

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
**CONSULTORIA PANAMÁ**

**EL SUBREGISTRO DE CIUDADANOS.**

**INFORME FINAL**

**María del Carmen Tamargo**

**Febrero de 2007**

## INDICE

---

	<b>Paginas</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	4 – 5
<b>2. RESUMEN EJECUTIVO</b>	6 – 9
<b>3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO</b>	10
<b>4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO</b>	10 – 14
4.1. Enfoque conceptual.	10
4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento y localización del trabajo de campo	14
<b>5. DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS GENERALES</b>	15 – 19
5.1. Caracterización de la población panameña.	15
5.2. La situación de la población indígena.	16
5.3. La situación de la población afro descendiente.	18
5.4. La situación de las mujeres.	18
5.5. Síntesis y conclusiones.	19
<b>6. ESTADO DE SITUACIÓN DEL REGISTRO DE PERSONAS.</b>	20 – 23
6.1. Subregistro en la población residente en Panamá	20
6.2. El subregistro entre la población migrante y en la frontera	21
6.3. Síntesis y conclusiones	22
<b>7. LAS FUNCIONES DE REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS: EL TRIBUNAL ELECTORAL.</b>	24 – 32
7.1. Funciones del Tribunal Electoral: antecedentes y características generales del registro y documentación de las personas.	24
7.2. Procedimientos para el Registro de Nacimientos.	24
7.3. Procedimientos respecto de la cedulación: su evolución y situación actual es la que se describe a continuación.	26
7.4. Acciones y estrategias de registro de nacimientos y la cedulación.	29
7.5. Síntesis y conclusiones.	31
<b>8. LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ORGANISMOS PRODUCTORES DE INFORMACIÓN.</b>	32 – 37
8.1. La misión y funciones de la Contraloría General de la República.	32
8.2. La articulación de la Contraloría con el Registro Civil: el registro de nacimientos y la indocumentación.	33
8.3. La articulación de la Contraloría con la Red de Oportunidades.	34
8.4. La articulación de la Contraloría con los Ministerios de Salud y de Educación.	35
8.5. La medición de la variables etnia y género en las estadísticas oficiales.	36

8.6. Síntesis y conclusiones	36
<b>9. RESPUESTAS DEL ESTADO: INICIATIVAS Y PROGRAMAS SOCIALES.</b>	37 – 42
9.1 Iniciativas del Estado vinculadas en forma indirecta con el registro de personas y la documentación.	37
9.2. La Red de Oportunidades.	38
9.2.1 Mecanismos para la selección de los beneficiarios de la Red de Oportunidades	39
9.2.2. Alcance y cobertura actual del programa.	40
9.3. El documento como requisito de elegibilidad.	40
9.4. Síntesis y conclusiones.	41
<b>10. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: OPINIONES SOBRE EL SUBREGISTRO Y LA INDOCUMENTACIÓN EN PANAMÁ.</b>	42 – 45
10.1 Unicef.	42
10.2. Plan Internacional.	43
10.3. Síntesis y conclusiones.	45
<b>11. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES</b>	45 – 50
11.1. Recomendaciones referidas a las condiciones y barreras de acceso al status jurídico por parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.	46
11.2. Recomendaciones referidas a las prácticas de gobierno en esta materia, analizando las estrategias desplegadas por los organismos responsables y por los programas sociales destinados a estas poblaciones.	47
11.3. Recomendaciones referidas a la coordinación y articulación de políticas y programas, orientada a la intersectorialidad, la interjurisdiccionalidad y la articulación multictoral.	50
<b>ANEXO I SIGLAS Y NOMENCLATURAS</b>	51
<b>ANEXO II LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CONTACTADAS.</b>	52
<b>ANEXO III METODOLOGÍA DE TRABAJO: DIMENSIONES Y VARIABLES ANALIZADAS.</b>	54 – 56

## **1. INTRODUCCIÓN Y ESTRUCTURA**

El presente informe describe y analiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de personas en Panamá”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo durante el mes de octubre del presente año.<sup>1</sup>

El mismo ha sido estructurado en once (11) capítulos y tres (3) Anexos, incluyéndose en el cuerpo de dicho Informe un Resumen Ejecutivo.

Como Introducción, el primer capítulo se explicita la estructura organizativa del informe; el segundo capítulo corresponde al Resumen Ejecutivo en el cual se sintetizan los principales nudos críticos identificados y las propuestas y recomendaciones sustantivas para su resolución.

El capítulo tercero describe los objetivos iniciales de la propuesta técnica de investigación evaluativa. En el cuarto capítulo se expone el marco conceptual y el enfoque metodológico desde el cual se realizó la tarea; en dicho capítulo además se describe el alcance y dimensionamiento del trabajo de campo.

El capítulo cinco describe, sintetiza y analiza la información cuantitativa referida a las características sociodemográficas de la población panameña y en particular de las poblaciones priorizadas por el estudio (indígenas, afro descendientes y mujeres).

El capítulo seis describe el estado de situación del subregistro de nacimientos y la indocumentación. Estos datos fueron recogidos a través de información secundaria y de las entrevistas realizadas a informantes calificados.

El capítulo siete analiza las competencias, acciones y necesidades del Tribunal Electoral, en tanto institución responsable de la registración y cedulação de las personas en Panamá, así como también describe los procedimientos establecidos para ambos casos.

El capítulo ocho analiza el estado de situación de la producción de información estadística a nivel nacional referida al registro y documentación de las personas y los niveles de coordinación y articulación entre las insituciones responsables, realizando una caracterización de los diversos sistemas de recogida y procesamiento de información, poniendo el foco en la Contraloría General de la República, como organismo del cual depende el Sistema Estadístico Nacional.

El capítulo nueve describe las distintas iniciativas que desde el Estado panameño se han generado para atender necesidades específicas de la población, pero que implican además la exigibilidad del documento de las personas y asumen de manera indirecta una función de promoción de la importancia del registro oportuno de nacimientos y de la documentación. Entre otros se analiza el Programa Red de Oportunidades, dado que es una estrategia de intervención integral desde la cual se ha visibilizado la cuestión de la indocumentación y desde la cual se pueden por tanto, pensar modalidades de intervención que contribuyan a la resolución del problema objeto de análisis de esta consultoría.

En el capítulo diez se describe y analiza el posicionamiento de organismos internacionales de cooperación, a través de sus opiniones sobre las iniciativas y respuestas vigentes en la región de América Latina, así como también su visión respecto de las necesidades y acciones futuras posibles.

Por último el capítulo once presenta algunas propuestas y sugerencias de política que permitan mejorar los niveles de registro y cedulação de la población, proponiendo estrategias

---

<sup>1</sup> El trabajo de entrevistas se realizó entre 8 y el 13 de octubre de 2007 en Panamá.

para la remoción de barreras de acceso de los grupos vulnerables al derecho a la identidad legal.

Además se incluyen tres Anexos; el Anexo I a modo de glosario, indicando el significado de las siglas utilizadas en el Informe; el Anexo II en el que se incluye el listado de organismos, instituciones y organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos de cooperación entrevistados, así como los nombres y cargos de las personas contactadas en cada caso y que voluntaria y solidariamente prestaron su colaboración en esta tarea de investigación. Y el Anexo III en el que se incluyen las dimensiones y variables que orientaron la indagación y el análisis de la información.

Por último, deseo agradecer a las personas integrantes del equipo de la Representación del BID en Panamá sin cuyo esfuerzo y colaboración, esta tarea no podría haber sido realizada: Isabel Nieves y Zuleyka Pessina. Así como agradecer a Mía Harbitz, Bettina Boeckle y Soraya Otero, quienes dieron orientación y soporte permanente desde Washington a esta consultora.

## **2. RESUMEN EJECUTIVO.**

El Resumen Ejecutivo sintetiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de personas”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo en Panamá durante el mes de octubre del presente año.<sup>2</sup>

### **2.1. Objetivos del trabajo y resultados esperados.**

Analizar las relaciones y efectos del subregistro de ciudadanos y la indocumentación sobre el desarrollo social y económico de Panamá.

- El resultado esperado consistió en identificar estrategias de política que mejoren la situación del registro de nacimientos, haciendo énfasis en los procesos que permitan integrarlo en programas de bienestar social.
- La metodología utilizada se basó en entrevistas en profundidad, recopilación y análisis de documentos e información estadística.

### **2.2. Nudos críticos identificados.**

- El nivel de subregistro de nacimientos en Panamá es muy bajo comparativamente con otros países de la región, dado que oscila entre el 4% y 6% para el total país.
- Se identifican claramente tres grupos en situación desventajosa respecto de la posibilidad de acceder al registro oportuno de los nacimientos y la cedula, como lo son: a) la población indígena en general y en la cual el subregistro de nacimientos supera en 7 veces el promedio del país; b) los niños en situación de pobreza que son fundamentalmente niños indígenas viviendo en comarcas y/ o en zonas rurales aisladas; y c) la población migrante y sus hijos, los que atraviesan las fronteras de Costa Rica y Colombia.
- Tanto en las comarcas indígenas como en las zonas rurales aisladas y en la frontera la presencia del Estado es más débil y esporádica, lo que sin duda marca una desventaja sustantiva para el desarrollo personal y social de estas comunidades.
- Se evidencia la ausencia del RC en estas zonas aisladas geográficamente, a pesar de los esfuerzos realizados por el Tribunal Electoral para acercar servicios a través de los registradores auxiliares. Esto genera dificultades de acceso de estas poblaciones en particular al registro oportuno de los nacimientos y la documentación, y en general a los servicios básicos que el estado debe garantizar para su población.

### **2.3. Estado de situación.**

- Hay un reconocimiento de la existencia de un problema acotado de subregistro de nacimientos por parte del Estado a partir de lo cual se ha implementado la iniciativa de “registradores auxiliares”, intentando acercar el servicio del Registro Civil a las poblaciones indígenas mencionadas y a las poblaciones alejadas geográficamente.
- Se observa también un compromiso del Estado en relación con la reducción de la pobreza, que se expresa en la puesta en marcha del Programa Red de Oportunidades, el cual está destinado a disminuir los niveles de pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, a través de garantizar un ingreso mínimo a las familias pobres prioritariamente indígenas y el acceso a servicios universales como la educación y la salud. Así como también de un conjunto de acciones en el campo de la salud y la atención de la primera infancia destinada a población en situación de pobreza.

---

<sup>2</sup> El consultor realizó las entrevistas el 8 y el 12 de septiembre de 2007 en Panamá.

- A partir de estas iniciativas que requieren la presentación del documento de identidad de las personas potencialmente beneficiarias de dichas prestaciones, se ha evidenciado la importancia y necesidad del documento de identidad, en tanto reconocimiento legal que las habilita a constituirse en sujetos de derechos fundamentales para su desarrollo personal, social, cultural y económico, tales como el acceso a un ingreso digno, a la educación, a la salud, al trabajo, a la vivienda, etc.
- Por ello y en función de las capacidades, iniciativas y voluntad política evidenciada a través del trabajo de campo realizado por esta consultora, se considera pertinente para contribuir a eliminar el subregistro y la indocumentación, coordinar los diversos esfuerzos y recursos destinados a la reducción de la pobreza y a la mejora de las condiciones de vida de la población.
- Dado que hoy esos recursos se encuentran dispersos y fragmentados en diversas acciones, se sugiere poner el foco en las poblaciones identificadas en las que se concentra esta problemática del subregistro, para luego avanzar en el mediano y largo plazo en constituir la cuestión del registro y documentación de las personas en un eje transversal de la política social.

## **2.4. Recomendaciones**

### **2.4.1. Referidas a las condiciones y barreras de acceso al status jurídico por parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad**

- Implementar campañas comunicacionales con la finalidad de sensibilizar, divulgar y comunicar a la población en general y a los funcionarios de gobierno, sobre la problemática del subregistro de nacimientos y de los hechos vitales como “asunto de interés público”, desde una perspectiva de derechos y de construcción de ciudadanía.
- Instalar en los funcionarios públicos, en la sociedad civil y en la población “la identidad legal” como el derecho fundamental que abre la puerta para el ejercicio del conjunto de los derechos ciudadanos, garantizando de este modo la inclusión en el desarrollo social y económico del país a todos sus habitantes.
- Se sugiere analizar y superar la asociación existente hoy entre “identidad legal” e “identificación”, a la luz de la protección de derechos de la niñez, por encima de cualquier otra consideración. Para lo cual se recomienda considerar desde el Estado la posibilidad de implementar un documento de identidad al nacer que unifique y suplante los elementos legales hoy vigentes (parte clínico de nacimiento y acta de nacimiento) y acredite de manera más eficaz y segura el registro y documentación de todas las personas nacidas en Panamá.

### **2.4.2. Referidas a las prácticas de gobierno y a las estrategias desplegadas por los organismos responsables y los programas sociales destinados a estas poblaciones.**

#### **a). Sistemas de información para el registro de nacimientos se recomienda:**

- Se recomienda fortalecer el Sistema Estadístico Nacional<sup>3</sup>, a través de la capacitación, modernización del equipamiento informático y su software y su articulación fundamental con el Registro Civil (Tribunal Electoral) de modo tal de maximizar su capacidad operativa. Para ello se sugiere realizar intercambio con experiencias avanzadas de otros países de la región (por ejemplo Perú).

---

<sup>3</sup> Panamá ha diseñado un Plan de Desarrollo Estadístico, que por ahora no cuenta con un presupuesto asignado ni con financiamiento externo para su implementación; por esta razón se considera importante sugerir acciones de análisis y evaluación de dicho plan con el propósito de analizar un eventual apoyo con recursos de financiamiento como modo de aportar a fortalecer y mejorar el sistema estadístico en general y en particular el registro de las personas

- Establecer espacios de trabajo conjunto y definición de criterios comunes y pautas acordadas entre los distintos organismos involucrados en la captación y registro de información referida a hechos vitales. El propósito es el de optimizar el procesamiento de información y los mecanismos de control de calidad y consistencia de las bases de información, para de este modo fortalecer el trabajo intersectorial en el campo de la producción de información estadística. Esto involucra a la DEyC, a la Coordinación del Sistema Estadístico Nacional (Contraloría), al Ministerio de Salud y a la Red de Oportunidades.<sup>4</sup>
- Desarrollar un sistema informático en red intra - estado, y en conexión con bases territoriales locales, previendo la conectividad de las zonas aisladas.

**b). Metodologías e iniciativas destinadas a resolver el subregistro y la indocumentación, se sugiere.**

- Se recomienda diseñar una metodología unificada de vigilancia y eliminación del subregistro de nacimientos, a partir del análisis de las fortalezas y debilidades de las iniciativas en curso, fundamentalmente de los registradores auxiliares y la Red de Oportunidades, identificando las modalidades de implementación más efectivas.
- Conformación de “Equipos locales Intersectoriales” para el Registro de Personas, integrados por el registrador auxiliar y la persona de “enlace local” de la Red de Oportunidades. La figura del registrador ya tiene hoy asignadas atribuciones y responsabilidades concretas en relación al registro y documentación de personas. Y por otro, la estructura territorial de la Red de Oportunidades aporta experiencia de articulación de servicios sociales a nivel local. Ambos funcionarían articuladamente como operadores de campo.
- Apoyar el trabajo de estos equipos de “operadores de campo” con unidades itinerantes (también llamadas brigadas móviles) de registro y cedulação especialmente en la Comunidad Ngobe Buglé y en las zonas en las que vive población aislada en grandes extensiones (Comarcas indígenas y zonas rurales).
- La tarea específica de los Equipos Locales sería la identificación de la población no registrada e indocumentada; la generación de acuerdos con líderes locales de las comunidades indígenas y comarcas (líderes indígenas, autoridades comarcales, etc.) para la organización de la logística que permita planificar el trabajo de las unidades itinerantes.
- La tarea específica de las unidades itinerantes sería la de registrar y documentar a las personas, para lo cual tendrán que contar con el equipamiento pertinente para poder estar conectadas on line con la base central del RC. Se recomienda realizar intercambios con la experiencia desarrollada en Ecuador a través del Programa de Registro y Cedulação.
- La complementariedad de los Equipos Locales y de las unidades itinerantes resuelve de manera intensiva en el corto plazo la posibilidad de llegar a un número significativo de zonas y comunidades con alto subregistro e indocumentación. Y a su vez permite que en el largo plazo se vayan instalando capacidades locales, complementado su tarea con la creación de oficinas locales del RC desde las cuales se organice la tarea de dichos Equipos, o bien se transfiera a las autoridades indígenas las facultades de registro y

---

<sup>4</sup> Esto fue expresamente pedido por los interlocutores de dichos organismos, dado que consideran que se requiere asistencia técnica externa para lograr dicha articulación y coordinación.

documentación. Para ello sería importante realizar un encuentro de intercambio de experiencias con el Programa de Perú.

- Esta estrategia debe necesariamente estar articulada y coordinada en forma conjunta con el Registro Civil y se deberá estimar la inversión requerida para el equipamiento tecnológico necesario para las unidades itinerantes y para garantizar la conectividad y la seguridad informática de los procedimientos.
- Se sugiere además, planificar en el mediano y largo plazo la extensión de la cobertura descentralizada del Registro Civil en todo el territorio nacional priorizando las zonas más vulnerables y estableciendo oficinas locales que cumplan con la totalidad de las funciones, como resultado de procesos de negociación y acuerdo con las autoridades de las Comunidades y Comarcas indígenas respetando la diversidad étnica y cultural.
- Respecto del problema del subregistro en las zonas fronterizas, las unidades itinerantes y los Equipo Locales podrán identificar y detectar alertas en relación con la población migrante y con los nacimientos que se producen fundamentalmente en la zona aledaña a la frontera con Colombia (dado que el caso de la frontera con Costa Rica ya ha alcanzado algún grado de resolución); para promover el registro de dichos hechos vitales.
- Esta tarea se deberá complementar con un acuerdo país-país que resuelva el otorgamiento de identidad definiendo el criterio más adecuado para ello preservando ante todo el derecho de todos los niños y niñas a tener una identidad.

#### **2.4.3. Referidas a la coordinación y articulación de las políticas y programas, orientadas a la intersectorialidad, la interjurisdiccionalidad y la articulación multactoral**

- Fortalecer modalidades de diseño e implementación de la política pública basada en una visión intersectorial e integral, de modo tal de optimizar los esfuerzos desplegados a través de las acciones sectoriales
- Desarrollar programas de capacitación interna y de procesos de planificación operativa colaborativa entre los distintos organismos involucrados directa e indirectamente en la temática del registro de nacimientos y la documentación, que instalen instancias de coordinación horizontal para la ejecución de acciones.
- Establecer pautas y mecanismos de referencia y contrarreferencia entre los distintos recursos humanos que acercan servicios y prestaciones a las poblaciones que viven en zonas rurales aisladas (parteras capacitadas, OEs del programa PAIS, y otros que puedan identificarse en el futuro), estableciendo como eje organizador de las intervenciones en terreno a los Equipos Locales Intersectoriales para el Registro de Personas, en articulación permanente con el Registro Civil.
- Diseñar e implementar acciones de fortalecimiento de la sociedad civil en procura de incrementar su capacidad de advocacy y de incidencia en la formulación de las políticas públicas.
- Definir y acordar con la sociedad civil una estrategia de auditoria social con el propósito de contribuir a la identificación y resolución de las situaciones de subregistro e indocumentación en la población, trabajando en red con los equipos gubernamentales. Esta estrategia podría incluir además el desarrollo junto con la sociedad civil de un sistema de seguimiento del cumplimiento de los tratados internacionales sobre erradicación de todas las formas de discriminación y la Convención Internacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, suscriptos por el Gobierno Panameño.

### **3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.**

---

El objetivo general del estudio es analizar las relaciones y efectos del subregistro de ciudadanos y la indocumentación sobre el desarrollo social y económico de Panamá.

Para ello se ha examinando la situación actual del subregistro y la indocumentación, así como también las experiencias y acciones - directas e indirectas – referidas al tema, llevadas a cabo tanto desde los organismos de gobierno y los programas sociales, como desde la sociedad civil.

El propósito ha sido identificar estrategias de política que mejoren la situación del registro civil en dicho país, haciendo énfasis en los procesos que permitan integrar la cuestión de subregistro e indocumentación en los programas de bienestar social,

Los objetivos específicos del estudio fueron los siguientes:

- Analizar el sistema actual de Registro de Nacimientos de Personas y de Documentación (estado de situación actual, los logros y dificultades observadas y la existencia de iniciativas de reforma/ modificación del sistema).
- Identificar y analizar los efectos de la indocumentación en el acceso a la salud y la educación de los niños y adolescentes y de la población adulta indocumentada con énfasis en la situación de la población indígena, afro descendientes y de las mujeres.
- Analizar las respuestas generadas sobre esta cuestión desde los programas sociales, principalmente los de reducción de la pobreza en cada país seleccionado.

Cabe señalar que durante el trabajo de campo surgió la necesidad de incluir en este diagnóstico la consideración de la situación de la población afro descendiente (no prevista inicialmente) dado que al igual que la población indígena, también está expuesta a un contexto de pobreza y marginación social y cultural en Panamá.

### **4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO**

---

#### **4.1. Enfoque conceptual.**

##### **i. Vulnerabilidad social.**

Se definen como vulnerables a quienes -individual o colectivamente- no pueden acceder a bienes, recursos y capacidades socialmente disponibles, o sufren la desvalorización o la pérdida de lo que disponen, o enfrentan inhabilitación para hacer uso de los mismos. En otras palabras, la vulnerabilidad se traduce en la exclusión permanente o transitoria respecto a las fuentes y derechos básicos del bienestar (provisión de servicios sociales, ciudadanía política, trabajo digno y remunerado, conocimientos y habilidades, integración social e identidad étnica y cultural).

El concepto de vulnerabilidad refiere al amplísimo espectro de variables que dan cuenta del lugar que las personas ocupan en las estructuras económica-productiva, política y simbólica de la sociedad. Por ende, se es más o menos vulnerable, según el grado, la intensidad y la dirección de la inscripción o articulación de las personas y/o grupos sociales a la economía y al medio institucional, social y cultural.

Las poblaciones indígenas, los migrantes, afrodescendientes, las mujeres pobres que encabezan hogares, los desocupados, los jóvenes que han tenido que abandonar la escuela y todavía no se han incorporado al mercado de trabajo, los niños y niñas en familias en situación de pobreza, las personas con discapacidad, entre otros, son algunos ejemplos de la heterogeneidad de las situaciones y condiciones de la vulnerabilidad.

Los datos estadísticos de la región muestran una clara situación de doble vulnerabilidad de las mujeres, por su condición de tales, en la medida que las relaciones de género plantean situaciones de desigualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades sociales entre varones y mujeres en desmedro de estas últimas. Estas desigualdades se agravan en el contexto de la pobreza. Es decir, las mujeres son doblemente vulnerables cuando además son pobres.

Respecto de la población indígena, la discriminación y la exclusión por etnia y raza es parte de un proceso histórico en América Latina que ha sido constitutivo de la conformación cultural y social de los países de la región. A pesar de numerosos logros en el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas, hoy siguen observándose niveles significativos de exclusión respecto del acceso a bienes y servicios básicos que hacen no solo a su supervivencia económica, sino al desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y sociales de los sujetos y a la construcción por lo tanto, de una ciudadanía plena e integral.

Según el PNUD la pobreza – que es una causa coadyuvante de la vulnerabilidad de los grupos bajo estudio - se expresa como una denegación de los derechos humanos. Es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. Está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas.

En la perspectiva de Amartya Sen y su enfoque de las capacidades y realizaciones, una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades (Sen, 1992), por lo tanto la lucha contra la pobreza humana debe contemplar dos planos: por un lado, el de las capacidades, las habilidades y los recursos, tangibles e intangibles, que los hogares pobres pueden movilizar, y por el otro, el de la calidad de las instituciones de los gobiernos y sus políticas, leyes y marcos reglamentarios de la vida económica, social y política.

Esta lucha contra la pobreza se inscribe necesariamente en un proceso de desarrollo económico y social, que implica la mejora de las condiciones de vida de la población, así como su inclusión en los ámbitos productivo y cultural, siendo el Estado el principal promotor de ese desarrollo, trabajando de manera articulada con la sociedad civil y con los sectores de la producción.

Desde esta perspectiva, el acceso de las poblaciones vulnerables a la estructura de oportunidades de una sociedad, no solo conlleva el respeto y ejercicio de sus derechos más básicos, sino que opera como una contribución al desarrollo en la medida que el conjunto de la población se incorpora a la producción y expande sus capacidades y conocimientos como valor agregado a dicha producción.

Este acceso e inclusión tiene como punto de partida inicial un adecuado registro de las personas y la constitución de su identidad jurídica como ciudadanos (identidad y documentación) a partir de la cual están en condiciones de ejercer sus derechos y obligaciones para con la sociedad.

Resulta entonces relevante el análisis de la situación del subregistro de nacimientos y la indocumentación para poder aportar insumos de información que permitan optimizar el diseño de programas y prácticas de gobierno destinadas a identificar suficiente y adecuadamente a la

población en general y en particular a las más vulnerables, como estrategia imprescindible para su inclusión en programas destinados a la reducción de la pobreza y al desarrollo productivo y social.

## **ii. La identidad legal: registro de nacimientos y documentación.**

La inaccesibilidad de ciertas zonas geográficas en América Latina incide significativamente en los niveles de subregistro de nacimiento, por ello los índices más elevados de subregistro se concentran fundamentalmente en las zonas rurales alejadas, en contextos de pobreza extrema, en ausencia de servicios básicos de salud y educación y con existencia de población indígena. Si bien estas son las situaciones más graves, el problema también se presenta en las zonas urbanas, específicamente en aquellos lugares donde se asientan poblaciones marginadas en el plano cultural, económico y social.

Según el Instituto Internacional del Niño<sup>5</sup>, el problema del subregistro de nacimientos está condicionado y determinado por múltiples factores que provienen tanto de los problemas observados en la prestación del servicio como de problemas económicos, sociales y culturales de la población. Por ello indican que es necesario avanzar en propuestas que se basen en una visión integral del problema.

Las situaciones de indocumentación – en sus diversas modalidades - constituyen un problema estructural en varios países de la región, que afecta a un considerable número de personas, generalmente a las poblaciones más pobres, profundizando su vulnerabilidad y ubicándolos en una posición desventajosa respecto de los demás miembros de la sociedad en la medida que no pueden acceder a las mismas posibilidades y oportunidades de desarrollo y progreso. Esta situación se agrava cuando concurren, además, factores de exclusión como el de género, la condición económica, la presencia de alguna discapacidad, la edad o la pertenencia a un determinado grupo étnico o nacionalidad.

El reconocimiento de la personalidad jurídica del individuo, la inscripción en un registro inmediatamente después de su nacimiento, el derecho a un nombre y el derecho a una nacionalidad, constituyen las bases del reconocimiento del derecho a la identidad.<sup>6</sup>

Se considera que una persona indocumentada es aquel ciudadano o ciudadana que por falta de documentos de identidad no goza de garantías para ejercer sus derechos a plenitud. Se distinguen dos situaciones o grados de indocumentación:

**a) la indocumentación absoluta**, cuando la persona no ha sido inscrita en el registro de nacimientos y, por tanto, carece de Partida de Nacimiento y del Documento de Identidad que se expide en su país de origen.

**b) la indocumentación relativa**, refiere a la situación en la que la persona ha sido inscrita en el registro de nacimientos pero no ha concluido el circuito de la documentación, o habiéndolo hecho, su inscripción se tornó en inexistente. En estos casos se consideran diversas situaciones: personas que nunca gestionaron su documento de identidad, personas que perdieron sus actas de nacimiento debido al deterioro o desaparición de los libros de registro, personas que extraviaron su documento y no volvieron a gestionarlo, personas que poseen un documento sin validez (por cambios en los mismos sistemas de documentación de los países).

---

<sup>5</sup> El Instituto Internacional del Niño nació en el año de 1927. Es el primer organismo internacional dedicado a la infancia, es previo a UNICEF, a Naciones Unidas, y a la propia Organización de Estados Americanos. Nace en Uruguay, fundado por un pediatra uruguayo que se llamaba Dr. Luis Morquio. Con la creación de la OEA ésta lo incorpora como un organismo suyo especializado denominándose Instituto Interamericano del Niño. Al día de hoy desarrolla distintos programas para contribuir a la generación de políticas públicas

<sup>6</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 6º que “todo ser humano tiene derecho, en todas partes, a reconocimiento de su personalidad jurídica”; establece, además, en su artículo 15º que toda persona tiene derecho a su nacionalidad y que nadie puede ser privado arbitrariamente de ésta o de su derecho a cambiarla.

La Declaración de los Derechos del Niño, reconoce en su Principio 3 que “todo niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad”.

Indudablemente la cuestión del acceso al registro de nacimientos y la documentación configuran dos situaciones que marcan el punto de partida para la inclusión social de las personas a partir de su reconocimiento como ciudadanos, de sus derechos y de sus obligaciones en tanto tales.

Una premisa básica y elemental para “la ciudadanización” es el reconocimiento formal y jurídico de la condición de sujeto de derechos a partir de su documentación, es decir a través de la identidad jurídica- pública, que se otorga a través de su registro como persona física (registro de nacimiento) y su acreditación como ciudadano (documento nacional de identidad).

Es a partir de contar con esta identidad jurídica que la persona estaría en condiciones de ejercer sus derechos como ciudadano y acceder a la salud, a la educación, al empleo, y a los beneficios que se otorgan a través de los programas sociales. De modo tal que, problematizar la cuestión del acceso al registro de nacimientos y a la obtención del documento de identidad, se constituye en un eje transversal de la política pública en todos los niveles de gobierno. Por lo tanto las estrategias para optimizar y universalizar el acceso a la “identidad” se constituyen también en una responsabilidad compartida entre diferentes ámbitos y jurisdicciones gubernamentales.

Se considera que toda política pública debe estar orientada a la inclusión social y la igualdad de oportunidades, respetando la diversidad, y actuando prioritariamente sobre las condiciones sociales y culturales generadoras de los procesos de desigualdad social. Por lo tanto, el registro de nacimientos, la expedición de un certificado de nacimiento y de un documento de identidad son la prueba más visible del reconocimiento legal por parte de un Estado de la existencia del niño y/o de un adulto como miembro de la sociedad.

En función de lo expuesto, se priorizaron tres planos de análisis complementarios:

- Las condiciones y barreras de acceso al status jurídico por parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- Las prácticas de gobierno en esta materia, analizando las estrategias desplegadas por los organismos responsables y por los programas sociales destinados a estas poblaciones.
- La coordinación y articulación de las políticas y programas, centrando el análisis en la intersectorialidad, interjurisdiccionalidad y la articulación multiactoral.

Se entiende la intersectorialidad como el conjunto de las acciones sectoriales en función de un objetivo común, a partir de sus competencias y responsabilidades específicas. Permite el logro de una mayor integralidad en las acciones emprendidas por los organismos de gobierno, a la vez que promueve una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y una mayor eficacia y efectividad en las acciones.

La interjurisdiccionalidad refiere al conjunto de los arreglos institucionales necesarios entre los niveles jurisdiccionales nacional, provincial, municipal y local, para hacer más efectivas y eficaces las respuestas (implementación de programas).

La articulación multiactoral es entendida como la construcción de una visión compartida entre el Estado Nacional, los Estados provinciales y las instancias municipales y locales, y la sociedad civil para el diseño, implementación y sostenimiento de políticas que garanticen el respeto y acceso a la ciudadanía plena e integral de las personas, considerando una perspectiva de género y diversidad.

#### **4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento y localización del trabajo de campo.**

Se llevó a cabo una “investigación evaluativa” sobre el estado de situación actual del subregistro de nacimiento desde la perspectiva de diferentes actores, introduciendo una mirada evaluativa respecto de las estrategias que el Estado y otros actores significativos se han dado en relación con esta cuestión, y su grado de adecuación para la efectiva inclusión de las poblaciones vulnerables mencionadas. El estudio realizado fue de carácter exploratorio y cualitativo.

Se realizaron en total 15 entrevistas en la ciudad de Panamá, de las cuales participaron 22 personas.

<b>Entrevistas en profundidad a informantes clave.</b>	<b>Cantidad de personas contactadas</b>
Funcionarios del Gobierno Nacional / Nivel Central	14
Funcionarios de Gobiernos locales	1
Representantes de organizaciones no gubernamentales locales e internacionales	3
Representantes de organismos cooperación internacional	4
<b>Total</b>	<b>22</b>

## 5. DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS GENERALES

---

### 5.1. Caracterización de la población panameña.

La República de Panamá tiene una superficie de 75.517 Km<sup>2</sup> con una población de 2.8 millones de habitantes y una densidad de 37.1 habitantes por Km<sup>2</sup>. Geográficamente limita al este con Colombia, y al oeste con Costa Rica; al Norte con el Mar Caribe y al Sur con el Océano Pacífico.

Respecto de su composición étnica, según datos de la Contraloría General de la República del 2007<sup>7</sup>, la distribución de la población por condición étnica es la siguiente:

- 70% mestizos
- 14% negros
- 9% blanco
- 7% indígena

Cabe destacar que en esta caracterización oficial sobre la composición de la población, no se hace mención a la categoría afro panameños, sino que esta es asimilable a la categoría “negros”.

Según notas periodísticas estos datos indican que *“los panameños son descendientes de conquistadores españoles, de negros cimarrones, de indígenas de la costa y de la montaña. Incluso de familias emigrantes con ancestros europeos, de chinos, indios, entre otros, lo que hace de esta nación un crisol de razas”*.<sup>8</sup> En rigor de verdad y en función de la información recogida a través del trabajo de campo – tal como se lo indica en los capítulos siguientes de este Informe - no se identifican las fuentes según las cuales se ha procesado esta información, ya que en Panamá no se incluye en las mediciones censales ni en ningún otro tipo de encuesta la medición de etnia, excepto en el caso de los indígenas; por lo tanto se desconoce la fuente según la cual se estima el dato correspondiente a la población negra, mestiza y blanca.

De acuerdo al Censo del año 2000, el país cuenta con 2.839.177 habitantes, de los cuales:

- el 37% de la población vive en zonas rurales y el 63% de la población habita en áreas urbanas, concentrándose el 70% de ésta en la provincia de Panamá; esta última es el eje principal del desarrollo económico y el polo de atracción de los migrantes del país.
- el crecimiento poblacional se está produciendo prioritariamente por la alta fecundidad que aún tienen las mujeres que viven en situación de pobreza, especialmente las que habitan en Áreas Rurales y Comarcales
- las mujeres constituyen el 49,5% del total de la población.
- aproximadamente el 20,8% de los hogares rurales está en manos de mujeres; la jefatura de hogar femenina en hogares no pobres corresponde al 18,8%, en tanto que la jefatura en hogares pobres es de 24,8%.

Estos datos indican que la situación de las mujeres en áreas rurales se caracteriza por ser de alta vulnerabilidad, en la medida que es mayor el porcentaje de ellas que quedan a cargo del

---

<sup>7</sup> Datos publicados en la prensa, periódico Panamá América “Mestizos, raza que domina en Panamá”, el día 12 de octubre de 2007 en conmemoración del Día de la Raza, pag. A7.

<sup>8</sup> Opcit.

sostenimiento del hogar y estos hogares tienen a su vez un alto número de niños a cargo. Por lo tanto, pobreza, ruralidad (asociada a pertenencia étnica), jefatura de hogar femenina y elevado número de menores en los hogares, hacen que las mujeres y los niños en esas condiciones se constituyan en un núcleo de alto riesgo social, en el que puede hipotetizarse que se producen dificultades a su vez para acceder al parto institucionalizado y al adecuado registro de los nacimientos.

Los datos obtenidos en la medición de 2003 de la ENCV, Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y publicados en 2005 indican que:

- en las áreas urbanas del país la pobreza total y la extrema alcanzan su menor nivel, 20.6% y 4.6% de su población, respectivamente;
- en las áreas rurales no indígenas poco más de la mitad de los residentes es pobre (54.2%) y una de cada cinco personas (22.3%) se encuentra en situación de pobreza extrema;
- en las áreas rurales indígenas, casi la totalidad de sus habitantes es pobre (98.5%) y en pobreza extrema se encuentra el 89.7% de los pobladores.
- en las áreas indígenas, que comprenden las comarcas y las áreas indígenas fuera de las comarcas, se observan los niveles más altos de pobreza total y extrema (98.5% / 89.7%). Cuatro provincias muestran tasas de pobreza total mayores al 50% de sus habitantes: Darién, Bocas del Toro, Coclé y Veraguas, siendo la Provincia de Darién la que presenta el mayor porcentaje de pobreza total. En estas provincias la pobreza extrema oscila entre el 19.6% y el 37.4% de su población.
- los niños y niñas de Panamá, menores de 6 años, son los más afectados por la pobreza. Tres de cada diez se encuentran en pobreza extrema y más de la mitad en situación de pobreza total. En la medida en que aumenta la edad disminuye la pobreza total y la extrema, observándose los menores niveles en el grupo de 60 años y más.
- El 20.6% de la población de Panamá menor de 5 años (60 meses), padece desnutrición crónica o sea una baja talla para su edad. Estos indicadores son muy elevados en las áreas indígenas alcanzando el 56,7% .
- en Panamá los indicadores económicos reflejan un alto índice de desarrollo humano, sin embargo, es uno de los países latinoamericanos con mayor concentración de la riqueza.
- la atención profesional al parto es más baja entre las mujeres en extrema pobreza y entre las mujeres indígenas.

## **5.2. La situación de la población indígena.**

Tal como se lo señaló en el ítem anterior casi la totalidad de la población indígena de Panamá vive en condición de pobreza. En cuanto a su distribución espacial el 51% se concentra en las distintas Comarcas, las cuales abarcan más del 20% de la superficie del territorio nacional. No obstante, el disponer de dicho territorio y de representar esa cantidad de población, ésta ha estado sumida en un aislamiento histórico, debido a la dispersión y al difícil acceso a las áreas que habitan, sumiéndolos en una marginación que es evidenciada por los altos niveles de pobreza y pobreza extrema que muestran, pese a la implementación de políticas sociales activas destinadas a esta cuestión.

Según el último Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2000, en Panamá se distinguen siete grupos indígenas: Ngobe, Buglé (Bokota<sup>1</sup>), Kuna, Emberá, Wounaan, Naso (Teribe) y Bri-Bri. Estos siete pueblos indígenas representan un total de 285.231 personas que representan cerca del 10% del total de la población del país.

En términos de población, los de mayor importancia son los Ngobe -Buglé seguidos por los Kuna quienes en conjunto representan el 81% del total de la población indígena del país.

Aproximadamente el 20% de los 15.103 km<sup>2</sup> de superficie del país han sido otorgados en calidad de territorios colectivos a parte de las comunidades de los pueblos antes mencionados.

**Cuadro 1. Grupos Indígenas de Panamá: cantidad de población por grupo indígena.<sup>9</sup>**

<b>Población indígena</b>	<b>Cantidad de población</b>	<b>%</b>
<b>Total nacional</b>	<b>285.231</b>	<b>100</b>
<b>Ngobe</b>	169.130	59
<b>Kuna</b>	61.707	22
<b>Emberá</b>	22.485	8
<b>Buglé</b>	17.731	6
<b>Wounaan</b>	6.882	2
<b>Teribe</b>	3.305	1
<b>Bri bri</b>	2.521	0,9
<b>Bokota</b>	993	0,3
<b>No declarada</b>	477	0,2

Fuente: XVI Censo Nacional de Población y Vivienda. Mayo 14 de 2002. Resultados Finales.

Los pueblos indígenas se encuentran distribuidos en toda la geografía nacional, con énfasis en el sector rural y generalmente en áreas de difícil acceso. Gran parte de los Ngobes y Buglés están localizados en la Comarca Ngöbe-Buglé; el Pueblo Kuna está ubicado en la Comarca Kuna Yala, en la Comarca Kuna de Madugandí, en la Comarca Kuna de Wargandí, y en las comunidades de Púcuru y Paya, que se organizaron en el Congreso General de Takarkunyala, localizadas en el Parque Nacional de Darién. Por su parte, los Emberá y Wounaan están localizados en la Comarca Emberá-Wounaan, pero hay muchas comunidades que quedaron fuera de ella y se organizaron en el Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan igualmente localizadas en la Provincia de Darién y en el Parque Nacional de Darién.

Fuera de los territorios comarcales homologables a las Provincias, la región con mayor concentración indígena es la Provincia de Bocas del Toro, en la que representan el 55,2% de la población; le sigue en importancia la provincia de Darién.

Para el año 2004 el territorio panameño se dividía político-administrativamente en nueve (9) Provincias; éstas a su vez se dividen en Distritos (76) y estos últimos en Corregimientos (588). Así mismo, se crearon cinco Comarcas indígenas con base en los principios constitucionales.

A través de la figura de las Comarcas, el Estado panameño reconoce el derecho que sobre el territorio tradicional tienen los pueblos indígenas. Cinco de los siete grupos indígenas del país han sido beneficiados con la creación de Comarcas:

- Comarca Kuna Yala, Ley 16 de 1953.
- Comarca Emberá, Ley 22 de 1983.
- Comarca Madugandí, Ley 24 de 1996.
- Comarca Ngobe Bugle, Ley 10 de 1997.
- Comarca Wargandí, Ley 34 de 2000.

<sup>9</sup> Azcárate, L: "Definición de los modelos de intervención del sistema de protección social en el contexto indígena panameño", Informe de consultoría. Gabinete Social - Ministerio de Desarrollo Social - Sistema de Protección Social (SPS) - Red de Oportunidades - Fondo Fiduciario Enlace de Inclusión Social - Banco Interamericano de Desarrollo (PN-t1021), Panamá, marzo 2007.

La autonomía se basa en el derecho a la autodeterminación, es decir, la reducción de la intervención del Estado en las decisiones sobre cómo se define el modo de vida dentro de las comunidades indígenas. Está asociada al reconocimiento de derechos políticos tales como, elegir a sus autoridades con arreglo a sus usos y costumbres; derechos sociales en tanto respeto y reconocimiento de sus propias instituciones; derechos económicos como la transferencia de recursos y, sobre todo, participación de las comunidades en los proyectos de desarrollo; por último, derechos jurídicos mediante los cuales el orden legal nacional reconozca normas de derecho consuetudinario.

Tres de estas Comarcas son casi homologables a Provincias y dos a Cantones y corregimientos, pero las leyes de creación de las Comarcas de Kuna Yala, Ngobe-Buglé y Emberá no definen explícitamente su categoría político-administrativa, quedando un cierto vacío en esta definición que genera ambigüedades y confusiones. En cambio las comarcas Kuna de Wargandí y Madugandí tienen categoría de corregimiento.

Esta autonomía ha sido un logro, pero según algunos entrevistados, al cabo de su implementación no se ha encontrado aún un punto de equilibrio por ambas partes - el Estado Nacional y las autoridades de las propias Comarcas - respecto de ámbitos y cuestiones compartidas que faciliten el acceso de la oferta de programas en beneficio de la población y que respete la cosmovisión y costumbres de las comunidades.

### **5.3. La situación de la población afro descendiente.**

- No se dispone de datos de caracterización de la población afropanameña ya que – como se explicará más adelante - no se recoge ni se procesa información por condición étnica, excepto en el caso de la población indígena.
- A pesar de ello, según datos publicados en la prensa por la Contraloría – organismo responsable de las estadísticas oficiales - se estima que los afro descendientes representan el 14% de la población.
- Este registro – a juicio de la mayoría de los entrevistados - oculta la verdadera dimensión de esta población.
- Uno de los argumentos y dificultades técnicas esgrimidas alude a las dificultades para la formulación de preguntas adecuadas (quienes son afros, cuales son los grupos que pueden diferenciarse dentro de la etnia, cómo se autodenominan, etc.), que permitan producir información sobre su real magnitud y condiciones de vida.

### **5.4. La situación de las mujeres.**

Según datos del Informe Nacional Clara González de 1999 (DINAMU/99):

- las mujeres representan el 36.5% de la Población Económicamente Activa (PEA);
- la Tasa de desempleo femenino es de 19.1% mientras que la de los varones es del 9.6%, ello indica una clara situación de desventaja de la mujeres en función del comportamiento del mercado de trabajo.
- según datos del Plan Nacional Mujer y Desarrollo (1992)<sup>10</sup>, un tercio de los hogares panameños son jefaturados por mujeres, concentrándose allí la pobreza.
- a pesar de que la participación económica de las mujeres ha aumentado considerablemente en los últimos años, su contribución a la generación de riqueza sigue siendo ignorada.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> No se dispone de datos más actualizados ya que la publicación del Informe Nacional Clara González – DINAMU, se encuentra en la etapa final de elaboración para su posterior publicación con datos actualizados, aparentemente al 2006.

Otro eje sustantivo para analizar la situación de la mujer es el referido a la participación ciudadana y política de las mujeres. En este punto se observa que:

- en la actualidad, sólo 3 de 13 ministerios cuentan con ministras,
- se cuenta con 7 Legisladoras de un total de 72 miembros de la Asamblea Legislativa,
- la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia es una mujer y afro descendiente.
- esta diferenciación en el acceso a puestos de decisión también se observa en el ámbito de las empresas y en el de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, en las cuales, las mujeres suelen ocupar cargos de nivel secundario en las estructuras de toma de decisión.

Respecto de la situación en relación con el acceso a la educación:

- las mujeres acceden en forma prácticamente paritaria al sistema educativo,
- pero los índices de analfabetismo, muestran una leve desventaja en detrimento de las mujeres ya que alcanzan al 10.3% de los hombres y a un 11.1% de las mujeres.
- estos porcentajes de analfabetismo se incrementan en el caso de las mujeres indígenas, elevándose al 53% de ellas; siendo las más afectadas, las de la etnia Kuna.

Respecto de las relaciones de género:

- Se destaca la existencia de índices significativos de violencia doméstica, que en general se traduce en violencia hacia la mujer.
- Las prácticas culturales y las estructuras económicas les han impedido el acceso a los medios de producción (tecnología, tierra, capital) y sigue restringiendo el empleo y las oportunidades económicas para mujeres, en especial las de zonas rurales, y las discriminadas por motivos de etnia, edad, raza y clase social.

## 5.5. Síntesis y conclusiones

- Si bien la cuestión indígena ha sido incorporada al diseño de las políticas, (reconocimiento de territorios y de su autodeterminación, conservando sus formas de organización y de autoridad), estas poblaciones se encuentran en situaciones de extrema pobreza y exclusión.<sup>12</sup>
- Resulta evidente a partir de los datos que los indígenas y los niños constituyen los grupos de mayor vulnerabilidad social, por tanto son quienes experimentan niveles mayores de exclusión ya que su condición de pobreza opera como un limitante para el acceso a los servicios que el Estado ofrece. y es una amenaza respecto del ejercicio pleno de sus derechos,
- La situación de la mujer muestra una alta vulnerabilidad en los casos en los que además son pobres e indígenas y viven en zonas rurales; y como lo demuestran

---

<sup>11</sup> Fuente: Asociación Centro de Estudios y Acción Social Panameño (ACEASPA). Editado de <http://www.ceaspa.org.pa/>

<sup>12</sup> En el momento en que se estaba desarrollando esta consultoría la cuestión indígena estuvo presente en los medios periodísticos enunciando la discriminación que sufren en el sistema de salud, y por la muerte de niños y adultos indígenas en la Comarca Ngobe Bugle por una enfermedad respiratoria no identificada, pero que desde algunos observadores se asocia fuertemente a la desnutrición y mala alimentación.

diversos estudios estos factores inciden negativamente sobre el registro oportuno de los nacimientos de sus hijos.

- En el caso de las mujeres negras o afro, se menciona desde algunos entrevistados – miembros de organizaciones representativas de población afro antillana- la existencia de una triple discriminación: por mujeres, por negras y por pobres. Y esto adquiere mayor relevancia en los ámbitos urbano - marginales<sup>13</sup>.

## **6. ESTADO DE SITUACIÓN DEL REGISTRO DE PERSONAS.**

---

En este capítulo se describe la situación de la población respecto del acceso al registro de nacimientos y al documento de identidad (cédula).

Para ello se sintetizan los datos más significativos recogidos en el trabajo de campo y se identifican los grupos poblacionales en los que esta problemática se concentra.

### **6.1. Subregistro en la población residente en Panamá**

- Estimativamente en Panamá se producen alrededor de entre 60 y 64 mil nacimientos por año, y el porcentaje de subregistro se calcula sobre los nacimientos informados, es decir sobre aquellos que llegaron a completar su parte clínico y/ el certificado de nacimiento vivo, que son los atendidos por profesionales del campo de la salud.
- Los datos oficiales – tal como se lo apreciará en los capítulos siguientes – indican que Panamá tiene un relativamente bajo nivel de subregistro de personas, que oscila según las fuentes entre un 5 o 6%. Este dato se asocia al alto porcentaje de “partos con asistencia profesional” - categoría que incluye a la totalidad de los partos atendidos por profesionales del campo médico en instituciones y/o en domicilios- el cual asciende al 91,4% o al 94% (según los distintos informantes).
- Si bien en esos casos el subregistro es menor, las causas del mismo estaban vinculadas a rigideces de la propia legislación, que no permitía realizar las inscripciones de oficio de los nacimientos de los cuales se tuviere constancia mediante un parte clínico de nacimiento, hasta un año después del nacimiento del menor. La solución a este problema se da en 2006 mediante la modificación y modernización de la Ley del Registro Civil, disminuyendo los plazos para la realización de las inscripciones de oficio, de un (1) año a seis (6) meses y las respectivas adecuaciones en cuanto a la liberalidad en los cambios, modificaciones y supresiones administrativas de nombres y otras inscripciones. Igualmente se han flexibilizado algunos de los requisitos para la inscripción de los menores de edad, cuyos padres no hicieron su inscripción antes de que hubieran cumplido los dos (2) años de edad.
- Por lo tanto, aproximadamente entre un 6% y un 9% de los partos no son atendidos por profesionales del campo de la salud, y ocurren preferentemente en domicilios.

---

<sup>13</sup> Organizaciones sociales han presentado una Plataforma Política de los Afro-panameños, que propone herramientas de organización, concienciación, sensibilización y visibilización para la coordinación y realización de acciones). Un Anteproyecto de Ley mediante el cual se dictan medidas para promover la igualdad de oportunidades de acceso al mercado laboral en la República de Panamá y se eliminan prácticas discriminatorias. Un Plan Maestro Nacional de Desarrollo Sostenible de los Afro-panameño, que consiste en un modelo de desarrollo en busca de la erradicación de la desventaja económica y sub-representación política de las poblaciones y comunidades afro-panameñas.

- La desagregación de este dato según Comarcas Indígenas demuestra la alta correlación existente entre partos no institucionalizados y pobreza extrema, asociada a su vez con la ruralidad, la inaccesibilidad geográfica, la condición étnica y la inaccesibilidad cultural.
- En la Comarca de Kuna el 30% de los partos son atendidos por parteras empíricas, familiares o vecinos, y por lo tanto ocurren en los domicilios; no quedando un registro del mismo mediante parte clínico de nacimiento.
- En la Comarca Ngobe Buglé el 65% de los partos son atendidos por no profesionales, derivándose de ello la no constancia clínica del nacimiento.
- Algunas estimaciones no oficiales indican la existencia de alrededor de 16 mil menores de 18 años sin registro en las zonas rurales alejadas, incluyendo las Comarcas.

El problema del subregistro o de inscripciones tardías en la población indígena, fundamentalmente entre la que vive en las comarcas, supera en casi 6 o 7 veces la estimación de subregistro para el total país. Particularmente en la Ngobe Buglé el no registro de nacimientos asciende al 30% aproximadamente y las inscripciones tardías al 60%.

## 6.2. El subregistro entre la población migrante y en la frontera

- Esta problemática es mayor aún entre la población indígena de las Comarcas cercanas a las zonas fronterizas con Costa Rica y con Colombia; esta población se desplaza fácilmente por la frontera, para trabajar o para utilizar los servicios de salud costarricenses, produciéndose nacimientos que no quedan registrados en Panamá con los consiguientes problemas de documentación posterior.
- La situación en la frontera con **Costa Rica** se caracteriza por la migración de los indígenas al cultivo del café, lo que provoca que muchos de los niños de estas etnias indígenas nazcan en suelo costarricense. Esto hacía que los padres de estos niños tuvieran que realizar un trámite de inscripción de nacimiento como panameños nacidos en el exterior, que es en general complicado y costoso, por los costos y las distancias a recorrer para poder efectivizar dicho trámite y la autenticación de los documentos sustentadores del nacimiento para su posterior inscripción en la República de Panamá.
- Para facilitar estas inscripciones, se ha logrado que la Cancillería panameña nombre un cónsul panameño, cuyo salario es cubierto por el Tribunal Electoral, en la comunidad de San Vito, Coto Brus, Costa Rica, que se encarga de realizar los trámites pertinentes para la autenticación y exoneración, de requerirse, de estos trámites, remitiéndolos al Registro Civil panameño.
- La situación en la frontera con la **República de Colombia** tiene otras características y está ligada a problemas derivados de la situación política interna de dicho país. En el área fronteriza con la República de Colombia, debido al conflicto armado que se ha vivido, se ha producido una migración de ciudadanos colombianos a las áreas de la Provincia del Darién (Panamá), donde grupos de ACNUR han organizado las comunidades para darles ayuda y organizar a estos refugiados.
- En estos grupos se presenta el problema de menores de edad que vienen con sus padres de Colombia y que posteriormente quieren inscribirlos como panameños.

Para responder a este problema – según las autoridades del Registro Civil -se hace un control estricto de las personas que se encuentran inscritas en el listado de la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (OMPAR) y los familiares que los acompañaron a su ingreso en suelo panameño. Una vez realizada la investigación, se procede, según el caso, a darle las facilidades como refugiado o proceder con su inscripción, si se comprueba que el menor nació en suelo panameño. Según el Director Nacional del Registro Civil: “En Panamá se siguen las dos grandes corriente para el otorgamiento de la ciudadanía, el “ius soli” o derecho de suelo y el “ius sanguinis” o derecho de sangre. Esto da origen a que los hijos de los guerrilleros que nacen en suelo panameño por tener sus campamentos en Panamá, tengan derecho a la nacionalidad panameña y a que el Registro Civil los inscriba, en muchos de esos casos, a través de iniciativas que lleva a cabo ACNUR”.<sup>14</sup> Sin embargo otros actores (tales como UNICEF) interesados en la situación de estos niños, consideran que estos quedan en una situación de mayor desprotección que los refugiados, ya que no se aplica en forma inmediata el “ius solis” y quedan catalogados en una figura de “protección temporal” que no les asigna los mismos derechos que a los refugiados.

- Además de la situación fronteriza, se estima que el problema del subregistro se concentra también entre la población migrante. Respecto de este grupo poblacional se estima que en Panamá hay aproximadamente 300 mil colombianos, muchos de los cuales son inmigrantes ilegales que pasan al territorio panameño huyendo de la guerrilla. Si bien no hay datos precisos sobre la dimensión que alcanza, el supuesto que se maneja entre los funcionarios es que este es un problema de difícil resolución, ya que el migrante en general tiende a invisibilizarse ante las autoridades, justamente por su situación irregular.

### 6.3 . Síntesis y conclusiones.

- El nivel de subregistro de nacimientos oscila entre el 4% y 6% para el total país, asumiéndose la hipótesis de que este porcentaje es mayor en las comunidades indígenas, fundamentalmente en la Ngobe Buglé y Kunna, en las que supera en 7 veces el promedio del país. Es decir se podría estimar que en esas poblaciones indígenas el subregistro oscila entre el 28% y el 40%
- Existe una fuerte asociación entre pobreza, ruralidad / aislamiento y condición étnica indígena (cuyo peso sobre la población es significativo) y en el caso de los afro descendientes, su condición étnica y la pobreza en áreas urbanas, son factores asociados a la situación de subregistro de nacimientos. No fue posible obtener y analizar datos referidos a la distribución del subregistro de nacimientos según sexos.
- Existe además un supuesto fuerte respecto de que la indocumentación no es un problema de la población panameña (blanca, mestiza), debido a que esta población tiene una alta cultura registral y a que las instituciones públicas y sus normativas, han facilitado el acceso al registro y al documento, flexibilizando requisitos y acercando la oferta del servicio (por ejemplo colocando oficinas de RC en los efectores de salud).
- Por lo tanto y avalado por los datos de los que se dispone, se considera que el subregistro se concentra prioritariamente en tres grupos poblacionales identificados,

---

<sup>14</sup> Ponencia de la Comitiva de la República de Panamá “Derecho a la identidad, oportunidades y retos. El subregistro de nacimientos en la República de Panamá”, Dr. Ddámazo Solís Peña . Director Nacional del Registro Civil , Tribunal Electoral República de Panamá Vicepresidente del CLARCIEV

tales como: a) la etnia Ngobe Buglé, b) las personas migrantes y c) los niños que nacen en la frontera:

- ya sea de padres panameños que nacen en suelo costarricense o
- de padres colombianos que nacen en suelo panameño,

Estas son los tres grupos de mayor vulnerabilidad respecto del subregistro y la indocumentación en Panamá.

- Considerando el caso de la etnia Ngobe Buglé en la cual se concentra el mayor porcentaje de subregistro de nacimientos, un elemento adicional para considerar el diseño de estrategias de captación de esta población para el registro oportuno de los nacimientos, es su carácter nómada (varios entrevistados refieren que se mueven constantemente en un territorio vasto), y también la dispersión de los asentamientos de esta población en un territorio que presenta características de inaccesibilidad.
- Estos factores ejercen un fuerte condicionamiento sobre las pautas de comportamiento de estas poblaciones frente a hechos vitales tales como los partos y los nacimientos. Inciden en la no institucionalización de los partos - y por tanto - incrementan el subregistro de nacimientos en la población indígena.
- Otro elemento clave para pensar estrategias de eliminación del subregistro de nacimientos es considerar y atender la situación de las fronteras, fundamentalmente la de Colombia ya que en el caso de Costa Rica parece haberse alcanzado una solución adecuada para la atención del problema en esa frontera. No obstante ello sería prudente monitorear los logros que se obtengan sosteniblemente en el tiempo a través de la figura del Cónsul habilitado para registrar los nacimientos en dicha frontera.
- La migración transitoria a países fronterizos (Costa Rica y Colombia) por la cosecha del café o para utilizar los servicios de salud, o bien por razones políticas, agrava la situación del subregistro entre la población indígena (fundamentalmente en la Comarca Ngobe Buglé); esto hace que nazcan niños de padres panameños en dicho país y que estos no sean registrados ni en Panamá ni en Costa Rica. En tanto que en el caso de Colombia, se produce el hecho de que nacen en suelo panameño hijos de refugiados colombianos o bien de migrantes que no pueden acreditar su condición de refugiados. En ambos casos se han dispuesto respuestas prácticas para solucionar estos casos apelando a acuerdos con el país vecino y a gestiones con el ACNUR respectivamente.
- Los partos no institucionalizados se dan mayoritariamente entre las mujeres indígenas, y asociado a ello, en muchos casos no cuentan con el apoyo y reconocimiento de sus hijos por parte de sus parejas. Esto opera no como un obstáculo administrativo (ya que pueden registrarlo con su apellido), sino como una limitante de orden social - cultural (se sienten menospreciadas socialmente al aceptar la situación de ser madres solas, sin pareja).
- Se ha avanzado en flexibilizar algunos de los procedimientos requeridos para habilitar la inscripción de los nacimientos, pero indudablemente la alta concentración del subregistro en una población identificada –como es la Ngobe Buglé – indica la necesidad de diseñar estrategias específicas y desconcentradas, de acercamiento del servicio a estas poblaciones que complementen y refuercen las iniciativas existentes, con el propósito de eliminar el subregistro de nacimientos y la posterior indocumentación.

## 7. LAS FUNCIONES DE REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS: EL TRIBUNAL ELECTORAL.

---

### 7.1. Funciones del Tribunal Electoral: antecedentes y características generales del registro y documentación de las personas.

El Tribunal Electoral es el encargado de efectuar la inscripción de los nacimientos, defunciones, naturalizaciones, matrimonios y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; también es responsable de hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones. Institucionalmente dentro del Tribunal Electoral existen dos Direcciones Nacionales abocadas a las tareas pertinentes al registro y cedulaación: la Dirección Nacional de Registro Civil y la Dirección Nacional de Cedulaación, ambas interlocutores calificados a los fines de este diagnóstico de situación

Como tal, el Tribunal Electoral es por tanto el responsable de la custodia y conservación de los documentos públicos relativos al estado civil y está autorizado para expedir copias y certificaciones sobre la base de dichas inscripciones y anotaciones.

Es el Tribunal Electoral a través del Registro Civil quien centraliza tanto las inscripciones de nacimientos como la cedulaación de los ciudadanos.

### 7.2. Procedimientos para el Registro de Nacimientos.

El sistema vigente en Panamá, según la opinión de los responsables del Tribunal Electoral - es similar al de Costa Rica, en el cual todos los procesos están concentrados en una misma institución. Siguiendo este modelo, en Panamá es el Tribunal Electoral el responsable de:

- el registro de hechos vitales,
- otorgar el documento y
- elaborar los padrones electorales.

El responsable de la Dirección del Registro Civil indica que dicha Dirección se ocupa del registro e inscripción de todos los hechos vitales que ocurren a lo largo del ciclo de vida de las personas: los nacimientos, matrimonios y defunciones.

En la actualidad se emiten los siguientes documentos respaldatorios del nacimiento y de la identidad jurídica de las personas:

- En el momento del nacimiento, en las instituciones de salud se extiende “**el parte clínico de nacimiento**”. Este es completado por el profesional que atendió el parto, o por personal administrativo con firma del médico; pero también es completado - según los casos - por los registradores auxiliares o bien en las oficinas del RC por su personal administrativo.
- Ese parte clínico se envía al RC que tiene oficinas en todas las cabeceras provinciales y están conectadas en línea con el RC central y con los hospitales. Además una segunda copia del Certificado de Nacimiento va a la DEyC y otra queda en el archivo interno de salud.
- Luego los padres tienen que inscribir al niño en el RC extendiéndose en ese momento el “**acta de nacimiento**”. Se debe acudir a una oficina de Registro Civil ubicadas en todo el país, o a los centros hospitalarios ante los funcionarios acreditados para este fin o en las áreas apartadas, ante los registradores auxiliares.
- Se deben presentar dos (2) testigos que no tengan parentescos con los que inscriben el nacimiento.

- Si es la madre quien efectúa la inscripción, el niño será registrado con el apellido de la madre, y no con el del padre, al menos que esté casada y el matrimonio se encuentre vigente.
- Deben presentar su cédula de identidad personal, pagar B/2.50 y anexarle B/ 4.00 en timbres con excepción de los certificados que están exonerados como el de nacimiento para uso escolar o nacimiento.
- Todos los certificados de nacimientos son expedidos el mismo día en que se efectúa el trámite ante el Registro Civil, con excepción de los casos en los que aparezcan inconsistencias por errores involuntarios al momento de inscribir los nombres de los padres.
- Los Nacimientos con asistencia médica se inscriben mediante la presentación de un parte clínico expedido de forma gratuita por el médico o persona autorizada que atendió el nacimiento.
- Si el nacimiento ocurre sin asistencia médica, en casas, transportes o en cualquier otro sitio, se toma una declaración con los datos proporcionados por el declarante, corroborados por dos testigos que tienen que conocer todos los detalles del nacimiento.
- Cuando transcurren seis meses de ocurrido el nacimiento y no se produjo la inscripción de manera voluntaria por parte de los padres, el RC “inscribe de oficio” esos casos que constan en los partes clínicos, para que estos tengan una identidad como panameños.
- Los nacimientos deben inscribirse antes de cumplirse los 2 años del nacimiento, de lo contrario se realizará el trámite de la declaración tardía por medios supletorios de prueba.
- Los nacimientos en el extranjero, de padre o madre panameños se inscriben en el Departamento de Hechos Vitales y Actos Jurídicos de panameños ocurridos en el exterior, con la presentación de un certificado de nacimiento del país donde nació la persona, autenticada por el cónsul panameño del respectivo país y por la Cancillería. Si el certificado no está en español debe llevar una traducción hecha por un traductor público autorizado de Panamá y la copia de la cédula del padre panameño.
- Los nacimientos de los niños que pertenecen a alguna de las etnias indígenas se inscriben mediante la declaración del padre o de la madre o de un pariente del menor. Si la persona es mayor de edad se oficia la inscripción con la declaración jurada de la propia persona a la que se refiere el nacimiento.
- La inscripción de Nacimientos, cuyos padres son menores de edad, se efectúa de acuerdo al lugar donde haya ocurrido el nacimiento. Si el padre menor de edad tiene 16 años al momento de ocurrido el hecho vital; o la madre, si al momento de ocurrido el nacimiento tenía 14 años, los padres menores de edad son los que firmarán el acta de declaración y no sus representantes legales.
- El reconocimiento voluntario se realiza cuando en la inscripción de nacimiento de un menor no aparece la mención del nombre del padre. Para colocar la paternidad en la inscripción de nacimiento, los padres, de mutuo acuerdo, deberán presentar una solicitud acompañada de sus cédulas, ante cualquier Dirección Provincial del Registro Civil, o al Departamento Jurídico de la Dirección General del Registro Civil y una vez

cumplidas las formalidades, se procederá a dictar una resolución motivada ordenando la anotación de la paternidad.

- En términos de organización y sistematización de procedimientos es importante señalar que en Panamá existe un archivo Central, sustentado en una única base de datos informatizada que da servicio en línea a todas las oficinas Regionales y distritales del Tribunal Electoral, así como a los hospitales públicos más importantes del país.
- Existe un número único de inscripción de nacimiento, de la inscripción de matrimonio o de la inscripción de defunción, es dado por el sistema alfanumérico, eliminando lo manual del proceso.
- La estructura del número de inscripción hace referencia en primer lugar a la PROVINCIA donde acontece el hecho vital o acto jurídico, la segunda numeración hace referencia al TOMO que se está utilizando y la tercera numeración se trata de la PARTIDA concreta, dentro del Tomo, donde se encuentra la inscripción. Ejemplo: Número de inscripción de nacimiento 8-800-200
- Panamá ya cuenta con una ley de almacenamiento tecnológico que permite desechar los archivos de papel a medida que las instituciones desarrollan proyectos de digitalización de sus respectivos archivos.

### **7.3. Procedimientos respecto de la cedulaación: su evolución y situación actual es la que se describe a continuación.**

En el primer cuarto del siglo XX, la cédula de identidad personal, era legalizada para acudir a las urnas una sola vez, ya que al ejercer el sufragio, estas debían ser entregadas y anuladas en la mesa de votación, correspondiéndole esta labor al jurado de dicha mesa.

En 1931 se establece legalmente el doble uso para la cédula de identidad personal, es decir, para el sufragio como medio permanente y para todos los fines legales.

La historia política panameña ha venido ligada a la estratégica cédula para poder votar. Pero la ley restringía expresamente el derecho al voto de la mujer. Por lo tanto para las mujeres la cédula sólo servía para identificarse y no para ejercer el derecho político del voto.

En 1941 se habilita por ley (Ley 98) el derecho a votar y a ser elegidas para cargos públicos, a las mujeres panameñas de 21 años con diploma universitario o formación profesional, normal de enseñanza secundaria. Esta exigencia era sólo para las mujeres, ya que los varones, independientemente de su nivel cultural, gozaban de plenos derechos políticos.

La Constitución de 1946 pone fin a esta exclusión de la mujer, y en 1956 a través de un Acto Legislativo (N° 2) se establece:

- La prohibición de cualquier acto que impida o dificulte a un ciudadano obtener su cédula de identidad.
- La creación del Tribunal Electoral, como se conoce hoy.
- Funciones de jurisdicción penal electoral y la participación en los tramites de solicitudes de naturalización.
- Se le encomienda constitucionalmente la responsabilidad de la Cedulaación.

En 1958 se funda la Dirección General de Cedulación, a la que se le ordena ceder a todos los panameños y extranjeros domiciliados en Panamá, estableciendo la gratuidad de la misma. Se incorpora la toma de huellas dactilares y se condicionó la expedición de la cédula a la existencia e inscripción de la respectiva partida de nacimiento en el Registro Civil.

También se estipuló un límite de tres meses para la obtención de la cédula una vez cumplida la mayoría de edad.

Tienen derecho y obligación de portar cédulas de identidad:

- Los panameños mayores de 18 años, los menores emancipados o habilitados de edad.
- Los nacidos en el extranjero, mayores de 18 años adoptados por nacionales panameños que los sean al momento de la adopción.

Actualmente en Panamá existen los siguientes documentos:

- **La cédula de identidad, que es obligatoria a partir de los 18 años de edad.**

Este documento de identidad personal tiene en su parte frontal la bandera panameña, los nombres y apellidos del titular, número de cédula, nombre usual, fecha y lugar de nacimiento, sexo, fecha de expedición y de expiración del documento, y la firma del portador. La cédula tiene una vigencia de 10 años. Es decir, lleva impresa a colores la bandera nacional y como membrete figura "República de Panamá", contiene además los siguientes datos:

- Número de la cédula (8-430-70) 8 - La Provincia; 430 - El Tomo; 70 - Partida o Asiento
- Nombre completo como aparece inscrito en el registro civil y usual del portador cuando así lo ha demostrado.
- Sexo
- Fecha de nacimiento de acuerdo con la inscripción del registro civil.
- Lugar de nacimiento
- Firma del portador, en caso de que no sepa escribir un testigo lo hará a ruego
- Facsímil de la firma del director general de cedulación
- Fotografía a colores del interesado.
- Condición de nacional o extranjero.
- Fecha de expedición y expiración.

En el reverso se puede apreciar el código de barras, la cédula del portador, la firma del Director General de Cedulación. Posee estrictas medidas de seguridad, entre ellas: un sistema de adhesión que impide que sea deslaminada, diseño aplicante variable y ultravioleta

- **La cédula juvenil, que por ahora es optativa, pero a partir del año próximo (2008) va a ser obligatoria a partir de los 12 años.**

La disposición de dos cédulas se decidió como modo de generar mayores resguardos y evitar duplicaciones de identidad, ya que el acta o certificado de nacimiento no tiene ni foto ni huella, en tanto que una cédula implica la toma de la huella que a partir de los 12 años ya está configurada.

Los procedimientos y aranceles a pagar en cada trámite son los siguientes:

**Cédulas por primera vez**

1. Acudir a las oficinas del Tribunal Electoral a nivel nacional.
2. Es gratuita y debe presentar dos fotocopias de la cédula del padre o la madre.

3. La cédula es entregada al día siguiente de la toma de la triada.

### **Renovación de cédulas**

- 1 La renovación es gratis si presenta su cédula vencida en las oficinas del Tribunal Electoral.
2. De no mostrar su documento expirado deberá pagar una multa de B/5.00
3. La cédula se le entregará un día posterior de tomarse la fotografía, huella y firma.

#### ***Primera vez:***

2 timbres de B/.1.00 c/u

Pagar B/.12.50 (B/ 2.50 por el trámite y una Multa de B/.10.00)

#### ***Segunda vez:***

2 timbres de B/.1.00 c/u

El pago de B/ 27.50 (B/.2.50 por el trámite y una multa de B/.25.00)

#### ***Tercera vez en adelante:***

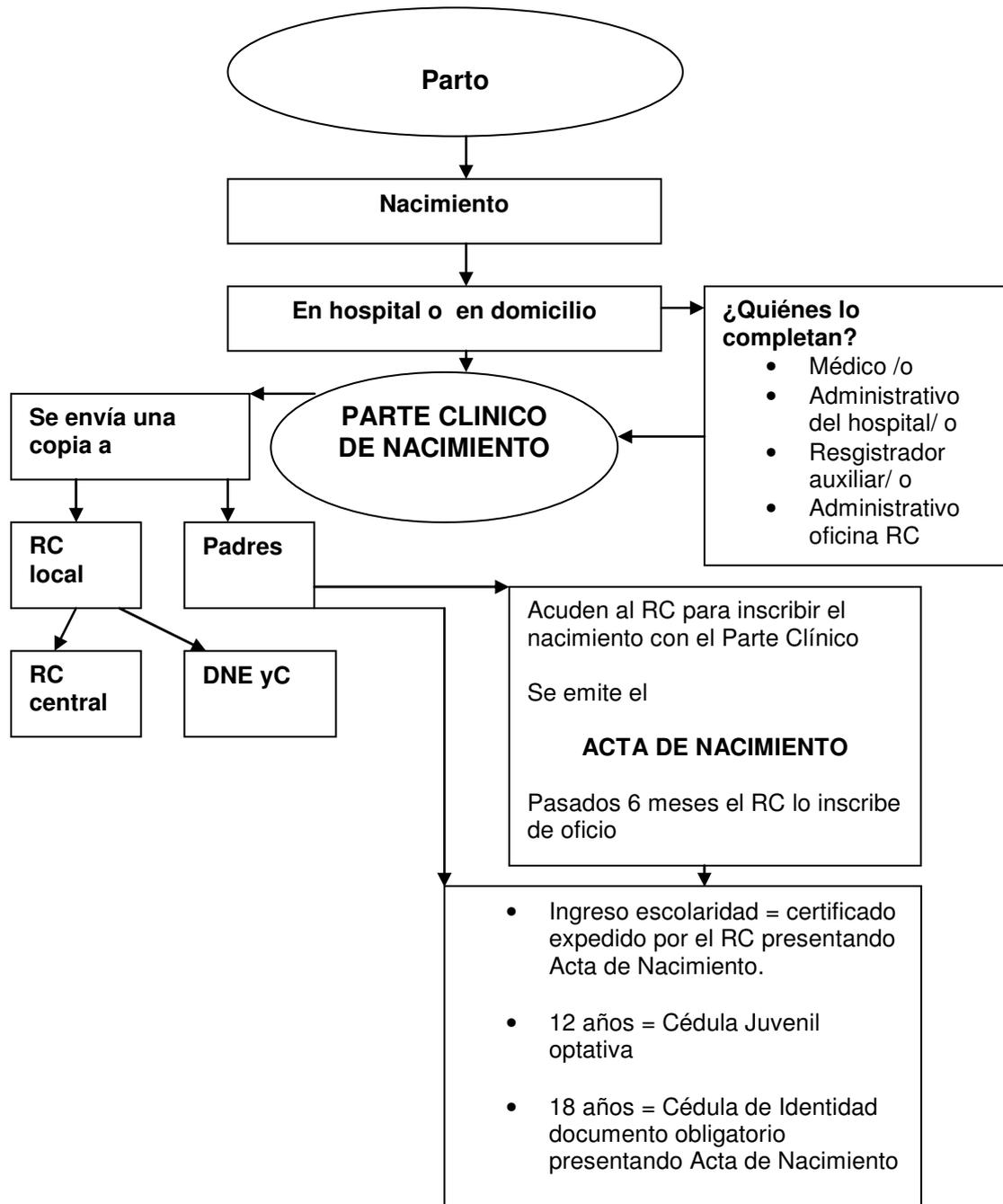
2 timbres de B/.1.00 c/u

El pago de B/ 37.50 (B/.2.50 por el trámite y una multa de b/.35.00)

- Esto genera algunas complicaciones posteriores, ya que se coloca el apellido de la madre (que es el dato que por lo general figura en el parte clínico) y se le asigna un nombre que probablemente no sea el que sus padres le dieron. Esto se subsana cuando los padres, en algún momento del ciclo de vida del niño (en general para obtener el carnet de vacunación o cuando se lo exigen en la escuela) se aproximan al RC para realizar la inscripción. En ese momento pueden inscribirlo con el nombre real.
- Esta decisión del RC - según su responsable - permite un mejor control estadístico de los hechos vitales producidos y garantiza el registro jurídico de los niños de manera provisoria hasta que sus padres completen el trámite.
- Todos los trámites son gratuitos, al igual que la cédula de primera vez.

El desafío según el Director del Registro Civil es atender adecuadamente las zonas inaccesibles en las que se concentra la población indígena.

## Gráfico resumen del procedimiento de registro de nacimientos



### 7.4. Acciones y estrategias de registro de nacimientos y la cedulación.

El RC ha venido desarrollando algunas estrategias de trabajo específicas tales como:

- Giras conjuntas entre el RC, la Dirección de Cedulación y el Tribunal Electoral, de modo tal de cumplimentar en un mismo proceso la inscripción de nacimientos, la

cedulación de las personas mayores de edad sin documento y la incorporación de los mismos en los padrones electorales. Con el dato de la inscripción se emite la cédula, en la que se indica la residencia y con ese dato se los incluye en los padrones.

- Selección y capacitación de “registradores auxiliares”, que son personas de las mismas comunidades con un perfil específico (reconocidas socialmente por la comunidad, con manejo de lecto- escritura y del idioma de la comunidad) a las que no se las incorpora en la planta del RC, sino que se les paga “una dieta” (30 dólares mensuales) como estímulo para el desarrollo de la tarea. Ellos captan mujeres embarazadas y niños nacidos sin inscripción, procediendo a realizar el trámite correspondiente. Estos registradores son 300 en todo el país.
- Señalan que hubo un compromiso del BID de aportar un financiamiento de aproximadamente 500 mil dólares, los cuales estarían destinados en parte al equipamiento necesario para fortalecer la estrategia (unidades móviles y equipamiento informático) y el resto para la calificación y capacitación de los recursos humanos; lograr este apoyo - desde la perspectiva de los entrevistados - les permitiría cumplir con las metas del milenio y garantizar la documentación para todos los panameños.

Esta información fue constatada por la consultora a través del Informe de consultoría correspondiente a PANAMÁ – APOYO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ATN/KE – 9797 –PN (PN-T1021)/ PRESENTACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA DURANTE LA NEGOCIACIÓN DEL MODELO DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA RED DE OPORTUNIDADES - INFORME FINAL - ABRIL 2007, Consultor: Francisca Rivero Garay. En dicho informe se mencionan acuerdos logrados entre el BID, el Tribunal Electoral y la Red de Oportunidades para la definición del subcomponente Registro Civil en el Componente de Inclusión Social. Los acuerdos alcanzados en dicha reunión, permitieron incluir en el documento del programa una descripción específica de los aportes que al entidad bancaria realizará al Tribunal Electoral para garantizar la inscripción y cedulación de los integrantes de las familias que participan de la Red de Oportunidades y que no estuvieran inscritos o no tuviesen su cédula nacional de identidad, preferentemente en zonas indígenas.

Específicamente el programa financiaría:

- Viáticos para giras no contempladas en el plan anual de giras del TE, estimados en USD 60.000.
- Capacitación de los registradores auxiliares que actualmente inscriben nacimientos y defunciones en áreas específicas (USD 70.000)
- Adquisición de equipos básicos para realizar las tareas simultáneamente en varias comunidades: i. computadores portátiles para el proceso de registro (20 unidades de UDS 1.500, lo que significa una inversión de USD 30.000) y equipos móviles para cedulación “Toma de tríada” (14 unidades por USD 20.000, lo que da un total de USD 280.000).
- Gastos de transporte USD 60.000
- Apertura de tres oficinas del RC en tres Comarcas (entre ellas Kuma, Ngobe Buglé dado que son las más extensas y de mayor población) que están conectadas en forma satelital.
- Participación conjunta con el Gabinete Social (dirigido por la Primera Dama) en el Programa “Un buen comienzo para la vida”, cuyo objetivo es promover la atención y control de salud del niño, incluyendo la preocupación por el registro e inscripción de los

niños/as. Esta iniciativa se comenzó a implementar en el año 2005 y lograron en el término de un año 10 mil inscripciones por encima de las registradas en el año anterior.

- Colaboración y apoyo a la Red de Oportunidades, realizando también giras conjuntas a los lugares de difícil acceso en los que residen los beneficiarios de la Red. Hacen “barridos” conjuntos y se reproduce el esquema que ellos utilizan en sus giras: realizan todos los trámites de manera tal de regularizar todas las situaciones que se detecten.
- En las áreas de frontera, en el caso de Costa Rica y en acuerdo con las autoridades de dicho país, designaron un Cónsul (adscrito a la autoridad marítima) para que cumpla la función de autenticar los certificados de nacimiento de los niños panameños nacidos en el exterior, e inscribirlos bajo esa figura. De ese modo se dio una respuesta a los casos de panameños que cruzan hacia Costa Rica, tienen sus partos en el sistema público del país vecinos garantizando la nacionalidad y ciudadanía panameña de estos niños.
- Ambos entrevistados – el Director del Registro Civil y el de Cedulación- enfatizan el hecho de que estas estrategias de acercamiento a las comunidades para resolver los problemas de subregistro y de indocumentación fueron una iniciativa del Tribunal Electoral pre- existente a la Red de Oportunidades.
- El responsable de la Dirección de Cedulación manifiesta que dicha institución dispone de un plan para hacer efectiva la documentación de todos los panameños; considera que el sistema de documentación implementado en el país es bueno y confiable y además se está logrando que sea accesible a toda la población.
- Emitir la cédula juvenil será un elemento de mayor seguridad para resguardar la identidad jurídica de los menores. Actualmente, si bien existe, es muy baja la proporción de la población que saca la cédula juvenil porque tiene un costo (5 balboas). En el futuro, cuando se establezca su obligatoriedad, será gratuita como lo son todos los documentos en Panamá. Solo se arancela la renovación o la pérdida.

#### **7.5. Síntesis y conclusiones.**

- Respecto del registro de nacimientos el procedimiento consiste en la emisión de un “parte clínico de nacimiento” en el momento en que se produce el parto emitido por el centro de salud, el cual es informado mediante envío de copia al RC local para fines de registro y estadística, y a los padres para que estos procedan a la inscripción del nacimiento en el RC.
- Los padres realizan en forma gratuita la inscripción del nacimiento obteniendo el “Acta de Nacimiento”.
- Este trámite es gratuito, pero la documentación adicional a presentar tiene un costo en el caso que los padres no dispongan de ella y deban tramitarla para tal fin.
- Transcurridos 6 meses posteriores al nacimiento, se procede a la inscripción de oficio del niño por parte del RC si los padres no se presentaron espontáneamente a cumplimentar dicho trámite.
- Si bien esto es una acción del Estado para dotar de identidad legal y registro a todos los niños nacidos en suelo panameño, no es informado pertinentemente a las familias con lo cual se producen desajustes en la identidad de las personas y en la mayoría de

los casos descubren la existencia de dicho registro de oficio años después cuando por algún motivo requieren dicho Acta de Nacimiento.

- Por lo tanto deberían pensarse estrategias de llegada a estos casos para informar y corroborar los datos de filiación.
- O bien analizar la pertinencia de unificar ambos documentos – Parte Clínico y Acta de Nacimiento - respaldatorios del nacimiento, generando un único documento que acredite la inscripción del nacimiento en el momento del parto.
- Se ha avanzado en la creación de estrategias de captación y cobertura de la población más vulnerable en función de su condición de pobreza, condición étnica y localización geográfica, a través de la figura de los “registradores auxiliares”. Estas estrategias se han basado en la identificación y valoración de los recursos humanos existentes en las comunidades, estableciendo redes de personas que facilitan el acceso al registro de los nacimientos, aplicando para ello los requisitos y procedimientos establecidos.
- Si bien esta estrategia es positiva y ha mejorado los niveles de captación de subregistro de nacimientos, debe ser optimizada a través de un mayor número de registradores, de una capacitación adecuada y mejorando su articulación intersectorial con otras iniciativas del Estado así como complementando su accionar con un mejoramiento del alcance, cobertura y calidad del servicio del RC:
- Sería recomendable analizar presupuestaria y operativamente la posibilidad de implementar una estrategia de unidades móviles de registro y cedulación que complemente y potencie la acción de los registradores auxiliares, lo cual implica una importante inversión en equipamiento informático de última generación que permita conectar a estas unidades con las oficinas del RC. Esto permitiría “hacer barrido” en zonas aisladas y de población dispersa, de manera más efectiva y rápida en el tiempo.
- Es importante destacar el hecho de que se hayan iniciado acciones que optimizan las condiciones de seguridad del registro de personas, incorporando la cédula juvenil que reúne requisitos de seguridad mayores a los del acta de nacimiento.
- Es necesario mejorar simultáneamente los dispositivos administrativo-tecnológicos y el trabajo colaborativo y desconcentrado en las comunidades.
- Respecto de la cedulación, actualmente la obligatoriedad del documento rige a partir de los 18 años, estableciéndose una asociación entre identidad jurídica e identificación, lo cual no parece contemplar acabadamente el “derecho de los niños y niñas a tener una identidad”.
- Si bien el gobierno está planteando estrategias que apuntan a establecer una cédula juvenil a partir de los 12 años, sería conveniente analizar la implementación de un documento de identidad único otorgado en el momento del nacimiento como forma de cumplir con los preceptos de la Convención y simplificar y optimizar de ese modo la correcta documentación e identidad jurídica de todas las personas.

## **8. LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA: CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y ORGANISMOS PRODUCTORES DE INFORMACIÓN.**

---

### **8.1. La misión y funciones de la Contraloría General de la República.**

Es un organismo estatal independiente, de carácter técnico, cuya misión institucional ha transitado por períodos profundos de transformación en su organización, dependencia y funciones asignadas.

Es la Constitución de 1946, la que establece en su Artículo 223, la creación de un Departamento independiente del Órgano Ejecutivo, denominado Contraloría General de la República.

Actualmente la Contraloría General de la República tiene por función:

- "fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos"; también,
- es responsable de la contabilidad pública nacional, "prescribiendo los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas"; y además,
- ejerce "la coordinación del sistema estadístico nacional, levantando, procesando y difundiendo las estadísticas nacionales"<sup>15</sup>, y
- es el ámbito en el que se procesan las Estadísticas Vitales.

Por esta razón se entrevistó al Director de Estadísticas y Censos de la Contraloría, a la Jefa del Área de Estadísticas Vitales de dicho organismo y a la Coordinadora del Sistema Estadístico Nacional, quien tiene a su cargo la implementación del Plan de Desarrollo Estadístico.

La Dirección de Estadística y Censo<sup>16</sup> tiene por propósito coordinar la producción de información referida a las estadísticas nacionales, y desde ese rol articula con todos los organismos del estado que producen información, siendo receptores de las bases de información de dichos organismos y teniendo la responsabilidad de procesar y producir la información estadística oficial a nivel nacional.

Los restantes organismos (Ministerio de Salud, de Educación, de Desarrollo Social, Registro Civil, etc.) están obligados por Ley a entregar sus bases de datos a la Dirección.

Si bien esto se cumple en general, no siempre estas bases llegan a la Contraloría en el tiempo adecuado: hay demoras que impiden el procesamiento de los datos en plazos de tiempo razonables. En particular mencionan dificultades con el Registro Civil, ya que la perspectiva legal de este organismo respecto de la confidencialidad de los datos, a veces opera como un elemento de retraso para su entrega.

## **8.2. La articulación de la Contraloría con el Registro Civil: el registro de nacimientos y la indocumentación.**

Con respecto al registro de nacimientos y de las defunciones la Dirección procesa la información en base a la información que recibe tanto del Registro Civil como del Ministerio de Salud.

---

<sup>15</sup> Según Decreto No. 176 de 31 de diciembre de 1944, se traslada a la Contraloría, la Oficina de Estadística, que pertenecía al Ministerio de Agricultura y Comercio. Y la Constitución actual reconoce y asigna esta función al ámbito de la Contraloría.

<sup>16</sup> La información que recogen directamente del trabajo de campo es la referida a los Censos Nacionales, y también la encuesta de consumo en hogares que se utiliza para medir pobreza por consumo. Llevaron a cabo la primera medición de la Encuesta de Niveles de Vida y han realizado los primeros barridos correspondientes a la identificación de beneficiarios del programa Red de Oportunidades. Pero su función central es la de procesar y publicar la información estadística nacional, consolidando los datos recogidos por los diversos organismos

Por lo general, la información que se solicita en dichos formularios es completada, y solo un 10% de los casos llega con datos faltantes; a veces se omite la edad de la madre o el nivel de instrucción, pero en general se cuenta con los datos requeridos. Ante estas situaciones tienen la posibilidad de chequear los datos con el Sistema de Identidad Personal del RC, a través del cual ingresando por número de cédula o por nombre y apellido, se pueden completar los datos que faltan en el Certificado.

Pero este no es el único documento que se completa en el momento del nacimiento de un niño, ya que además existe el “parte clínico y acta de nacimiento”, que también se completa en el centro hospitalario por el médico, pero este formulario pertenece al RC y es enviado a ese organismo.

Disponer de dos formularios distintos para registrar el mismo hecho vital y derivarlo a dos instituciones diferentes, genera discrepancias en la información procesada por uno y otro organismo, es decir que, no siempre la información de ambos formularios es consistente, o no siempre se completan para un mismo nacimiento ambos formularios.<sup>17</sup>

Estas discrepancias en la información, plantean algunas alarmas respecto de la inconveniencia de manejar dispositivos y circuitos de flujo y procesamiento de información paralelos, lo cual estaría indicando la necesidad de promover la unificación de los procesos<sup>18</sup>.

### **8.3. La articulación de la Contraloría con la Red de Oportunidades.**

Desde la DEyC se opina que el Programa Red de Oportunidades ha sido una herramienta para hacer visible el problema de la indocumentación en la población adulta.

Las instancias de articulación entre la DEyC y la Red de Oportunidades, implicaron:

- apoyo técnico desde la DEyC al equipo del Programa para la organización y realización de los “primeros barridos” destinados a la identificación de beneficiarios potenciales del mismo.
- La DEyC se hizo cargo de los primeros 26 Corregimientos en el año 2006 y durante 2007 hicieron los barridos en aproximadamente 200 corregimientos; el resto de los corregimientos incluidos en la focalización de la Red fueron relevados por el propio programa.
- la DEyC solo procesó los datos de los relevamientos propios, y el MIDES procesa sus propios relevamientos, ya que dispone de la base de datos completa de beneficiarios del Programa.
- Esta división del trabajo plantea algunas dificultades desde el punto de vista técnico, ya que supone haber recogido información en diferentes momentos, con distintos

---

<sup>17</sup> Los datos procesados para el año 2005, indicaban un porcentaje de 2.3% de subregistro de nacimientos sobre el total de nacidos vivos informados según los datos procesados por la Contraloría; en cambio ese porcentaje era del 3.3% según los datos procesados por el Registro Civil. Esto se debió a que se identificaron partes de nacimientos vivos no registrados en el RC. Por otra parte una cuestión que incide en estas diferencias, es lo referido a las inscripciones tardías, ya que no son coincidentes los plazos de tiempo estipulados por el RC y por la DEyC para definir la inscripción tardía (siendo más exigente y más breve el plazo establecido en la definición que maneja la DEyC).

<sup>11</sup>Por otra parte, ninguno de esto dos datos coincide con la estimación del Censo 2000 respecto de la existencia de aproximadamente un 5% de subregistros.

equipos, distintos formatos y/ lenguajes para el diseño y carga de las bases; es decir que no siempre son coincidentes los criterios metodológicos utilizados resintiéndose la consistencia de la información.

- Según la DEyC habría que realizar un trabajo importante de chequeo de la consistencia y calidad de las bases; el Programa aún no ha podido consolidar una base sólida y confiable de información sobre los beneficiarios y el control de las contraprestaciones,

#### **8.4. La articulación de la Contraloría con los Ministerios de Salud y de Educación.**

Tres organismos intervienen en la toma y procesamiento de información sobre datos de registro y filiación de las personas: el Registro civil y la Dirección de Estadísticas y Censos (que integran la Contraloría), y el Ministerio de Salud (a través de los establecimientos de salud y de la oficina de estadísticas)

Cabe mencionar la diferencia de competencias respecto del procesamiento de información sobre hechos vitales entre la DEyC y el Ministerio de Salud:

- La DEyC (Contraloría) procesa las estadísticas vitales a nivel del país, en tanto que,
- El Ministerio de Salud -a través de su oficina de estadísticas - procesa esta información a nivel de establecimientos de salud.

Hay problemas de descoordinación entre el sector salud y el RC, ya que en algunas zonas se registran diferencias de hasta un 30% de nacimientos sin inscripción en el RC, que sin embargo fueron registrados en el sector salud; el no disponer de oficinas del RC en cada establecimiento de salud genera estas discrepancias en las cifras.

También hay dificultades en cuanto a la completitud y calidad de la información en los casos en que son las parteras o los registradores auxiliares los que completan el parte clínico y el certificado de nacimiento vivo, ya que estos a veces no poseen la capacitación adecuada, incurriendo en errores o a vacíos de información sustantiva para hacer controles de calidad y verificación de los datos.

Utilizar dos formularios diferentes para informar un mismo suceso: el parte clínico y el certificado de nacimiento vivo, agrava la situación.

Surgen inconsistencias en las fuentes y en los formularios, develando esto que no existe un sistema de supervisión de la información referida a los hechos vitales, lo suficientemente riguroso, y que es débil la coordinación intersectorial.<sup>19</sup>

Se está avanzando en el diseño y utilización de un único formulario para informar el registro de un nacimiento, para disminuir las fuentes de inconsistencia de la información y avanzar en garantizar mejor calidad y correspondencia en la información que manejan las diversas áreas de gobierno.

Con respecto a la información sobre el sistema educativo, se identifican algunas dificultades de consistencia en los datos referidos a la tasa de escolaridad, que puede deberse a falencias

---

<sup>19</sup> Se producen algunos avances a través de una iniciativa de la Unión Europea para conciliar y homologar los sistemas de información en salud (Red Métrica- Health Metric); el objetivo es coherentizar y unificar el tipo de información en salud (definiciones, criterios de levantamiento y medición, etc.) y los modos de uso de la misma

en los registros del propio sistema educativo. Por ello, una tarea pendiente es analizar el flujo de la información y las formas de procesamiento de la misma en el Ministerio de Educación<sup>20</sup>.

#### **8.5. La medición de la variable etnia y género en las estadísticas oficiales.**

- La condición étnica no es informada en el Certificado de Nacimiento Vivo, y tampoco es una variable medida en el Censo Nacional de Población, excepto en el caso de los indígenas, en los que se aplica por autodefinición<sup>21</sup>.
- La no medición afecta fundamentalmente la posibilidad de mensurar y dimensionar a la población afro descendiente.
- Hay resistencias de algunos sectores a incorporar preguntas orientadas a determinar el origen étnico, ya que lo consideran una actitud racista.
- No se han encontrado aún formas efectivas de resolver técnicamente la manera de medir esto no solo por autodefinición sino reconstruyendo el origen (casi genealógico) de las personas. Esto en Panamá es particularmente complejo dada la multiplicidad de nacionalidades, y corrientes étnicas que en distintos momentos de su historia se asentaron o pasaron por el territorio, generando múltiples cruzamientos de etnias.<sup>22</sup>
- No se ha llegado a acuerdos técnicos en la Comisión Nacional del Censo conformada para avanzar en la organización de próximo censo a realizarse en 2010 (integrada por expertos y representantes de los ministerios) respecto de la mejor forma de indagar esta cuestión. Si bien se conocen algunos esfuerzos de otros países de la región (Perú, Ecuador), consideran que no hay aún experiencias que hayan resuelto de manera adecuada su medición.
- Respecto de la variable género, hay notables avances, a partir del diseño del SIEPA – Sistema de Información con Enfoque de Género de Panamá. (en forma conjunta entre la DEyC y la DINAMU). Este es un sistema de indicadores que intentan medir la existencia o no de brechas en el acceso de la mujer al ejercicio de derechos y a su inclusión social.
- Este sistema de indicadores se ha consensuado con todos los organismos del Estado, los que lo informan a partir de sus propias fuentes y modalidades de recolección de información.

#### **8.6. Síntesis y conclusiones.**

- Se evidencia falta de precisión en la producción de información sobre subregistro de nacimientos y sobre condición étnica de la población (fundamentalmente afro descendiente), lo cual dificulta establecer datos confiables que permitan caracterizar y dimensionar adecuadamente la magnitud del problema según grupos poblacionales específicos.

---

20. Según estos datos, en algunos corregimientos dicha tasa supera a las proyecciones de población con base en el Censo y a las estadísticas de nacidos vivos.

21 Hasta la década del 40 se incluía en el censo una pregunta sobre raza; la población panameña se fue mixturando y se hacía dificultoso que las personas dieran respuestas confiables frente a este requerimiento; por ello se la eliminó. También hubo cuestionamientos por considerar racista la inclusión de la pregunta.

22 Organizaciones representativas de la comunidad afrodescendiente han elevado un pedido al Presidente de la República para discutir en el seno de la Comisión Nacional del Censo, la inclusión de la medición de la etnia.

- Es necesario revisar y articular la producción de información sobre esta cuestión, ya que la existencia de diversas fuentes parciales que procesan datos referidos a esta cuestión (Registro Civil- Tribunal Electoral, Dirección de Estadísticas de la Contraloría, Ministerio de Salud), dificulta la consistencia de la información, la identificación de la magnitud del problema y por tanto, la toma de decisiones adecuadas.
- Coexisten criterios disímiles entre los organismos responsables de la producción de información estadística (DEyC, Registro Civil, Ministerio de Salud,) y entre aquellos que producen insumos de información para dichos organismos (Caja del Seguro Social, Red de Oportunidades, etc).
- Esta falta de unidad de criterios hace que no se disponga de información consolidada confiable.
- Queda pendiente la resolución del tema vinculado a la medición o no de la variable etnia en los relevamientos estadísticos del país, así como también dilucidar la existencia de modalidades adecuadas para hacerlo.
- Esto requiere un apoyo técnico específico a través del intercambio de conocimientos y experiencias desarrolladas en la región.
- El equipamiento tecnológico del que disponen los organismos responsables de la producción de información estadística es insuficiente y desactualizado, razón por la cual se requiere mejorar el equipamiento existente.
- Paralelamente a ello se identificó como debilidad la falta de capacidades técnicas suficientes y adecuadas para el registro, procesamiento y control de calidad de la información, por lo cual también se necesita capacitar y brindar asistencia técnica a los organismos del Estado involucrados de manera directa en la producción de información estadística.
- Es débil aún en los organismos de conducción del Estado, la valoración del sentido estratégico de la información estadística como insumo orientador de la toma de decisiones.

## **9. RESPUESTAS DEL ESTADO: INICIATIVAS Y PROGRAMAS SOCIALES.**

---

### **9.1 Iniciativas del Estado vinculadas en forma indirecta con el registro de personas y la documentación.**

A continuación se describen un conjunto de acciones y de recursos que a través de distintos programas de gobierno intentan acercar prestaciones a las poblaciones que viven en las zonas más aisladas, tanto Comarcas, como zonas rurales aisladas y alejadas de los servicios públicos.

Estas acciones tienen la particularidad de visibilizar las situaciones de subregistro e indocumentación en la población a la que se dirigen, ya que todas ellas exigen como requisito para acceder a las prestaciones, la presentación del documento de identidad, y en los casos de indocumentación hacen visible esta situación o bien promueven la resolución de la misma.

En ambos casos, desde el punto de vista de esta consultoría estas acciones son relevantes para pensar estrategias de resolución del subregistro, ya que ello indica que se cuenta con una serie de iniciativas que pueden constituirse en “detectoras” de situaciones de subregistro y de indocumentación, las que debidamente articuladas con los organismos responsables

pueden ayudar a identificar a la población en esta situación y a derivar los casos para su resolución.

- **Programa de “Atención Integral en Salud”**: implica la conformación de OEs (Organizaciones Extra sectoriales) integradas por médicos, enfermeras, etc., que se constituyen como pequeñas empresas que brindan en forma itinerante servicios de salud básicamente materno infantiles a población en situación de pobreza y aislamiento; realizan tres o cuatro visitas por año a cada zona asignada, mediante una pauta y metas comprometidas a través de un contrato con el MINSA. Estas empresas podrían articularse con la Red de Oportunidades y con el Registro Civil para derivar los casos de subregistro y de indocumentación que se detecten.
- **Programa de “Parteras”**: incluye personas seleccionadas en las comunidades y comarcas, que son capacitadas formalmente por el MINSA para atender partos domiciliarios; estas parteras están referenciadas a un centro de salud al cual informan y en el cual registran los nacimientos ocurridos en los domicilios, extendiendo el certificado de nacimiento vivo. A partir de la descripción de su tarea es claro que estas parteras ya operan como promotoras del registro de los nacimientos ya que son el nexo entre las mujeres que tienen sus partos en domicilio y el sistema de salud. Para potenciar su acción se podrían pensar estrategias de trabajo articulado con la Red de Oportunidades y apoyar su tarea con una capacitación específica respecto de la importancia y procedimientos vigentes para el correcto registro y documentación de las personas.
- El **Programa “Buen Comienzo para la Vida”**: que entrega una canastilla con elementos básicos para el recién nacido (ropa, pañales, juguetes para estimulación de recién nacido, etc.) el cual tiene por propósito incentivar la atención y control de salud del niño para lo cual se incentiva también el registro e inscripción. Por lo tanto capta mujeres embarazadas, de modo tal que opera como un identificador de nacimientos y puede contribuir al registro oportuno de los niños.

## 9.2 La Red de Oportunidades.

Es un proyecto de Estado impulsado por el gobierno nacional como parte del desarrollo de la estrategia de combate a la extrema pobreza.

La Red de Oportunidades está conformada por diversas instituciones gubernamentales enfocadas a prestar sus servicios a los corregimientos de pobreza extrema del país, identificados por el Mapa de Pobreza, el estudio de Vulnerabilidad Social y en la Encuesta de Niveles de Vida de 2003.

Su objetivo es atender a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema fortaleciendo sus capacidades, garantizando los servicios de educación, salud y nutrición para los niños y niñas, mejorando su calidad de vida.

***En este programa tener cédula de identidad es el requisito indispensable para constituirse en beneficiario*** (además de pertenecer a los segmentos de pobreza focalizados por el Programa); de modo tal que en los padrones de la Red solo dispone de la información de las familias que cumplen ese requisito, ya que este filtro se hace para confeccionar los padrones.

Cabe consignar sin embargo que solo se pide el número de cédula del jefe/ jefa de hogar, y no se indaga respecto de la documentación de los niños a cargo ni se exige comprobación de su filiación. De modo tal que, al no solicitar este dato, no se puede estimar la existencia de

situaciones de no registro de los niños/as, ni de indocumentación de otros mayores de 18 años que viven en dichos hogares bajo cobertura de la Red.

El programa está conformado por cuatro componentes:

*1 - Transferencia Monetaria Condicionada:* es un aporte monetario de 35 dólares en efectivo, entregado a las jefas de hogar de las familias en pobreza extrema para que sea invertido en la satisfacción de necesidades primarias de las familias usuarias del Sistema de Protección Social. La TMC es entregada a través de un giro telegráfico de los Correos Nacionales.

Esta transferencia está sujeta al cumplimiento de corresponsabilidades; estas son el conjunto de compromisos que adquieren el Estado y las familias usuarias en la Red de Oportunidades. Las corresponsabilidades exigidas son: asistencia a controles de salud de los niños menores de 5 años y embarazadas, asistencia a la escuela de los menores de 18 años, y participación de al menos un adulto del hogar en instancias de capacitación previstas por el Programa.

• *2 - Oferta de servicios:* consiste en la gama de servicios que las instituciones gubernamentales ofrecen para promover el desarrollo humano y familiar, y normalizan el acceso a la diversidad de servicios a los que tienen derecho.

- Atención gratuita a todas las niñas y niños menores de 5 años y mujeres embarazadas en las familias. Orientación en salud sexual y reproductiva.
- Atención y reinserción en las escuelas primarias, pre-media y media a niños, niñas y adolescentes. Sustitución de escuelas ranchos por infraestructuras de calidad.
- Capacitación a las familias sobre el mejoramiento de aspectos relacionados con sus condiciones de vida material y social.

Inicialmente – y esto consta en algunos documentos del Programa y en su página web- se pensó incluir un servicio de apoyo a la orientación y regularización de inscripciones de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos de las familias que no estuvieran debidamente registrados o que no estuvieran cedulados, pero esto aún no se ha formalizado y se están realizando gestiones con el propósito de lograr acuerdos de trabajo con el Tribunal Electoral, tema que se retoma más adelante.

• *3 - Acompañamiento familiar:* es el apoyo integral dado por las instituciones de la Red de Oportunidades, manteniendo un contacto directo con las familias usuarias, brindando capacitación, orientación y supervisión para asegurar la efectividad de las corresponsabilidades y de los efectos del proyecto. La figura clave es el “enlace familiar” quien es una persona seleccionada de la comunidad que sirve de nexo entre las familias y las instituciones que prestan servicios en el marco de la Red.

• *4 - Infraestructura Territorial:* su objetivo es fortalecer la infraestructura básica necesaria para el desarrollo en las áreas de pobreza extrema, dotando a las comunidades con los servicios como agua, acueducto, saneamiento, alumbrado, electrificación y caminos y vías de acceso.

### **9.2.1 Mecanismos para la selección de los beneficiarios de la Red de Oportunidades.**

Los recursos básicos para elaborar un mapa de georeferenciamiento de la población potencialmente destinataria de la Red de Oportunidades son: el Mapa de la Pobreza, el Mapa de Necesidades Básicas Insatisfechas y el Índice Compuesto de Marginalidad, todos ellos diseñados por la Dirección de Políticas Sociales (ex Departamento de Planificación Económica y Social, dependiente del Ministerio de Economía.

A partir de dicho Índice Compuesto de Marginalidad se rankearon los corregimientos y sobre la base de dicho ordenamiento la Red de Oportunidades pudo seleccionar los 200 primeros corregimientos en situación más desventajosa en dicho índice (los que coinciden con los 200 primeros corregimientos según niveles de pobreza). Y a su vez analizando los valores de este Índice se pudo establecer un orden de prioridad de entrada de los corregimientos al Programa.

Una vez seleccionados los corregimientos (focalización territorial) se utilizaron dos alternativas para proceder a la selección de los beneficiarios de la Red: en primer lugar se utilizó una Encuesta de Vulnerabilidad diseñada por dicha Dirección. Y luego se aplicó el Proxy Mean Test (sistema de puntajes) a sugerencia del Banco Mundial. Dicho test combina un conjunto de variables asociadas al nivel de bienestar de los hogares, por lo cual permite estimar la probabilidad de ser pobre de una persona y un grupo familiar y logra a su vez un mejor grado de discriminación estadística de la pobreza extrema. Este test fue aplicado en áreas urbanas y rurales pero no en las Comarcas indígenas. En dichas Comarcas se seleccionaba a toda la población ya que el 98,4% de la población se encuentra en situación de pobreza extrema).

Los instrumentos (ficha) para la recolección de los datos necesarios para la aplicación del Proxy Mean Test fueron elaborados en conjunto por la Red y la Dirección de Estadísticas y Censos, y el primer levantamiento de información de los primeros 26 corregimientos seleccionados lo llevó a cabo dicha Dirección. En una etapa posterior esta tarea fue asumida en forma exclusiva por el equipo técnico de la Red. Es decir que una vez que se aplican estas fichas, se procesa la información y se obtiene un ranking de hogares seleccionados para incorporarse al padrón de beneficiarios de la Red.

#### **9.2.2. Alcance y cobertura actual del programa.**

Respecto de su cobertura la Red de Oportunidades - según información actualizada a junio de 2007 en su página web - ha incorporado el 54% de los corregimientos del país en pobreza extrema. En este período se ha logrado integrar al 100% del total de corregimientos de las Comarcas indígenas Emberá Wounnam, Kuna Yala y Ngobe Buglé.

El Programa da cobertura a 33.758 hogares en condición de pobreza extrema, lo que representa el 46.5% del total de hogares en condición de pobreza extrema en la República de Panamá. En términos de cobertura de hogares los mayores avances se registran en las comarcas indígenas en su conjunto con 22.792 hogares, que supera las estimaciones de hogares en pobreza extrema de estas áreas. La población cubierta por los programas de la red asciende a 197.828 personas.

Alrededor de 30.000 hogares de la Red se concentran en las tres Comarcas indígenas seleccionadas prioritariamente: Ngobe Buglé, Kunayala y Emberá, y Wounaan. Tal como se lo señaló más arriba la población indígena es elegible dado que son los que engrosan el segmento de población en situación de pobreza y pobreza extrema.

Respecto de otros grupos étnicos como los afropanameños, si bien no lo han dimensionado - dado que no se incluye ninguna pregunta en la ficha de relevamiento que indique la condición étnica de las personas - hay un reducido grupo de población afro descendiente en el padrón de beneficiarios, ya que estos también son predominantemente pobres.

#### **9.3. El documento de identidad como requisito de elegibilidad para la oferta programática del Estado.**

En la mayor parte de las iniciativas descritas, un requisito básico para ser beneficiario de las mismas es que la mujer a cargo del cuidado de los niños/as posea documento de identidad.

Todas ellas si bien no constituyen acciones directas en relación con el registro y documentación de las personas, al brindar prestaciones nominalizadas, ponen de manifiesto y permiten dimensionar la magnitud del problema en la medida que la identidad legal se convierte en un requisito ineludible para acceder a los beneficios.

De este conjunto de iniciativas, el caso que mejor muestra el valor agregado del documento para los beneficiarios, es el de la Red de Oportunidades, ya que desde la inclusión en dicho programa se accede a un conjunto de derechos universales, tales como la educación y la salud. Si bien las escuelas al inscribir a los niños beneficiarios de la Red, deberían exigir la presentación del acta de nacimiento, esto en los hechos se flexibiliza con la finalidad de no excluir a los niños/as de la escolaridad y de que a su vez puedan cumplir con la corresponsabilidad.

El Programa aún no ha desarrollado exhaustivamente el proceso de control de las contraprestaciones y por ello tampoco se han generado bajas en el padrón por incumplimiento de las mismas; esto se debe a que no ha sido simple articular toda la oferta necesaria para que la población pueda cumplir con las corresponsabilidades, fundamentalmente en lo que hace a la atención de la salud, y se requiere fortalecer el acompañamiento de las familias para orientarlas adecuadamente y que logren acceder a los controles de salud y a la escolaridad.

Estas iniciativas que demandan la presentación del documento de identidad como requisito previo para acceder a prestaciones o bien que a partir de ofrecer sus prestaciones “revelan” la ausencia de documentación y promueven acciones para resolver las situaciones de indocumentación, por un lado muestran que el tema está instalado en la agenda de los programas e iniciativas del gobierno, y por otro indican una tendencia hacia la nominalización de las prestaciones sociales.

Si bien al día de hoy tanto para la atención de la salud como para el acceso a la escolaridad, el propio sistema de salud y de educación flexibilizan esta exigencia ( cabe consignar que el Registro Civil emite un certificado de escolaridad que acredita la identidad del niño y es exigible por las escuelas) en el futuro se tenderá a exigir la presentación del documento pertinente a fin de poder contar con mejor información respecto de quienes están recibiendo prestaciones, de qué tipo y con qué frecuencia, y también esto complementado con acciones que garanticen la accesibilidad al registro y documentación de las personas, contribuirá a la erradicación del subregistro y de la indocumentación.

#### **9.4. Síntesis y conclusiones.**

- El mapa de iniciativas desplegadas por el gobierno panameño, indica que existen múltiples recursos, (a los que pueden agregarse “los registradores auxiliares” del Registro Civil), los que adecuadamente coordinados, podrían contribuir a mejorar los niveles de registro de los hechos vitales en general, y en particular, el registro de nacimientos y la regularización de inscripciones tardías y la consecuente indocumentación.
- De la información relevada, parece desprenderse que la Red es una estrategia basada en múltiples articulaciones, siendo potencialmente un eje clave a partir del cual diseñar una metodología de trabajo que permita coordinar y complementar los recursos que hoy se encuentran dispersos; ya que todavía predomina una visión sectorial en el modo de gestión de las diversas iniciativas y de la política pública en general.
- Para constituir la en un eje central de una metodología de erradicación del subregistro e indocumentación, se requiere además una mayor profesionalización y tecnificación de los equipos de la Red, que garantice la calidad y confiabilidad de la información de su base de datos.

- También se evidencia la necesidad de profundizar estrategias de trabajo que se basen en la articulación con los distintos organismos que proveen insumos a la Red, como la Contraloría General (padrones) ya que necesita de la asistencia técnica de dicho organismos. Y también de la articulación con el Tribunal Electoral para poder trabajar en la regularización de las situaciones de indocumentación.

## **10. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES: OPINIONES SOBRE EL SUBREGISTRO Y LA INDOCUMENTACIÓN.**

Se tomó contacto con una ONG internacional – Plan Internacional - dedicada a trabajar por los derechos de la niñez, una organización de la sociedad civil orientada al trabajo con mujeres y la población afro descendiente - Centro de la Mujer Panameña -y con un organismo del Sistema de Naciones Unidas, UNICEF.

Tanto UNICEF como Plan Internacional han venido desarrollando estudios, diagnósticos y propuestas en relación con el tema del subregistro de nacimientos y la indocumentación, en la Región enfocando esta temática en el marco de los Derechos Humanos y de la Convención Internacional por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Respecto de la situación del registro de nacimientos, consideran que el subregistro no solo se da en relación con los nacimientos, sino que también se advierte subregistro de la mortalidad infantil y de la mortalidad materna, así como de las defunciones en general. Todos ellos, datos sustantivos para trazar un estado de la situación socio sanitaria de la población panameña y que evidencia situaciones estructurales de exclusión.

En Panamá consideran que el subregistro está localizado en las Comarcas indígenas, en las zonas rurales inaccesibles y en la frontera con Colombia y con Costa Rica, señalando que es allí donde el problema del subregistro se agrava e involucra cuestiones vinculadas a las relaciones entre los distintos países.

Afirman que en esas situaciones de la frontera, debería admitirse la doble inscripción (a un lado y al otro de la frontera), de modo de no privar al niño/a del derecho a su identidad jurídica y existencia como persona desde su nacimiento. Mas adelante cada niño/a, en su mayoría de edad podrá decidir su nacionalidad.

Esta propuesta requiere sin duda acuerdos y decisiones políticas que son previas a cualquier alternativa procedimental que pudiera pensarse para actuar en las situaciones de frontera.

Además advierten sobre el problema de subregistro e indocumentación de la población afro panameña que vive en zonas urbano- marginales de las provincias de Panamá y de Colón; esto es significativo ya que opinan que desde las autoridades gubernamentales parece omitirse la problemática de esta población.

### **10.1. UNICEF**

UNICEF ha desarrollado algunas campañas en relación con el tema del subregistro, articulando acciones con la Defensoría del Pueblo y con el Despacho de la Primera Dama; esta unidad no forma parte de la estructura orgánico funcional del Poder Ejecutivo pero dispone de un presupuesto significativo y ha llevado a cabo la iniciativa “Un buen comienzo para la Vida” (descrito en capítulos anteriores).

Se suma a esta iniciativa proponiendo un abordaje integral que trascienda la entrega de enseres básicos para la atención del niño, promoviendo la captación de mujeres embarazadas; estrategias de capacitación de las parteras empíricas que son quienes atienden

a las mujeres en sus partos en las zonas rurales y en las comarcas indígenas; promoviendo la lactancia materna e incorporando tests de VIH. A través de estas iniciativas se incluía también la práctica del registro de los nacimientos.

La experiencia funcionó en algunas comarcas y en otras no tanto, identificando como un núcleo crítico para su éxito la presencia de registradores auxiliares; consideran que estos son escasos y eso dificulta cualquier intento de promover el registro oportuno de los niños. Pero también se apunta a una falta de organización clara de su tarea de captación y búsqueda de las situaciones de indocumentación de los adultos y de posterior ausencia registro de los niños.

## 10.2. Plan Internacional.

Esta organización no gubernamental viene desarrollando una campaña global sobre el tema del subregistro de nacimientos, cuyo punto de inicio fue Asia y África y desde hace un año y medio aproximadamente comenzaron a trabajar este tema en América Latina.

Realizaron un estudio de diagnóstico de situación en Ecuador, Bolivia, Honduras, República Dominicana, Paraguay, Perú, Brasil, Nicaragua y Haití, a través del cual relevaron “buenas prácticas” de registro de personas, las cuales se expusieron y discutieron en un encuentro en Paraguay durante el corriente año. En dicha conferencia se presentaron las siguientes experiencias de buenas prácticas<sup>23</sup>:

- Bolivia. Proyecto Modernización Normativa
- Colombia. Programa de registro civil e identificación a población vulnerable.
- Honduras. Proyecto Integración de cámaras digitales
- Ecuador. Campaña “Juntos por el derecho a la identidad”
- Paraguay. Programa Nacional de Identidad. (Mesa de Coordinación Nacional)
- Venezuela. Trío por la Vida
- Argentina. Por el Derecho a la identidad
- Nicaragua. Derecho a un nombre y una nacionalidad de niñas, niños y adolescentes de la Región Autónoma Atlántico Norte
- Perú. Registradores Civiles Indígenas
- Brasil. El es mi padre. Paternidade: Reconozca ese derecho
- República Dominicana. Estrategias y proyectos para la eliminación del Subregistro

A partir de la lectura de las experiencias presentadas, esta consultora elaboró una clasificación de las mismas diferenciando seis tipos en base a la identificación de la estrategia central en la que cada una de ellas se basa; esto no implica que en cada una de estas experiencias no se hayan implementado otras acciones complementarias, sino que se intenta remarcar lo que ha sido en cada una (a juicio de esta consultora) el eje central de la iniciativa:

- **Experiencias centradas en reformas legislativas** tendientes a adecuar y flexibilizar la legislación vigente de modo de contribuir a mejorar desde el punto de vista jurídico las condiciones de acceso al registro oportuno de los nacimientos. (Bolivia, República Dominicana)
- **Experiencias basadas en la digitalización de la información de registro de nacimientos y de los hechos vitales y de mejora del equipamiento tecnológico-informático** de los Registros civiles como estrategia de mejora de los sistemas de

---

<sup>23</sup> MEMORIA FINAL 1ª Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento. “Regístrate Hazme Visible”, 28 al 30 de Agosto de 2007, Asunción, Paraguay. UNICEF, JMT, OEA, Plan.

información y de fortalecimiento institucional. (Honduras, República Dominicana y México a nivel nacional) )

- **Experiencias basadas en el diseño y puesta en ejecución de planes o programas nacionales intersectoriales**, con el concurso de diferentes ministerios públicos articulando la prestación de servicios sociales con las prácticas de registro y documentación (Paraguay, Venezuela). Estas son las propuestas que en general hacen más énfasis en la articulación intersectorial, interjurisdiccional (involucran distintos niveles de gobierno) y que en algunos casos convocan a un trabajo asociado con organizaciones de la sociedad civil.
- **Experiencias basadas en la realización de campañas puntuales de registro en zonas seleccionadas** con fuertes componentes de difusión y con apoyo de organizaciones locales gubernamentales y no gubernamentales. (Argentina, Uruguay) desarrollan operativos de documentación en zonas específicamente seleccionadas.
- **Experiencias basadas en la creación de sistemas itinerantes de registro de personas**, ya sea basadas en la adquisición de unidades móviles con la tecnología pertinente para desplazarse y realizar las tareas de registro y documentación online, o bien a través de la utilización de recursos humanos y de organizaciones de la sociedad civil locales; estas en general son planteadas como estrategias coyunturales. (Ecuador, Colombia, Brasil, México- Chiapas) pero enmarcadas en una voluntad política del gobierno nacional de cada país de otorgarle relevancia al tema del subregistro e indocumentación, y de aportar una solución para la población que actualmente se encuentra indocumentada.
- **Experiencias basadas en la creación del rol de registradores especiales**, cuya particularidad es su pertenencia a la comunidad o grupo étnico, en el cual se detecta un alto subregistro. (Nicaragua, Perú) e indocumentación. Esta estrategia es de carácter territorial, desconcentrada y local y se basa en el acuerdo entre Estado y organizaciones y liderazgos locales, para el reclutamiento, capacitación, implementación y monitoreo de la estrategia.

Si bien a través de estas experiencias es indudable que se están logrando avances en relación con una mejora del acceso al registro oportuno de los nacimientos y de la documentación de las personas, los representantes de Plan consideran que aún es necesario dimensionar y comprender más exhaustivamente el fenómeno del subregistro en la región de América Latina. Los datos disponibles les permiten afirmar que hay un conjunto de factores que aparecen fuertemente asociados al subregistro:

- la pobreza,
- la condición étnico- cultural,
- el asilamiento geográfico,
- la inequidad en la distribución geográfica de los servicios públicos,
- los costos de los trámites y
- lo dificultoso de los procedimientos para ser comprendidos y llevados a cabo por la población (con menores recursos económicos y de conocimiento).

Afirman que el subregistro de nacimientos es una puerta de entrada a la identificación de situaciones de invisibilización del conjunto de los hechos vitales de las poblaciones más excluidas. Ya que también hay subregistro de mortalidad infantil y general, de mortalidad materna, de situaciones de violencia y maltrato infantil y contra las mujeres.

Desde su perspectiva Panamá ha hecho grandes esfuerzos para construir una institucionalidad democrática sostenible, y en la actualidad más allá de un crecimiento económico importante y del desarrollo de un centro financiero moderno, parece necesario apoyar al gobierno para modernizar la gestión del estado, e independizarla de la puja político-electoral.

También sugieren la necesidad de analizar y evaluar el estado de situación de los sistemas de información existentes, ya que hay falta de información, problemas en la calidad y confiabilidad de la información que se produce en el país; incluyendo en ello, tanto a la información que se produce desde las estadísticas de salud como las que se elaboran desde el Tribunal Electoral y la Contraloría.

Proponen también realizar una evaluación de las respuestas que se han venido dando desde el gobierno en relación al subregistro, de modo tal de conocer sus efectos, a fin de poder plantear nuevas estrategias y necesidades de fortalecimiento, que incluyan la participación y la demanda de la sociedad civil.

### **10.3 Síntesis y conclusiones.**

- La experiencia de ambos interlocutores y los datos aportados a partir de sus estudios e iniciativas indican que se cuenta en la Región con una masa crítica de experiencias destinadas a dar respuesta al problema del subregistro de nacimientos y la indocumentación.
- Esto indica la posibilidad de promover la cooperación horizontal entre los países de la región de modo tal de poder replicar las estrategias que resulten más exitosas e la resolución del problema.
- Por ello sería importante desarrollar evaluaciones de las experiencias que ya cuentan con mayor tiempo de implementación de modo tal de poder identificar lecciones aprendidas que orienten el diseño de políticas sostenibles en el tiempo.
- Hay coincidencia respecto de la focalización del problema del subregistro y la indocumentación, aportando además la necesidad de analizar más exhaustivamente la situación de la población afro panameña.
- Consideran que es necesario mejorar los sistemas de recolección y procesamiento de la información, para lograr una correcta caracterización y dimensionamiento de todos los hechos vitales de la población.
- Visualizan la disponibilidad de importantes recursos humanos y de iniciativas del gobierno, sobre las cuales sería importante realizar una evaluación, que serviría de insumo para el diseño de una metodología eficaz para erradicar el subregistro de nacimientos.

## **11. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES**

---

La construcción de una conciencia ciudadana que valore la importancia del documento de identidad como “un valor en sí mismo”, como primer acto de reconocimiento de ciudadanía de los sujetos por parte del Estado, es una tarea a encarar si se pretende alcanzar la eliminación del subregistro de nacimientos y la indocumentación en Panamá.

El cumplimiento de este derecho a su vez habilita el ejercicio de un conjunto de derechos y deberes para las personas y de la protección de su integridad por parte del Estado, cuestión

que a su vez debería incluirse decididamente en el diseño de las políticas públicas, para hacer posible su cumplimiento. Es decir que ambas cuestiones deberían formar parte de la agenda pública actual y futura de la sociedad panameña, si se quieren alcanzar los logros antes mencionados.

Los datos y opiniones recogidas muestran que se han logrado avances en términos del diseño de procedimientos ágiles para la inscripción de los nacimientos; otro aspecto relevante es sin duda la gratuidad del registro oportuno y de la cedulación, como punto de partida auspicioso para alcanzar una cobertura universal con miras a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las Metas del 2015.

Por ello las actuales barreras asociadas a la inaccesibilidad, a la migración y seguridad interna deben y pueden ser removidas si se dispone de condiciones para innovar y proponer soluciones creativas, orientadas a anteponer el derecho a la identidad de las personas por sobre otras consideraciones.

El hecho de que no exista un “documento de identidad para los menores de 18 años” indica que para el Estado el reconocimiento de ciudadanía - en algún sentido - solo tiene vigencia a partir de la mayoría de edad asociada a la participación en los actos electorales.

Desde una concepción más amplia e integral de la ciudadanía, se afirma que ésta se cumple más efectivamente cuanto más prontamente y en forma más accesible se alcance ese reconocimiento legal de la identidad, y cuanto más seguro sea el documento con el cual se acredite legalmente la identidad.

Retomando el encuadre conceptual y metodológico propuesto basado en la consideración de tres planos de análisis, se organizan en función de esos tres ejes las sugerencias y recomendaciones que surgen de la información recogida en el trabajo de campo y de las experiencias con las que ya se cuenta en la región respecto del subregistro de nacimientos y la identidad legal.

#### **11.1 - Recomendaciones referidas a las condiciones y barreras de acceso al status jurídico por parte de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.**

- Las fuertes diferencias geográficas respecto del acceso al registro de nacimientos, muestran una situación de inequidad que marca la necesidad de plantearse estrategias innovadoras y efectivas de trabajo.
- Se identifican claramente tres grupos en situación desventajosa respecto de la posibilidad de acceder al registro oportuno de los nacimientos y la cedulación, como lo son: la población indígena en general y en particular la Ngobe Buglé por ser la más numerosa de las comunidades indígenas; los niños en situación de pobreza que son fundamentalmente niños indígenas viviendo en comarcas y/ o en zonas rurales aisladas; y la población migrante y sus hijos los que atraviesan las fronteras de Costa Rica y Colombia.
- Para resolver progresivamente el problema del subregistro y la indocumentación es necesario desarrollar e implementar campañas comunicacionales con la finalidad de sensibilizar, divulgar y comunicar a la población en general y a los funcionarios de gobierno, la problemática del subregistro de nacimientos y de los hechos vitales como “asunto de interés público”, desde una perspectiva de derechos y de construcción de ciudadanía.
- Instalar la noción del derecho a la identidad legal como un derecho básico humano de las personas y resaltar la importancia del mismo como puerta de entrada al goce de un

conjunto de derechos sociales como la educación, la salud, el trabajo, la propiedad y la real inserción en el proceso productivo y de desarrollo económico y social panameño.

- Complementar las acciones de sensibilización, información y divulgación con acciones afirmativas concretas que hagan accesible el registro oportuno de los nacimientos, prioritariamente destinadas a los tres grupos identificados como de mayor riesgo en relación con este problema.

### **11.2 .Recomendaciones referidas a las prácticas de gobierno en esta materia, analizando las estrategias desplegadas por los organismos responsables y por los programas sociales destinados a estas poblaciones.**

- Como consideración general se sugiere la necesidad y conveniencia de analizar y superar la asociación existente hoy entre “identidad legal” e “identificación”, a la luz de la protección de derechos de la niñez, por encima de cualquier otra consideración.
- Ello implica considerar desde el Estado la posibilidad de implementar un documento de identidad al nacer que unifique y suplante los elementos legales hoy vigentes (parte clínico de nacimiento y acta de nacimiento) y acredite de manera más eficaz y segura el registro y documentación de todas las personas nacidas en Panamá.

### **Respecto de los sistemas de información para el registro de nacimientos se recomienda:**

- Se recomienda fortalecer el Sistema Estadístico Nacional<sup>24</sup>, estableciendo criterios comunes y pautas acordadas entre los distintos organismos involucrados en la captación y registro de información referida a hechos vitales, con el propósito de optimizar el procesamiento de información y los mecanismos de control de calidad y consistencia de las bases de información.
- Para ello se sugiere iniciar un proceso de discusión y acuerdos a fin de coherentizar los criterios, definiciones conceptuales y procedimientos estadísticos entre los organismos responsables de la producción de información estadística (DEyC, Registro Civil, Ministerio de Salud,) y entre aquellos que producen insumos de información para dichos organismos (Caja del Seguro Social, Red de Oportunidades, etc.).
- Incrementar la inversión y mejorar el equipamiento informático del Sistema Estadístico Nacional y de los organismos que lo informan, garantizando de ese modo el funcionamiento del sistema en red intra - estado, y en conexión con bases territoriales locales, previendo la conectividad de las zonas aisladas.
- Sensibilizar y capacitar a los funcionarios políticos y técnicos respecto del valor estratégico de la información estadística como insumo orientador de la toma de decisiones.
- Realizar una evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Estadístico diseñado (y aún no implementado), analizando específicamente: por un lado, su contribución al mejoramiento de los niveles de registro de los hechos vitales y en particular del registro de nacimientos. Y por otro, la factibilidad de su financiamiento y puesta en marcha.

---

<sup>24</sup> Panamá ha diseñado un Plan de Desarrollo Estadístico, que por ahora no cuenta con un presupuesto asignado ni con financiamiento externo para su implementación; por esta razón se considera importante sugerir acciones de análisis y evaluación de dicho plan con el propósito de analizar un eventual apoyo con recursos de financiamiento como modo de aportar a fortalecer y mejorar el sistema estadístico en general y en particular el registro de las personas

## **Respecto del diseño de metodologías e iniciativas destinadas a resolver el subregistro y la indocumentación, se sugiere:**

### **i. Aspectos positivos identificados.**

- El mapa de iniciativas desplegadas por el gobierno panameño, indica que existen múltiples recursos en lo local (parteras, OEs del programa PAIS organizaciones locales de prestación de atención médica, registradores auxiliares, personas de enlace de la Red, parteras empíricas, recursos del programa Buen Comienzo para la Vida) los que adecuadamente coordinados, podrían contribuir a mejorar los niveles de registro de los hechos vitales en general, y en particular del registro de nacimientos y la regularización de inscripciones tardías y la consecuente indocumentación.
- En este mapa de iniciativas desplegadas por el gobierno panameño, se destacan dos estrategias consolidadas que responden - si bien responden a objetivos diferentes - tienen una alta potencialidad para resolver el problema del subregistro y la indocumentación:
  - Los registradores auxiliares del Registro Civil (Tribunal Electoral), y
  - El Programa Red de Oportunidades (Ministerio de Desarrollo Social)
- Resulta sin embargo posible optimizar el impacto de estas estrategias sobre la resolución del problema del subregistro y la indocumentación, dada la lata capilaridad social que se despliega a través de los registradores y de la escala de cobertura de la Red de Oportunidades sobre todo en los territorios comarcales indígenas en los que se concentra el problema del subregistro de nacimientos y de las inscripciones tardías.
- Desde un punto de vista de la gestión intersectorial e interjurisdiccional, la Red de Oportunidades es una estrategia basada en múltiples articulaciones, siendo por ello potencialmente un eje clave a partir del cual diseñar una metodología de trabajo que permita coordinar y complementar los recursos que hoy se encuentran dispersos;

### **ii. Recomendaciones**

Para contribuir a optimizar las iniciativas y respuestas que el Gobierno panameño ha implementado se propone implementar estrategias múltiples y complementarias que aborden la cuestión en tres esferas: una referida al diseño de una metodología integral y articulada para dar respuesta al problema del subregistro de nacimientos, otra referida a la creación de unidades de registro itinerantes y otra referida al fortalecimiento de la institucionalidad del Registro Civil.

- Se sugiere la necesidad de diseñar una metodología unificada de vigilancia y eliminación del subregistro de nacimientos, a partir del análisis de las fortalezas y debilidades de las iniciativas en curso, identificando las modalidades de implementación más efectivas.
- Esta nueva metodología podría sustentarse en la conformación de “Equipos locales Intersectoriales” para el Registro de Personas, integrados por el registrador auxiliar y la persona de “enlace local” de la Red de Oportunidades. La figura del registrador ya tiene hoy asignadas atribuciones y responsabilidades concretas en relación al registro y documentación de personas. Y por otro, la estructura territorial de la Red de Oportunidades aporta experiencia de articulación de servicios sociales a nivel local.
- Definir las misiones y funciones de dichos equipos, los procedimientos a implementar, los mecanismos de información y derivación al Registro Civil y a la Red, la provisión y

chequeo de información con la DEyC y las formas de articulación de los recursos disponibles a nivel local. constituirlos en veedores permanentes de los nacimientos y del adecuado registro de los mismos.

- Estos equipos funcionarían como “operadores de campo” que podrían ser apoyados por unidades itinerantes de registro y cedulação especialmente en las zonas en las que vive población aislada en grandes extensiones (Comarcas indígenas) . De este modo los Equipo Locales realizarían una tarea de identificación de población, y de organización y logística para recibir planificadamente en acuerdo con los líderes de las comunidades indígenas a las unidades itinerantes.
- Esta estrategia debe necesariamente estar articulada y coordinada en forma conjunta con el Registro Civil y requiere que se garantice su conexión “on line” con la base informática central, y se deberá estimar la inversión requerida para el equipamiento tecnológico necesario para dichas unidades itinerantes.
- Para ello se puede contar con intercambios de experiencias y lecciones aprendidas entre los países de la región que ya han avanzado en la implementación de estrategias de unidades itinerantes.
- Será necesario también para lograr su funcionamiento adecuado, definir un modelo de gestión operativa territorial efectiva y sostenible en el tiempo. Así como definir la dependencia orgánico - funcional de dichos equipos, elaborar un presupuesto y plan operativo global que haga previsible y sostenible su tarea en el mediano y largo plazo, y un plan de desarrollo de capacidades.
- Ello implicaría además desarrollar una estrategia de más largo plazo que tienda al fortalecimiento de la institucionalidad del Registro Civil en sus aspectos operativos, tecnológicos y humanos.
- Planificar en el mediano y largo plazo la extensión de la cobertura descentralizada del Registro Civil en todo el territorio nacional priorizando las zonas más vulnerables y estableciendo oficinas locales que cumplan con la totalidad de las funciones, seleccionando su personal en acuerdo con las comunidades locales, respetando la diversidad étnica y cultural.
- La iniciativa de “registradores auxiliares” carece de estructura programática y de una planificación que permita establecer pautas de trabajo más organizadas para implementar en terreno, definir un plan operativo global y anual con metas y resultados a alcanzar y las estrategias de monitoreo y seguimiento pertinentes.
- Las unidades itinerantes y los Equipo Locales podrán identificar y detectar alertas en relación con la población migrante y con los nacimientos que se producen fundamentalmente en la zona aledaña a la frontera con Colombia; para promover el registro de dichos hechos vitales.
- Esta tarea se deberá complementar con un acuerdo país-país que resuelva el otorgamiento de identidad definiendo el criterio más adecuado para ello preservando ante todo el derecho de todos los niños y niñas a tener una identidad.

### **11.3 - Recomendaciones referidas a la coordinación y articulación de las políticas y programas, orientadas a la intersectorialidad, la interjurisdiccionalidad y la articulación multictoral.**

- Es necesario fortalecer modalidades de diseño e implementación de la política pública basada en una visión intersectorial e integral, de modo tal de optimizar los esfuerzos desplegados a través de las acciones sectoriales. Se entiende la intersectorialidad como el conjunto de las acciones sectoriales en función de un objetivo común, a partir de sus competencias y responsabilidades específicas. Permite el logro de una mayor integralidad en las acciones emprendidas por los organismos de gobierno, a la vez que promueve una mayor eficiencia en el uso de los recursos, y una mayor eficacia y efectividad en las acciones.
- Para ello se sugiere desarrollar programas de capacitación interna y de procesos de planificación operativa colaborativa entre los distintos organismos involucrados directa e indirectamente en la temática del registro de nacimientos y la documentación, que instalen instancias de coordinación horizontal para la ejecución de acciones.
- Elaborar un mapa geo-referenciado de recursos humanos (afectados a programas e iniciativas del Estado) y de organizaciones de la sociedad civil (por provincia, región, Comarca, etc.) como insumo para el diseño e implementación del plan operativo de la metodología unificada para la eliminación del subregistro de nacimientos.
- Establecer pautas y mecanismos de referencia y contrarreferencia entre los distintos recursos humanos que acercan servicios y prestaciones a las poblaciones que viven en zonas rurales aisladas (parteras capacitadas, OEs del programa PAIS, y otros que puedan identificarse en el futuro), estableciendo como eje organizador de las intervenciones en terreno a los Equipos Locales Intersectoriales para el Registro de Personas, en articulación permanente con el Registro Civil.
- Diseñar e implementar acciones de fortalecimiento de la sociedad civil en procura de incrementar su capacidad de advocacy y de incidencia en la formulación de las políticas públicas.
- Definir y acordar con la sociedad civil una estrategia de auditoria social con el propósito de contribuir a la identificación y resolución de las situaciones de subregistro e indocumentación en la población, trabajando en red con los equipos gubernamentales. Esta estrategia podría incluir además el desarrollo junto con la sociedad civil de un sistema de seguimiento del cumplimiento de los tratados internacionales sobre erradicación de todas las formas de discriminación y la Convención Internacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, suscriptos por el Gobierno Panameño.

**SIGLAS Y NOMENCLATURAS**

<b>CEMP</b>	Centro de la Mujer Panameña.
<b>DeyC</b>	Dirección de Estadística y Censo.
<b>DINAMU</b>	Dirección Nacional de la Mujer.
<b>MEDUCA</b>	Ministerio de Educación.
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas.
<b>MIDES</b>	Ministerio de Desarrollo Social.
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud.
<b>PRODE</b>	Proyecto de Desarrollo Educativo.
<b>PAIS</b>	Programa de Atención Integral en Salud.
<b>RC</b>	Registro Civil.
<b>SEN</b>	Sistema Estadístico Nacional.
<b>SIEPA</b>	Sistema de Información con Enfoque de Género de Panamá.
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

**ANEXO II**  
**LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO**  
**GUBERNAMENTALES CONTACTADAS**

INSTITUCIÓN/ORGANISMO	NOMBRE Y CARGO DEL ENTREVISTADO/A
<b>ORGANISMOS DE GOBIERNO NACIONAL</b>	
<b>Contraloría General de la República de Panamá. Dirección de Estadística y Censo.</b>	Dimas Quiel Director Nacional.  Elena Aguilar Hernández Jefa de la Sección de Estadísticas Vitales.
<b>Contraloría General de la República de Panamá – Coordinación del Sistema Estadístico Nacional.</b>	Judith Rivera Barrios Coordinadora del SEN.
<b>Dirección Nacional de la Mujer- DINAMU. Ministerio de Desarrollo Social – MIDES</b>	Yarabis Almansa Responsable del Programa de Violencia Doméstica.  Ricardo Mejía Bienvenida Escobar, Departamento de Investigación y Análisis de la condición de la Mujer.
<b>Dirección de Políticas Sociales- Ministerio de Economía y Finanzas</b>	Nuvia Jarpa Directora de Políticas Sociales.
<b>Ministerio de Educación – Programa de PRODE – Proyecto de Desarrollo Educativo.</b>	Jacinta Rodríguez – Coordinadora Técnica del PRODE.
<b>Red de Oportunidades – MIDES</b>	Alexis Rodríguez Secretario Técnico del Sistema de Protección Social- Red de Oportunidades.  Margarita Aquino Asesora de la Secretaría Técnica del Gabinete Social  Lus Mery González Evaluadora de Proyectos – Adscrita a la Red de Oportunidades.
<b>Ministerio de Salud – Departamento de Análisis y Tendencias en Salud.</b>	Alvis Ruiloba Jefe del Departamento de Análisis y Tendencias en Salud.  Fany Castañeda Responsables de registros y

	estadísticas de salud.
<b>Tribunal Electoral</b>	Luis Bermúdez Director General de Cedulación.  Dámaso Solís Peña Director Nacional del Registro Civil  Gloriela de Berroa Subdirectra General de Cedulación.
<b>ORGANISMOS DE GOBIERNO LOCAL</b>	
<b>Alcaldía de Panamá- Oficina Pro Igualdad de Oportunidades y Acción Ciudadana.</b>	Marco Austin Jefe de la Oficina Por Igualdad de Oportunidades y Acción Ciudadana.
<b>ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES</b>	
<b>CEMP- Centro de la Mujer Panameña.</b>	Cecilia Moreno.
<b>Plan International</b>	Matthew Carlson – Regional Program Support Manager.  Edison Palomeque – Regional Research. Evaluation & Dissemination Advisor.
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	
<b>UNICEF</b>	Begoña Arellano Oficial de Programas de Protección  Esther Ruiz Coordinadora Sub regional de Programa Poblaciones Excluidas.  Gloriana López Fuscaldo Asistente de Programas Reforma Institucional y Protección.

**ANEXO III**  
**DIMENSIONES Y VARIABLES DE ANÁLISIS.**

<b>ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS GUBERNAMENTALES</b>	
Orientadas al registro de los nacimientos y la provisión de documentos de identidad en dichas poblaciones.	
<b>DIMENSIONES</b>	<b>VARIABLES O ASPECTOS A INDAGAR</b>
<b>Antecedentes y evolución del sistema de registro de nacimientos y documentación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de las instituciones/ organismos de gobierno en los distintos niveles que están involucrados en forma directa en el registro de personas y en el otorgamiento del documento de identidad, y de aquellas que están involucradas en forma indirecta al acceso y exigencia de la documentación, a partir de las prestaciones sociales que brindan. (organismos de la seguridad social, programas sociales, etc.)</li> <li>• Aspectos relevantes de la configuración del sistema de registro de nacimientos y de la documentación de la población.</li> <li>• Evolución de la cobertura en la población general y en particular en las poblaciones en situación de pobreza, población indígena y migrante</li> <li>• Análisis del grado de centralización / descentralización de los organismos responsables del registro de nacimientos y de la documentación.</li> <li>• Grado de identificación de problemas específicos de registración y documentación de las poblaciones bajo estudio, con énfasis en la situación de la mujer.</li> </ul>
<b>Características de la implementación de la normativa vigente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevamiento y análisis de los normas y procedimientos vigentes para el acceso al registro de nacimientos y a la emisión del documento nacional de identidad. (costos directos e indirectos para acceder al documento)</li> <li>• Objetivos de las normativas y Programas Vigentes.</li> <li>• Acciones, alcances, cobertura.</li> <li>• Descripción del proceso.</li> <li>• Dificultades en la organización interna. Dificultades en la implementación operativa.</li> <li>• Fortalezas y debilidades en relación con la población en general y en particular con las poblaciones objeto de estudio.</li> <li>• Experiencias/iniciativas y/o propuestas de mejoramiento del sistema vigente para el registro de nacimientos y de documentación, incorporando la perspectiva de los actores involucrados en dichas operatorias.</li> <li>• Identificación de otros organismos y organizaciones no gubernamentales que potencialmente pueden contribuir a mejorar el acceso al documento nacional de identidad.</li> <li>• Oportunidades y amenazas en relación con el futuro del sistema de registro de nacimientos y la cedulação de la población en general y de las poblaciones objeto de estudio.</li> </ul>
<b>Articulaciones institucionales verticales y horizontales en la implementación de la registración y documentación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de niveles de articulación intersectorial. (horizontal)</li> <li>• Existencia de niveles de articulación interjurisdiccional (vertical) entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.</li> <li>• Opiniones sobre las experiencias de articulación horizontal. Motivos.</li> <li>• Percepción de ventajas y desventajas de la articulación horizontal y vertical.</li> <li>• Identificación de organismos, programas, etc. para generar instancias de articulación. Valor agregado esperado (mayor cobertura, mejor acceso de las poblaciones bajo estudio, optimización de procesos, etc.)</li> </ul>

<p><b>Programas sociales y registro de ciudadanos.</b> (Selección en cada país de dos programas de reducción de la pobreza, preferentemente uno de transferencias condicionadas de ingreso y otro de vivienda y/o micro crédito/ emprendimientos productivos Para una mirada local y operativa: selección de una escuela y un centro de salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expectativas futuras. Propuestas de optimización.</li> <li>• Análisis de los criterios de selección de beneficiarios, presencia o ausencia de requisitos vinculados a la documentación, etc. Perspectiva de género.</li> <li>• Identificación del estado de situación de la población objetivo de cada tipo de Programa respecto de la indocumentación, existencia de diferenciales socioeconómicos, culturales, étnicos y geográficos/ territoriales.</li> <li>• Identificación y análisis de las respuestas diseñadas por los programas para resolver la situación de indocumentación.</li> <li>• Percepciones y opiniones de los actores involucrados en la habilitación del ingreso y acceso de la población a beneficios y prestaciones sociales, y a la educación y la salud, en los distintos niveles jurisdiccionales y en los distintos niveles de toma de decisión (nivel central y nivel operativo): Ministerios de Acción Social, Salud y Educación, municipios/ comarcas, escuelas y hospitales / centros de salud seleccionados.</li> <li>• Ponderación de los logros alcanzados, revisión crítica de las experiencias, y propuestas para su optimización desde la perspectiva de los actores involucrados: equipos técnicos de los programas seleccionados y beneficiarios de los programas.</li> <li>• Identificación de brechas de coordinación vertical y horizontal entre los distintos niveles de responsabilidad y entre los distintos ministerios/ ámbitos de gobierno.</li> <li>• Opiniones y percepciones respecto del trabajo asociado/ colaborativo con organizaciones de la sociedad civil para la mejora de la detección y acceso a la documentación.</li> <li>• Identificación de expectativas y propuestas de mejoramiento del sistema de documentación y de articulación con salud y educación.</li> </ul>
<p><b>Transversalidad de la registración y documentación.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opiniones y valoraciones acerca del significado de la registración y documentación de las personas y el acceso a beneficios sociales.</li> <li>• Percepciones acerca de articulaciones posibles entre la registración y la documentación y las políticas y programas vigentes.</li> <li>• Percepciones y valoración de los efectos de la no registración y documentación.</li> <li>• Percepción de la vinculación de la registración y documentación con el cumplimiento de la Convención Internacional por los Derechos del Niño y los Objetivos del Milenio. Opinión sobre el estado de situación.</li> </ul>
<p><b>Caracterización del vínculo entre los procesos de registración y documentación y los comportamientos de las poblaciones bajo estudio.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de brechas comparativamente con otras poblaciones.</li> <li>• Identificación de causas, motivos de dichas brechas.</li> <li>• Identificación de situaciones diferenciales entre la población en situación de pobreza, la población indígena y los migrantes.</li> <li>• Especificidades de cada población en relación con el registro de nacimientos y la documentación.</li> <li>• Perspectiva de género.</li> </ul>
<p><b>Opinión y valoración sobre el trabajo colaborativo para la registración y documentación.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación y valoración de experiencias de trabajo colaborativo con organizaciones representativas de las poblaciones bajo estudio y con organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Identificación de ventajas y desventajas del trabajo colaborativo con organizaciones sociales. Motivos.</li> </ul>
<p><b>Logros y resultados del</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de logros y resultados obtenidos. Motivos o</li> </ul>

<b>proceso de registraci3n y documentaci3n y proyecci3n futura.</b>	fundamentos de dichos logros. <ul style="list-style-type: none"><li>• Aspectos pendientes para la optimizaci3n de lo logros y resultados.</li><li>• Opini3n sobre el grado de adecuaci3n de las respuestas gubernamentales a las dificultades detectadas en las poblaciones bajo estudio.</li><li>• Opini3n sobre la incidencia y aportes de organismos internacionales en relaci3n con la registraci3n y documentaci3n.</li></ul>
---	--