.** Las actividades de este componente incluyen: (i) documentación de experiencias internacionales relevantes en materia de sistemas de identidad digital (incluyendo, entre otros, el caso español); (ii) diseño de un modelo de implementación de sistemas de identidad digital efectivos y eficientes, a través de la identificación de atributos ideales de dicho sistema (arreglos institucionales, marco jurídico, IT, recursos humanos) y en

función del entorno de cada país; y (iii) definición de metodología para analizar a los países de la región.

- 3.3 **Componente II. Plan de Acción para la implementación de sistemas de identidad digital en ALC.** Como parte de este componente se evaluarán las capacidades institucionales y operativas de los sistemas en por lo menos dos países de la región y se definirán planes de acción en función a un análisis de brechas respecto al modelo de implementación y casos analizados en el componente anterior. Los países priorizados son: (i) Jamaica; y (ii) Perú. La elección de estas dos operaciones en proceso de diseño reside en que la ejecución de estos Planes de Acción potenciará las actividades de fortalecimiento previstas y los resultados esperados en cada proyecto. Para garantizar la participación de estos países, se pedirá apoyo a los especialistas de IFD/ICS que se encuentran en dichas representaciones a fin de que puedan coordinar con los oficiales de Gobierno para la implementación de los planes de acción.
- 3.4 **Componente III. Diseminación de resultados.** Como parte de este componente se desarrollarán productos de diseminación de los resultados del proyecto (visualizaciones dinámicas de resultados, herramientas interactivas, kit de diagnóstico, infografías), a fin de resaltar la importancia y prioridad que tienen los sistemas de identidad digital para proveer servicios eficientes, confiables, accesibles y con cobertura universal. Adicionalmente, se presentarán los resultados en la reunión anual del Consejo Latinoamericano de Registros Civiles y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), a realizarse en Argentina en el cuarto trimestre de 2017. Hoy en día el CLARCIEV es la única organización que reúne al mayor número de directores del registro civil e identificación de la región, por lo tanto es una oportunidad para entablar diálogos estratégicos con los países miembros para presentar los resultados del proyecto, fomentar el diálogo del Banco con los países e identificar potenciales solicitudes de apoyo y/o asistencia técnica para la modernización de los registros civiles de la región.
- 3.5 **Resultados Esperados.** Los principales resultados esperados son:
- Guía Metodológica para la implementación de sistemas de identidad digital
  - Desarrollo de planes de acción para la implementación de sistemas de identidad digital en dos países seleccionados
  - Insumos analíticos y técnicos para apoyar el diseño y asegurar la sostenibilidad de potenciales intervenciones
- 3.6 El presupuesto para las actividades arriba descritas asciende a \$400,000. El siguiente cuadro resume las principales actividades y su costo:

Actividad / Componente	Descripción	BID Monto (US\$)
Diseño de metodología	Experiencia Intl y atributos	20,000
	Desarrollo de metodología	60,000
	Guía Metodológica	20,000
Implementación en dos países	Diseño de planes de acción en dos países	250,000
Diseminación	Desarrollo de productos interactivos para diseminación	30,000
Contingencias		20,000
<b>Total</b>		<b>400,000</b>

#### IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 Dada la falta de una contraparte técnica regional para la implementación de este estudio y el carácter estratégico del mismo para la agenda del Banco, este proyecto será ejecutado directamente por el Banco por medio de la División de Capacidad Institucional del Estado (IFD/ICS). El componente 2 se ejecutará en coordinación con las representaciones y sólo se realizará en países donde haya interés del gobierno en que se realicen<sup>8</sup>.
- 4.2 **Adquisición.** Ya que esta CT es financiada por el FGE, el 50% del aporte estará destinado a la contratación de consultorías españolas<sup>9</sup> (GN-2148-1). Así también la contratación de consultores individuales, firmas consultoras y servicios que difieren de consultoría se realizarán de acuerdo a las Directrices Operativas para Productos de CT (GN-2629-1) y la Política para la selección y contratación de empresas consultoras para el trabajo operativo del Ejecutado por el Banco (GN-2765-1) y sus Guías Operativas relacionadas (OP-1155-4). Con respecto a la contratación de consultores individuales, se tomará en cuenta lo señalado en las políticas y procedimiento vigentes de Recursos Humanos (AM-650, Fuerza de Trabajo Complementario)".
- 4.3 **Socios estratégicos:** La gestión de la identidad es un tema que se está trabajando en las agendas de varios organismos internacionales. Las lecciones aprendidas y estrategias implementadas por otros socios de desarrollo como son la iniciativa ID4D del Banco Mundial y la Innovación en Servicios financieros impulsado por World Economic Forum servirán de guía para la formulación de los productos de esta CT, de tal manera que estos puedan responder a las necesidades de región respecto a la necesidad de contar con insumos técnicos de valor que permita fortalecer los sistemas nacionales de identidad.

#### V. Riesgos importantes

- 5.1 Los principales riesgos del componente I radican en la complejidad que diseñar una metodología para toda la región, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de los sistemas de identidad y la imposibilidad de definir un *benchmark*. Para mitigar estos riesgos, se está planteando la creación de un comité asesor de expertos en sistemas de identidad, formado por representantes de sector público y privado con experiencia en materia de implementación de programas de identidad digital. Se espera que funcionarios de España formen parte de este comité, como así también se invitará a expertos de países de ALC, que tengan experiencia en haber apoyado técnicamente en el diseño de sistemas de identificación, sistemas biométricos y *e-government*.
- 5.2 Con respecto al componente II, el principal riesgo está vinculado a la baja participación de los países donde se implementará la metodología. Para mitigar este riesgo, se espera contar con la participación de los países piloto desde el momento del diseño de la metodología, de manera tal de lograr el mayor involucramiento posible desde las primeras etapas del proyecto. Para esto, los

<sup>8</sup> Las entidades de gobierno a cargo de la agenda de identidad digital y registro varían en cada caso.

<sup>9</sup> Para facilitar la identificación de consultores españoles, los TDRs serán sometidos vía GCM al MINECO para su debida publicación.

países participantes deberán enviar al Banco una solicitud formal de interés y de no objeción para participar de esta actividad. Asimismo, se realizará un monitoreo cercano a la implementación de la metodología, coordinando con las oficinas de país.

## **VI. Salvaguardias Ambientales**

- 6.1 Dadas las características del proyecto no se esperan riesgos ambientales ni sociales negativos, por lo que la clasificación de esta operación de acuerdo a la [Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias](#) (OP-703) es “C”.

### **Anexo Requeridos:**

- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)



**APOYO AL DISEÑO DE PLANES DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE SISTEMAS DE IDENTIDAD DIGITAL EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**RG-T2975**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Fondo General de Cooperación de España (FGE)**, de conformidad con la comunicación de fecha 22 de mayo de 2017 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$400.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

*(original firmado)*

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

*09/21/2017*

Fecha

APROBADO:

*(original firmado)*

Carlos Santiso

Jefe de División

División de Capacidad Institucional del Estado  
IFD/ICS

*09/22/2017*

Fecha