

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El registro de nacimientos: Consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica

Consultores:

**Dwight Ordóñez Bustamante, PhD.
Patricia Bracamonte Bardález**

Marzo de 2006

El registro de nacimientos: Consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica

ÍNDICE

Glosario de Acrónimos	2
Resumen Ejecutivo	6
I. Antecedentes del Estudio	9
II. Los problemas analizados en esta investigación y su articulación	
1. La carencia de registro de nacimiento y/o cédula de identidad como barrera al acceso a derechos y servicios	11
2. La implementación de programas de reducción de pobreza como estrategia de inclusión social	13
3. Los focos de atención del estudio como elementos articuladores de las problemáticas de la “indocumentación” y la exclusión social	18
III. Análisis de la situación en los distintos países estudiados	
1. Colombia	19
2. Chile	39
3. Honduras	66
4. Nicaragua	81
5. Perú	99
6. Ecuador	115
IV. Sistematización de resultados del estudio	
1. ¿Cuáles son los grupos de población más afectados por la carencia de documentos de identidad en cada país?	132
2. Los obstáculos para la inscripción universal y oportuna de los nacimientos y la adquisición de la cédula de identidad	133
3. Acerca de la probabilidad de que una persona sea excluida del acceso a derechos básicos o servicios por carencia de documentos de identidad (partida de nacimiento o cédula de identidad)	136
4. Las buenas prácticas detectadas en los distintos países en vistas a la progresiva universalización de la cobertura de los sistemas de registro civil	139
5. Los mecanismos en programas de reducción de la pobreza (PRP, basados en la transferencia condicionada de dinero), destinados a evitar que la carencia de documentos de identidad sea un factor que promueva la exclusión de potenciales beneficiarios	140
6. Recomendaciones para una futura intervención del BID en la promoción del derecho a la identidad y la prevención de la exclusión por este motivo en países de la Región	142
Bibliografía	145
<u>Anexo 1</u> Diseño de la investigación: Ejes temáticos, actividades y fuentes	150
<u>Anexo2</u> Relación de personas entrevistadas en cada país	158

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADN	(prueba del) Ácido Desoxiribonucleico
AFIS	<i>Automated fingerprint identification system</i>
AFP	(Chile) Administradora de Fondos de Pensiones
AIN-C	(Hond.) Incentivo a la nutrición
APILA	(Chile) Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y El Caribe
ARP	(Col.) Administradora de Riesgos Profesionales
ARS	(Col.) Agencia del Régimen Subsidiado
ASOBANC	(Ec.) Asociación de Bancos de Ecuador (privados)
ATU	(Per.) Programa A Trabajar Urbano
BANRED	(Ec.) Red para pagos de diferentes servicios perteneciente a la Asociación de Bancos Privados de Ecuador (ASOBANC)
BDH	(Ec.) Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CA-4	(“países del...”) <i>Central America Four</i> (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)
CASEN	(Chile) Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CAT	(Col.) Fondo para la atención de enfermedades catastróficas y accidentes de trabajo
CEDEHCA	(Nic.) Centro de Derechos Humanos, Ciudadanos y Autonómicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNNA	(Ec.) Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CONFIE	(Ec.) Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales por la Familia y Niñez
CODENI	(Nic.) Coordinadora de los Derechos del Niño
COFOPRI	(Per.) Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
COMPIN	(Chile) Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez
CONADIS	(Ec.) Consejo Nacional de Discapacitados
CONAIE	(Ec.) Conferencia de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	(Ec.) Consejo Nacional de Modernización
CONAMU	(Ec.) Consejo Nacional de Mujeres
CONAPA	(Per.) Consejo Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
CPI	(Nic.) Constancia provisional de identidad
CRS	(Chile) Centro referencial de salud
CSE	(Nic.) Consejo Supremo Electoral
CUI	(Per.) Código Único de Identificación
DABS	(Col.) Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá
DANE	(Col.) Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDHH	Derechos Humanos
DGRCIC	(Ec.) Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación
DNI	(Per.) Documento Nacional de Identidad
DPI	(Per.) Documento Provisional de Identidad
DPT	Vacuna triple bacteriana contra la difteria, tos ferina y tétanos
DRCECP	(Nic.) Dirección del Registro Central del Estado Civil de las Personas
EMEDINHO	(Ec.) Encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares
ENAH0	(Hond., Per.) Encuesta Nacional de Hogares

ENDESA	(Col., Nic.) Encuesta nacional/ nicaragüense de demografía y salud
ENEMDUR	(Ec.) Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural
ENRECI	(Per.) Escuela Nacional de Registro del Estado Civil e Identificación
EPS	(Col.) Empresa prestadora de salud
ERP	Estrategia de reducción de la pobreza
ESSALUD	(Per.) Seguro Social de Salud
FA	(Col.) Programa Familias en Acción
FARC	(Col.) Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FESE	(Per.) Ficha de Evaluación Socio-económica
FICHA CAS	(Chile) Ficha de Comité de Asistencia Social
FICHA CAS-2	(Chile) Ficha de Comité de Asistencia Social - revisada
FISE	(Nic.) Fondo de Inversión Social de Emergencia
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONADIS	(Chile) Fondo Nacional de la Discapacidad
FONASA	(Chile) Fondo Nacional de Salud
FONCODES	(Per.) Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
FOSIS	(Chile) Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FOSYGA	(Col.) Fondo de Solidaridad y Garantía
HIPC	(“fondos...”) Sigla en inglés, que significa: “Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados”
ICBF	(Col.) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICS	(Hond.) Incentivo a la calidad en salud
IDA	(Hond.) Incentivo al desarrollo del aprendizaje
IESS	(Ec.) Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IFPRI	Internacional Food Policy Research Institute
IHNFA	(Hond.) Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia
ILV	Instituto Lingüístico de Verano
INCORA	(Col.) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (en liquidación)
INDAP	(Chile) Instituto de Desarrollo Agropecuario
INE	(Chile) Instituto Nacional de Estadística
INE	(Hond.) Instituto Nacional de Estadística
INEC	(Nic.) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEC	(Ec.) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INEI	(Per.) Instituto Nacional de Estadística e Informática
INIFOM	(Nic.) Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INNFA	(Ec.) Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
INP	(Chile) Instituto de Normalización Previsional
IRAL	(Chile) Programas de inversión regional de asignación local
ISAPRE	(Chile) Institución de salud previsional
INTEGRA	(Chile) Fundación Nacional para la Atención Integral del Menor
INURBE	(Col.) Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (en liquidación)
IPEC-OIT	Programa Internacional de Erradicación del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo
IPS	(Col.) Institución prestadora de servicios de salud
JUNJI	(Chile) Junta Nacional de Jardines Infantiles
JUNAEB	(Chile) Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
MBS	(Ec.) Ministerio de Bienestar Social
MCLP	(Per.) Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MECD	(Nic.) Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDEPLAN	(Chile) Ministerio de Planificación y Cooperación
MIFAMILIA	(Nic.) Ministerio de la Familia

MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINEDU	(Per.) Ministerio de Educación
MINSA	(Nic., Per.) Ministerio de Salud
MINSAP	(Ec.) Ministerio de Salud Pública
MOPAWI	(Hond.) <i>Mosquitia Pawisa Apiska</i> o Agencia para el Desarrollo de la Mosquitia
MPS	(Col.) Ministerio de Protección Social
NIP	(Col.) Número de Identidad Personal
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
NUIP	(Col.) Número Único de Identidad Personal
NUN	(Hond.) Número Único de Nacimiento
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMIL	(Chile) Oficina Municipal de Intermediación Laboral
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAININ	(Nic.) Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense
PAR	(Per.) Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia
PARSALUD	(Per.) Programa de Apoyo a la Reforma en Salud
PASIS	(Chile) Pensión asistencial de ancianidad
PAUS	(Ec.) Programa de Aseguramiento Universal de Salud
PETI	(Br.) <i>Programa pela Erradicação do Trabalho Infantil</i>
PETI	(Hond.) Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil
PETT	(Per.) Programa de Titulación de Tierras
PIB	Producto interno bruto
PMT	<i>Proxy means testing</i>
PMT	(Col.) Proceso de modernización tecnológica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	(Ec.) Programa de Protección Social
PRAF	(Hond.) Programa de Asignación Familiar
PRAF-II	(Hond.) Programa de Asignación Familiar – Fase II
PRAF-T	(Hond.) Programa de Asignación Familiar - Tradicional
PRATT	(Ec.) Programa de Regularización de Tierras
PRODECOP	(Chile) Proyecto de desarrollo rural para comunidades campesinas y pequeños productores agropecuarios
PRODESAL	(Chile) Programa de Desarrollo Local en Comunidades Rurales Pobres
PRP	Programa de Reducción de la Pobreza
PRP-TCD	Programa de Reducción de la Pobreza con empleo de transferencia condicionada de dinero
PRP-TCR	Programa de Reducción de la Pobreza con empleo de transferencia condicionada de recursos
RAAN	(Nic.) Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	(Nic.) Región Autónoma del Atlántico Sur
RENIEC	(Per.) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RMV	(Ec.) Remuneración mínima vital
RNEC	(Col.) Registraduría Nacional del Estado Civil
RRCC	Registro(s) Civil(es)
RRCCII	(Chile) Oficina de Registro Civil e Identificación
RNP	(Hond.) Registro Nacional de las Personas
RPS	(Nic.) Red de Protección Social
RSS	(Col.) Red de Solidaridad Social
RUB	(Nic.) Registro Único de Beneficiarios
RUN	(Chile) Rol Único de Nacimientos
RUT	(Chile) Rol Único Tributario

SANAA	(Hond.) Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SAP	(Chile) Subsidio al consume de agua potable y alcantarillado
SCF	Save The Children Fund
SELBEN	(Ec.) Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales
SENAME	(Chile) Servicio Nacional de Menores
SENCE	(Chile) Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERNAM	(Chile) Servicio Nacional de la Mujer
SERPLAC	(Chile) Secretaría Regional de Planificación y Cooperación
SIISE	(Ec.) Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador
SIS	(Per.) Seguro Integral de Salud
SISBEN	(Col.) Sistema de identificación de potenciales beneficiarios para programas sociales
SISFOH	(Per.) Sistema de focalización de hogares
SISLAIS	(Nic.) Sistemas locales de Atención Integral en Salud
STFS	(Ec.) Secretaría Técnica del Frente Social
SUF	(Chile) Subsidio único familiar
TBC	Tuberculosis
TCD	Transferencia condicionada de dinero
TCR	Transferencia condicionada de recursos
TSE	(Hond.) Tribunal Supremo Electoral
UIF	(Chile) Unidad de intervención familiar (Programa Puente)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH-SIDA	Síndrome de inmuno-deficiencia adquirida

Resumen Ejecutivo

En América Latina y el Caribe, la carencia de registro de nacimiento o de cédula de identidad tiene para las personas efectos prácticos e inmediatos importantes. En buena parte de los países de la Región la presentación de un certificado oficial de nacimiento es un pre-requisito para la matrícula escolar, por lo que su ausencia excluye a los niños de recibir educación. Cuando los individuos alcanzan la edad adulta, el registro de nacimiento es necesario para obtener una cédula de identidad, y ésta, es la llave para el acceso a un conjunto de derechos civiles expresados en la emisión de otros diversos tipos de “documentos” que toman como referencia el registro de nacimiento o la cédula de identidad. Asimismo, la carencia de certificado de nacimiento en los estratos más pobres de la sociedad afecta negativamente sus posibilidades de acceso a oportunidades y puede incidir sobre el nivel de inclusión social de vastos sectores de la población de un país. En particular, la identificación civil sirve para permitir a las personas acceder a diversos beneficios sociales del Estado, tales como subsidios por maternidad, vivienda o desempleo, o también subsidios de pobreza.

La presente investigación tiene como objetivo examinar la interacción entre la falta de registro de nacimiento y/o de cédula de identidad y el acceso a beneficios y programas sociales en niño(as) y personas adultas, así como las implicaciones de ello sobre el desarrollo social y económico en diversos países de la Región. Para ello, se realiza un estudio exploratorio de este tema en relación a los servicios públicos de salud y educación y al desarrollo de programas sociales de Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú, incluyendo programas de reducción de pobreza mediante transferencia condicionada de dinero (PRP-TCD) “Familias en Acción” (Colombia), “Chile Solidario” (Chile), “Programa de Acción Familiar” (Honduras), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador) y “Red de Protección Social” (Nicaragua)¹.

Partiendo del riesgo de exclusión de cierta categoría de potenciales beneficiarios (los que carecen de documentación de Registro Civil) de dichos servicios y programas, el estudio tiene también como objetivo identificar proyectos y/o acciones que contribuyen a mejorar la situación del registro civil en dichos países, así como qué mecanismos existen para integrar el abordaje de la carencia de documentación dentro de los mencionados programas de PRP-TCD.

Entre sus principales hallazgos, el estudio evidencia que:

1. A pesar que la mayor parte de estimados sobre la población carente de identidad civil en cada país no goza de suficiente confiabilidad, se puede afirmar que las tasas de subregistro de nacimientos observables en los distintos países estudiados son bastante variadas, yendo de menos de 1% en Chile a más del 30% en Nicaragua. En este sentido, *las tasas de subregistro de nacimientos reflejan tanto las condiciones de desarrollo e inclusión social de la población de los distintos países como la mayor o menor eficiencia en este campo y el nivel de respuesta del Estado.*
2. *Existe cierta divergencia entre las políticas oficiales de Estado destinadas a reducir la exclusión social y la implementación de acciones excluyentes (en los sistemas educativo, de salud y otros servicios) por parte de operadores locales, lo que deriva en barreras de acceso a servicios, basadas en la carencia de documentos de identidad de los beneficiarios.*

¹ La investigación se basó en la revisión de información técnica y legal de cada país, investigaciones previas sobre los temas de los RRCC y los PRP-TCD, la aplicación de entrevistas a profundidad a informantes clave, visitas en terreno y recojo de testimonios de personas directamente afectadas. El trabajo de campo se realizó en 5 países entre los meses de Abril y Junio de 2005 y en una segunda fase, en la segunda quincena de Enero de 2006, en Ecuador.

3. Sin embargo, paralelamente a lo anterior existen ciertas *categorías de población que*, por razones estructurales, geográficas, históricas y sociales, *presentan una mayor vulnerabilidad o probabilidad de verse excluidas* del acceso a derechos o servicios debido a carecer de documentos de identidad, tales como: la población residente en zonas rurales (en los 6 países), la población indígena y afro-descendiente (en Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú), la población desplazada por motivo de violencia política (Colombia, Ecuador –colombianos- y Perú), la población residente en zonas fronterizas (Chile, Ecuador y Honduras), la población extranjera-inmigrante ilegal (Chile, Ecuador) y las hijo(a)s extra-matrimoniales no reconocidos (Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú).
4. Las barreras de acceso relacionadas con el sistema de registro civil (RRCC) pueden ser descritas como barreras relacionadas con la oferta o con la demanda de este servicio. Dentro de las *barreras relacionadas con la oferta* de servicios de RRCC se encuentra en varios de los países: a) barreras de carácter económico, que determinan una insuficiente asignación de recursos y cobertura geográfica; b) barreras legales, relacionadas con procedimientos engorrosos para el registro de los ciudadanos o reposición tardía de partidas, lo que conlleva sobre-costos, costos de oportunidad y desincentivos a estos procesos; c) barreras geográficas, que condicionan una importante restricción en la presencia institucional del Estado y la oferta de servicios en ciertas zonas alejadas; y d) barreras organizacionales y administrativas, relacionadas con el funcionamiento de las propias instituciones de RRCC.
5. A su vez, entre de las *barreras relacionadas con la demanda* de servicios de RRCC, en distintos países se observa la existencia de: a) barreras físicas de acceso, relacionada con la insuficiencia de vías de comunicación y dificultades geográficas; b) barreras relacionadas con una distribución elevadamente dispersa de la población en ciertas regiones de los países; c) barreras económicas relacionadas con la extrema pobreza en que vive una parte importante de la población de ciertos países; d) efectos directos de actuales o pasados conflictos civiles y desplazamiento forzoso de la población, lo que incide negativamente en el acceso al registro de identidad; e) barreras lingüísticas, diferencias culturales y desconfianza frente al Estado por parte de grupos étnicos locales; f) ausencia de cultura registral, limitada información sobre mecanismos registrales y escasa conciencia sobre la importancia del registro de identidad y los derechos ciudadanos; g) discriminación hacia las mujeres; y h) conflictos de interés entre los progenitores del niño(a), los que pasan por encima del derecho a la identidad de éste(a).
6. Las *áreas y aspectos en los que se evidenciaría un mayor riesgo de exclusión en cuanto al acceso de la población* a derechos básicos o servicios del Estado, debido a la carencia de documentos de identidad, varían de un país a otro. Así por ejemplo, a nivel del acceso de los niños(as) a la educación, la carencia del registro de nacimiento determina probabilidades altas de exclusión en Nicaragua, Ecuador, Honduras y Chile, y de nivel medio en Colombia y Perú; a nivel del acceso de niño(a)s y adultos indocumentados a los servicios públicos de salud, las probabilidades de exclusión resultan bajas en Perú, Ecuador, Honduras y Nicaragua, y de nivel medio en Colombia y Chile. En el caso del acceso a programas de reducción de pobreza-transferencia condicionada de dinero, las probabilidades de exclusión del acceso de las familias en caso de que la titular adulta sea indocumentada son altas en Ecuador y Honduras², pero bajas en Colombia, Chile y Nicaragua, sea porque estos programas presentan mecanismos para regularizar (Chile) o disminuir (Colombia) el impacto de esta situación, sea porque el programa utiliza un sistema de identificación propio (Nicaragua), independiente del uso de la cédula de identidad. De otro lado, ante la carencia de cédula de identidad en los adultos, en todos los países la limitación de derechos civiles

² Información reciente del Perú a principios de 2006 indica que esta situación también se da en el PRP-TCD “Juntos”, que se aplica desde 2005 en zonas rurales de Perú, no habiendo podido incluir a unas 16,000 familias en 2 departamentos debido a esta limitación.

resulta importante, sean éstos políticos (e.g., derecho al voto), sociales (e.g., licencia matrimonial) o económicos (e.g., acceso al crédito bancario).

7. A nivel de *alternativas para la mejora de la oferta institucional y de la demanda de los sistemas de registro civil* (partida de nacimiento y cédula de identidad), la presente investigación identificó un variado conjunto de mecanismos y acciones introducidos en forma disímil en los distintos países estudiados por instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación internacional, las que constituirían *buenas prácticas* en vistas a la progresiva universalización de la cobertura del registro civil, tales como: la gratuidad en el registro de nacimiento/ emisión de la primera cuota; la gratuidad de la cédula de identidad (adultos); mecanismos para el subsidio del costo de la cédula de identidad en población indigente; establecimiento de un número de registro único de nacimientos, establecimiento de oficinas auxiliares de registro civil en zonas con alto nivel de subregistro/ dispersión de la población; delegación de facultades de RRCC a autoridades eclesiales, policiales o civiles locales (étnicas) en zonas alejadas; establecimiento de unidades especializadas dentro del sistema de RRCC para la atención de poblaciones excluidas /vulnerables; establecimiento de sistemas móviles de registro, por tierra o medio fluvial, en zonas alejadas y/o con población dispersa; establecimiento de unidades de RRCC en hospitales y/o centros de salud principales; focalización de campañas periódicas de registro masivo en zonas de mayor subregistro y/o en poblaciones especialmente vulnerables (desplazados, etc.); incorporación de campañas de inscripción en RRCC dentro de campañas de vacunación y acciones médicas en poblaciones vulnerables; participación/ apoyo de las organizaciones comunitarias, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil en campañas de detección y registro de indocumentados; re-inscripción de niño(a)s indocumentados a partir de la escuela; y la implementación periódica de campañas de sensibilización de autoridades, instituciones y población en general sobre la importancia del registro civil y los documentos de identidad, entre otras.
8. De otro lado, el presente estudio detectó que *ciertos criterios de focalización de algunos PRP pueden tener un efecto excluyente* en el marco de países con grandes inequidades inter- e intra-regionales. Así por ejemplo, en el caso colombiano, la utilización del indicador “presencia de instituciones financieras en el municipio” como criterio para la selección final de comunidades, conlleva la involuntaria exclusión de un tercio del total de comunidades pobres elegibles en ese país.
9. Igualmente, la investigación constató que *existen ciertas acciones complementarias o características generales de los sistemas de apoyo social de algunos países, que contribuyen en forma importante a incrementar el acceso a los servicios en los sectores más pobres y/o vulnerables*, entre los que se puede mencionar: a) la articulación de servicios sociales a nivel municipal, puestos al servicio de familias en extrema pobreza mediante acceso preferencial, en Chile; b) La municipalización de servicios de salud, educación, vivienda o capacitación laboral, en Chile y Colombia
10. Asimismo, la investigación constató la existencia, en Honduras y Nicaragua, de ciertas *brechas existentes en la implementación de los PRP (zonas del país con elevado porcentaje de pobres no atendidas), en razón de los elevados costos operativos* que implicaría actuar en dichas áreas geográficas de los mencionados países. Dichas zonas, de carácter rural, difícil acceso y comunicación interna, elevada dispersión de la población, pero también, de elevada concentración de población perteneciente a minorías étnicas, presentan asimismo un mayor porcentaje de población no registrada o indocumentada.

Finalmente, en base a 4 principios generales para la articulación de acciones de promoción del derecho a la identidad y de prevención de la exclusión por este motivo en países de la región, el

estudio plantea un conjunto de recomendaciones para posibles futuras intervenciones del Banco Interamericano de Desarrollo en este campo.

I. ANTECEDENTES DEL ESTUDIO

Como parte de un proyecto para evaluar la magnitud del sub-registro de nacimientos y sus implicaciones en países de América Latina así como proponer estrategias para mejorar el registro civil en la región, y con apoyo del Fondo Noruego para Innovaciones en Programas Sociales, el Banco Interamericano de Desarrollo – BID convocó a consultores externos para realizar una investigación que permita examinar las interacciones entre la falta de registro de nacimiento y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico de diversos países de la Región, a partir de la potencial exclusión que podría estar ocurriendo en relación a cierta categoría de beneficiarios, que no cuentan con documentación de Registro Civil, en Programas de Reducción de la Pobreza (PRP)³.

Los PRP, y en particular aquéllos basados en la transferencia condicionada de recursos (TCR), incluyendo dinero en efectivo (TCD) a familias vulnerables, apuntan al establecimiento de redes de protección y/o seguridad social y constituyen una alternativa válida de lucha contra la pobreza, puesto que se enfocan en generar tanto beneficios inmediatos para los pobres como en reducir las consecuencias a largo plazo de este flagelo, mediante la acumulación y protección del capital humano de las familias más pobres, con énfasis particular en los niño(a)s, apuntando a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza. En esta perspectiva, los PRP-TCD podrían llegar a constituir una herramienta importante para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) de las Naciones Unidas en ciertos países, acelerando eventualmente procesos de inclusión social de ciertos grupos humanos tradicionalmente marginados.

Sin embargo, para que ello realmente ocurra, es necesario que los PRP no presenten ni promuevan la generación de brechas en cuanto a la focalización de estos programas en las poblaciones realmente más vulnerables en cada país (por ejemplo, a través de la exclusión de ciertos grupos vulnerables mediante los propios requisitos para la selección de comunidades y grupos beneficiarios) ni en cuanto al acceso individual de familias y personas a sus beneficios (por ejemplo, a través de la exclusión de familias mediante requisitos de identificación de beneficiarios que consideren la presentación de documentación del Registro Civil en casos en los que se carece de ésta).

A fin de estudiar este problema, se planteó que la presente investigación evaluase los requisitos para la inclusión de beneficiarios y el funcionamiento general de cuatro proyectos nacionales en los siguientes países:

Colombia:	Familias en Acción
Honduras:	Programa de Asignación Familiar
Chile:	Chile Solidario
Nicaragua:	Red de Protección Social

Adicionalmente, a fin de ampliar el bagaje de información aportado sobre la situación de los sistemas de registro civil en la Región y su efecto sobre la exclusión de determinados sectores

³ Esta investigación se inscribe en el marco de un proyecto más grande del BID destinado a evaluar la magnitud del sub-registro y sus implicaciones en Latinoamérica; ello incluye el cruce de información de encuestas demográficas y de salud con otra proveniente de data censal, de manera de “mapear” y estimar niveles esperados de sub-registro en áreas geográficas específicas.

de la población, se decidió posteriormente incorporar dos países más al estudio, seleccionándose para ello primero a Perú y luego a Ecuador.

El presente estudio tiene pues como objetivo describir y examinar las interacciones entre la falta de registro y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico, y en particular sobre aquél de la población en situación de pobreza y/o excluida, en Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú. Se planteó investigar y examinar programas y acciones que mejoren la situación del registro civil en dichos países haciendo énfasis en los enfoques más prometedores. Asimismo, se planteó analizar el proceso de integrar la carencia de documentación en los programas de “transferencia condicionada de dinero” (subsidios directos a la población en situación de pobreza) desarrollados en estos países.

La investigación constituyó un estudio exploratorio, basado en la revisión de información técnica y legal de cada país, investigaciones previas sobre los temas de los RRCC y los PRP-TCD, la aplicación de entrevistas a profundidad a informantes clave, visitas en terreno y recojo de testimonios de personas directamente afectadas. El trabajo de campo se realizó entre los meses de Abril y Junio de 2005. La visita a cada país comportó en cada caso un recojo de información en la ciudad capital (zona urbana) y otro con instituciones y beneficiarios de programas en una zona rural o peri-urbana fuera de la capital que presentase porcentajes importantes de población en condiciones pobreza extrema y carencia de documentos de identidad. En dicho marco, se entrevistó a encargados nacionales de RRCC, encargados locales de RRCC, encargados de la implementación de programas de mejora del registro de nacimientos, encargados nacionales de programas de reducción de pobreza, encargados locales de programas de reducción de pobreza, representantes de ministerios de Salud, Educación y el organismo nacional encargado de las estadísticas nacionales, miembros de ONGs y organismos internacionales que trabajan en temas de desarrollo, dirigentes comunitarios y personas que hayan sido excluidas del acceso a derechos o servicios debido a la carencia de documentos de identidad⁴. Asimismo, se revisó la legislación y otra normativa sobre RRCC de cada país, investigaciones previas sobre distintos temas y documentación pertinente relacionada con los programas de reducción de la pobreza mencionados e indicadores de desarrollo, sociales y económicos. Para información detallada sobre las categorías de análisis utilizadas en el presente estudio, sus fuentes y las características y número de los informantes clave se solicita al lector referirse a los anexos 1 y 2 de este reporte⁵.

⁴ Los nombres de las personas (funcionarios de instituciones, madres y padres, niño(a)s y adolescentes) cuyo testimonio es recogido en el presente estudio han sido cambiados a fin de proteger su privacidad.

⁵ El lector encontrará en anexo 1 un resumen del diseño de la investigación, especificando sus ejes temáticos, actividades y fuentes, según su implementación efectiva, así como información sobre la identificación de informantes clave institucionales y participantes en grupos focales, su número en cada país y el tipo de instrumento/ guía de entrevista aplicado a cada grupo de entrevistados. El anexo 2 proporciona detalla la identidad de los informantes clave institucionales por país.

II. LOS PROBLEMAS ANALIZADOS EN ESTA INVESTIGACIÓN Y SU ARTICULACIÓN

1. La carencia de registro de nacimiento y/o cédula de identidad como barrera al acceso a derechos y servicios

Según estimaciones de UNICEF, en el año 2000 quedó sin registrar el 41% de los nacimientos que se produjeron en todo el mundo, anulando el derecho de más de 50 millones de niños a tener una identidad, un nombre y una nacionalidad. En el caso de América Latina y el Caribe este fenómeno habría representado el 14% de los nacimientos, que no fueron registrados. Esta cifra se encuentra vinculada con la inequidad y pobreza que caracteriza a estos países, situación en la que se enmarca la dinámica de exclusión social que afecta a vastos sectores de los mismos.

El Derecho a gozar de una identidad constituye uno de los más básicos derechos de las personas y es parte importante (numeral 7) de la Convención de Derechos de los Niños y Adolescentes de las Naciones Unidas. La obtención de una identidad mediante el otorgamiento de una partida o certificado de nacimiento, lleva al reconocimiento de la condición de “persona” por un Estado.

Así, la inscripción de los nacimientos en las oficinas de Registro Civil (RRCC) del país de origen, constituye el acto precursor del otorgamiento de la condición de ciudadanía y, como tal, al decir de UNICEF, la base del “derecho a tener Derechos”. Por ello, la carencia de una identidad legal conlleva una particular situación de exclusión para las personas, la misma que, sumada a otras carencias, las ubica con frecuencia en la situación de ser los (más) “excluidos entre los excluidos”, empezando por la población infantil afectada por este problema.

La identidad y la nacionalidad son derechos fundamentales de las personas, tal como lo es el derecho a participar en condiciones de equidad en la vida política, social y económica del grupo humano o nación a la que pertenece, asumiendo derechos y deberes bajo el concepto de ciudadanía. El registro de nacimientos y la cédula de identidad tienen como función plasmar y servir de instrumento para la protección de esos derechos humanos fundamentales. El registro de nacimiento otorga a las personas no sólo un reconocimiento legal de su existencia e identidad, sino que indica su pertenencia a una familia, comunidad y nación. La identidad y la pertenencia, que implican el derecho a la participación, son las condiciones sine qua non para el acceso a otros derechos, tales como los de atención en salud y educación, así como para asegurar un lugar para los individuos en una determinada familia y sociedad nacional, contribuyendo a protegerles de riesgos como el secuestro o la compra y venta de menores, la adopción ilegal y la trata de personas⁶.

El problema tiene efectos prácticos e inmediatos importantes. En buena parte de los países de América Latina la presentación de un certificado oficial de nacimiento es un pre-requisito para la matrícula escolar, por lo que su ausencia excluye a los niños de recibir educación. Cuando los individuos alcanzan la edad adulta, el registro de nacimiento es necesario para obtener una cédula de identidad, y ésta, es la llave para el acceso a un conjunto de derechos civiles expresados en la emisión de otros diversos tipos de “documentos” que toman como referencia el

⁶ En particular, en el caso de lo(a)s niño(a)s, el contar con una partida de nacimiento puede significar una protección contra la explotación y los malos tratos (trata de niños para trabajo infantil forzoso o reclutamiento para guerra – Colombia-) o la protección frente a la propia justicia juvenil penal, asegurando un trato acorde con la edad real de las personas.

registro de nacimiento o la cédula de identidad: licencia matrimonial, pasaporte, permiso de conducir, partida de nacimiento de los hijo(a)s, carnet de la seguridad social, licencia para portar armas, cuenta bancaria, tarjeta de asociación de vivienda, inscripción de patrimonio en registros públicos, carnet de fondo de pensiones, acceso a empleo en el sector formal, etc.

En el pasado, la menor movilidad social y geográfica de los grupos humanos y el hecho de que habitasen en unidades poblacionales menores (aldeas), contribuía a que las familias tendieran a permanecer en los mismos lugares por generaciones y a que cada individuo fuese conocido por su entorno. Sin embargo, en el último siglo el desarrollo de los medios de transporte y comunicación y la globalización ha contribuido a las migraciones masivas de población dentro de los países y entre éstos, haciendo de la identidad un elemento capital en el posicionamiento de los individuos en la sociedad.

En parte importante de países latinoamericanos los sistemas de registro civil no fueron establecidos a partir de una perspectiva de derechos sino de asegurar el conocimiento y control de información por parte del Estado, incluyendo la estimación de personas que anualmente debían cumplir el servicio militar. Asimismo, la cédula de identidad fue establecida con el interés principalmente electoral de identificar y diferenciar a aquéllos ciudadanos “hábiles” para el ejercicio del voto (pues hasta bien entrado el siglo XX, la población analfabeta en la mayoría de países latinoamericanos así como las mujeres (lo que constituía la mayoría de la población de los países) estaba excluida del ejercicio de derechos políticos y de ciudadanía, situación de exclusión más extendida aún en el caso de la población rural y las minorías étnicas.

En general, la carencia de un certificado de nacimiento se asocia con diversos factores, tales como:

- El residir o haber nacido en zonas geográficas con escasa presencia de la institucionalidad e inversión del Estado, con menor acceso a la educación e infraestructura social y menor cobertura de servicios públicos, incluyendo la carencia (o insuficiencia de recursos asignados) de Oficinas de RRCC o análogas. Esta situación es predominante en muchas zonas rurales y en particular, en puntos geográficamente distantes de capitales o cabeceras de región, de diversos países latinoamericanos. En ciertos casos, la distancia geográfica se ve reforzada por accidentes y barreras naturales específicas.
- El carecer o tener un bajo nivel de educación escolarizada y/o un limitado acceso a la información
- El residir o haber nacido en zonas geográficas en las que se carecía de presencia de personal médico o paramédico que pudiese certificar el nacimiento, para permitir ello luego la inscripción de un niño en los RRCC. En algunos países de Latinoamérica, más del 50% de los nacimientos se realiza todavía sin atención médica (ni certificación) alguna.
- El pertenecer a grupos humanos y etnias locales tradicionalmente excluidas(-ej., *Miskitos* en Nicaragua, indígenas *Mames* en Guatemala), por razones culturales y por el mantenimiento de barreras lingüísticas, del acceso a oportunidades de desarrollo y al goce de servicios diversos del Estado
- El ser desplazado reciente y en condición de pobreza, habiendo debido migrar temporal o definitivamente por motivos económicos (incluyendo la migración estacional de familias y mano de obra campesinas en función al ciclo agrícola –ej., diversos países Centroamericanos-) o por causa de violencia política o social (ej., Colombia). En muchos casos, los migrantes se desplazan sin su documentación o la han perdido, por lo que no pueden luego acceder a beneficios de programas sociales ni hacer uso libre de sus derechos civiles
- El carecer de medios económicos suficientes en países en los que el costo de la obtención del (tarifas por copias de) certificado de nacimiento implican un costo importante que las

familias no pueden asumir, o los costos del desplazamiento que estas familias tendrían que realizar para obtenerlo les significa un costo difícil de cubrir

- El haber sido víctima directa o indirecta de episodios de convulsión política, acción del narcotráfico, guerra civil u otros, que dieron lugar a la quema de los archivos de instituciones de RRCC, tal como ha sucedido en Colombia (ej., guerrilla, narcotráfico) y en el pasado en algunos países de Centroamérica
- La pérdida temprana de progenitores que realizasen la inscripción oportuna de niño(a)s en el RRCC. Por ejemplo, en algunos países como Colombia, la muerte por causas violentas constituye una de las principales causas de muerte de varones entre 15 y 35 años, dejando en orfandad a sus vástagos, y en muchos países la migración hacia el exterior de los progenitores, que dejan a sus hijos a cargo de familiares, incide en el problema del sub-registro y acceso a documentación de lo(a)s niño(a)s
- La omisión de los progenitores de realizar el registro de sus vástagos en el RRCC por una actitud de resistencia de carácter cultural asociada con el status social adverso de los mismos, tales como: casos de embarazo adolescente, niños no reconocidos por el padre, hijos extra-matrimoniales y otros. Ello incluye la posible discriminación de género de las niñas (en cuanto a la ocurrencia efectiva y oportunidad de su inscripción en los RRCC por sus padres), por valoración adversa de los en los RRCC en función a género de las mismas.
- Otras

El porcentaje de sub-registro de nacimientos resulta variado de un país a otro de la Región. Por ejemplo, mientras que en Chile el sub-registro de nacimientos alcanzaría según fuentes oficiales a 1% de la población, en Colombia dicho porcentaje alcanzaría a alrededor de 20% de nacionales y en Nicaragua a más de 30% de la población. Igualmente, la organización misma de los servicios de RRCC varía de un país a otro, así como la identidad de las agencias involucradas, vertical u horizontalmente, en este proceso. Por ejemplo, mientras que en ciertos países el registro de nacimientos es de manejo exclusivo de una institución especializada, y en otros países intervienen los Municipios, en Colombia, además de la autoridad pública, los notarios también pueden intervenir en la expedición de certificados de nacimiento⁷. Igualmente, las limitaciones presupuestales locales, variables de un país a otro, pueden tener un impacto negativo tanto sobre el funcionamiento de las oficinas de registro civil. Asimismo, muchos países han modificado en tiempos recientes su legislación sobre la materia, por considerarla obsoleta, lo que ha producido efectos de variada índole en el funcionamiento de los sistemas de registro. Por ejemplo, Colombia modificó su sistema durante la década de los 90, ampliando el número de las instancias de registro disponibles, y Nicaragua realizó modificaciones en su legislación sobre RRCC en el año 2002, sin que por tanto se llegase a simplificar en forma importante los procesos.

La carencia de certificado de nacimiento en los estratos más pobres de la sociedad afecta negativamente sus posibilidades de acceso a oportunidades y puede incidir sobre el nivel de inclusión social de vastos sectores de la población de un país. En particular, la identificación civil sirve para permitir a las personas acceder a diversos beneficios sociales del Estado, tales como subsidios por maternidad, vivienda o desempleo, o también subsidios de pobreza.

2. La implementación de programas de reducción de pobreza como estrategia de inclusión social

⁷ Sin embargo, en todos los países existe una instancia u organismo de carácter nacional encargado del tema; por ejemplo, en Nicaragua se trata del Registro Nacional de las Personas; en Ecuador, de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación; en Honduras, del Registro Central del Estado Civil de las Personas; en Colombia, de la Registraduría Nacional del Estado Civil; en Perú, del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; y en Chile existe el Servicio de Registro Civil e Identificación en el Ministerio de Justicia.

Desde la década de los 90, algunos países de la región latinoamericana, implementaron, con el auspicio del instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo, estrategias de reducción de la pobreza (ERP) que incluían programas de reducción de la pobreza (PRP) basados en el empleo de transferencias condicionadas de dinero (TCD).

En este marco, los PRP servían adicionalmente como medios para compensar a los sectores más desfavorecidos de la población frente a los ajustes a los que se vieron sometidos las economías de estos países; en algunos casos (e.g., Honduras, Nicaragua), la implementación de los PRP constituyó parte de las condiciones establecidas por donantes internacionales para que estos países pudieran optar a acceder a programas de reducción de deuda externa). En otros casos, como el de Colombia, el empleo de las TCD se inscribió en los intentos de desarrollar una estrategia de gestión del riesgo social en el marco del Fondo de Inversión para la Paz, como parte del llamado “Plan Colombia”. En el caso de Chile, el gobierno de ese país implementó, en base a fondos propios, un programa similar destinado a abordar lo que en jerga local los chilenos denominan “núcleos de pobreza dura”, no permeables a los programas sociales convencionales. Finalmente, en Ecuador y Perú los programas de subsidio condicionado nacieron en fecha más reciente por la propia necesidad de los gobiernos de establecer mecanismos de lucha contra la pobreza.

Las transferencias condicionadas de dinero deben ser vistas como una **herramienta** específica en el marco de **estrategias** globales de reducción de la pobreza, de naturaleza más compleja, y que incluyen otras modalidades de llegar a la población-objetivo. Es decir que, como se verá más adelante, los programas de TCD no constituyen sino un componente más dentro de una estrategia de protección social y/o de lucha contra la pobreza⁸. Así, en el marco de una ERP, las TCD pueden ser utilizadas como un programa piloto que luego sea generalizado a grupos poblacionales mayores, o pueden mas bien ser diseñadas desde un inicio para alcanzar áreas geográficas específicas o segmentos poblacionales específicos. Por ello, el logro paralelo de una adecuada focalización y de una importante cobertura debe ser la preocupación de todo programa de TCD.

De otro lado, aunque no abordan directamente los factores relacionados con la inequidad y pobreza estructural que caracterizan a los países de la región y que obstaculizan el desarrollo social, ni necesariamente tampoco las condiciones de género, raza y marginación territorial que derivan en la exclusión de vastos sectores de población, los PRP basados en transferencia condicionada de dinero (PRP-TCD) constituyen en cierta medida una **estrategia para promover la inclusión social** y una de las múltiples modalidades con las que los Estados del mundo pueden implementar Redes de Protección o Seguridad Social para sus ciudadanos (Safety Nets), destinadas a reducir la vulnerabilidad de grupos en riesgo o condición de pobreza, facilitando su acceso directo a ciertos recursos y oportunidades⁹. Entre las diversas modalidades

⁸ Por ejemplo, la ERP de Honduras plantea acciones de política e inversión social en seis áreas programáticas, incluidas una mayor inversión en capital humano y acciones para fortalecer la red de protección para grupos vulnerables. A fin de mejorar la implementación de la ERP en lo que respecta a las redes de protección social, el Estado hondureño está haciendo esfuerzos para desarrollar un marco conceptual y operativo de la política social. En este sentido, se pretende orientar y coordinar no solamente las intervenciones del gobierno nacional, sino también todas las demás realizadas por instancias de los gobiernos locales, las instituciones internacionales y entidades no gubernamentales. Asimismo, se destaca la importancia de la focalización, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de la ERP.

⁹ Entendiendo la promoción de la inclusión social como la mejora del acceso a oportunidades de desarrollo de todo tipo y el incremento particular de éstas para los grupos tradicionalmente más excluidos de la sociedad, el objetivo de los PRP debería idealmente ser el de constituir una herramienta para promover niveles crecientes de inclusión que permitan solucionar progresivamente no sólo la falta de satisfacción de distintas necesidades básicas, sino también diversas carencias crónicas de carácter psicosocial, de participación política y de valoración cultural de lo propio., incluyendo la eliminación de actitudes y prácticas culturales discriminatorias. Por ello, en el marco de los PRP, la dinámica de la exclusión social debe idealmente ser atacada tanto a nivel económico como político y social, tomando en cuenta un enfoque territorial de la pobreza, integrando políticas sectoriales y servicios al tiempo que se les adecua

se encuentran las TCD, los programas de asistencia alimentaria, los programas de exoneración de costos de atención pública de salud (ahí en donde se establecen escalas de pago para la población no pobre) o de costos complementarios de educación a través de “cupones” u otros medios, los programas de micro-crédito dirigidos a población vulnerable, las facilidades para el acceso a vivienda, subsidio del costo de servicios públicos, etc.

Las primeras evaluaciones sobre el resultado de la implementación de diversos PRP en la región (e.g., Oportunidades –México-, Familias en Acción –Colombia-, Bolsa Escola y Peti –Brasil-, PRAF –Honduras-, RPS –Nicaragua-, Superémonos –Costa Rica-), han sido favorables, destacando el incremento de los niveles de consumo de las familias beneficiarias, el incremento de la asistencia de los niños a la escuela, la reducción de la vulnerabilidad de ciertos grupos en riesgo y, en general, la reducción de la incidencia de la pobreza.

Un criterio importante para evaluar el éxito de los programas, más allá de sus beneficios para los usuarios, es asegurar que los mismos presenten la menor “filtración” posible y que su cobertura no se disperse hacia segmentos menos pobres de la sociedad. Ello depende en buena medida de la implementación de sistemas adecuados de focalización, que promuevan una adecuada selección de los beneficiarios finales y aseguren que los apoyos lleguen a los sectores más desfavorecidos de la población.

La focalización de los beneficiarios potenciales de los PRP puede hacerse recogiendo información acerca de los recursos económicos efectivos con los que cuentan los hogares, vía una verificación exhaustiva o no de la información recogida (*e.g., verified and unverified means testing*), o utilizando variables aproximativas de los ingresos familiares (*proxy means testing*) – ambos sistemas constituyendo herramientas para la evaluación de hogares-, o haciendo una selección por categorías, tales como la focalización geográfica (en la que a partir de mapas de pobreza u otros instrumentos se selecciona un área de aplicación del programa en la que se universaliza los beneficios de éste) u otros criterios.

Aunque es inevitable que en mayor o menor medida todos los programas presenten algún nivel de “filtración”, el cuidado con el que se realice la focalización aporta a los programas una mayor o menor eficiencia (e.g., mejor “performance”) en relación a la concentración de la mayor parte de sus beneficiarios dentro de los segmentos más desfavorecidos de la población. El siguiente cuadro resume la performance de distintos PRP abordados en este estudio, el tipo de focalización empleada por esto y la estimación de los segmentos en que se concentra su cobertura.

Ranking de performance de los sistemas de focalización utilizados por los programas de reducción de la pobreza abordados en este estudio¹⁰.

País	Nombre del Programa	Performance (*)	Evaluación de hogares	Por categorías	Segmento de la población al que llega
------	---------------------	-----------------	-----------------------	----------------	---------------------------------------

a las necesidades particulares de los grupos beneficiarios, y promoviendo el desarrollo humano al tiempo que se previenen riesgos sociales específicos relacionados con el ciclo vital de las personas.

¹⁰ Salvo en los casos de Colombia (a partir de datos provenientes de un informe del FIP-RAS, Abril 2005 a la Banca Multilateral) y de Ecuador (a partir de la base de datos del programa BDH), incluidos en este cuadro por los autores de este informe, la información que figura en el mismo para los otros 3 países ha sido extraída del análisis realizado por Coady, D. et al (2004), quienes establecieron estas medidas para programas de reducción de la pobreza en diversos países de varios continentes, en base a información oficial de 1995 a 2003.

	de TCD		Utilizando variables aproximativas para establecer situación económica (PMT)	Geográfica	Niños	Otros	10% más pobre	20% más pobre	40% más pobre
Chile	Subsidio Unico Familiar	2.08	X		X	X		57.0	83.0
Nicaragua	RPS	2.02		X	X	X	32.6	55.0	80.9
Honduras	PRAF	1.99		X	X	X	22.1	42.5	79.1
Colombia	Familias en Acción	N/A	X	X	X	X		56.83 (**)	s/d
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	N/A	X		X	X			82.28 (***)

(*) El valor medio de la medida de performance de los sistemas de focalización es 1.25, lo que significa que el programa transfiere 25% más a individuos y hogares pobres en los grupos de ingreso más bajo que lo que sucedería con una asignación universal / aleatoria. En ese caso, la focalización funciona.

(**) En base a 586,190 familias del nivel 1 registradas en el SISBEN antes del 31-12-1999, pertenecientes a los 627 municipios seleccionados por Familias en Acción en 27 departamentos. El Nivel 1 del SISBEN, el más pobre de la población colombiana, representa a aproximadamente 20% de la misma.

(***) Según estudio de Cely (2005). En base a base de datos del Programa Bono de Desarrollo Humano, al 31-10-2005, sobre un total de 1.060.416 beneficiarios/as categorizados/as según el SELBEN.

Como se aprecia en el cuadro, dos de los programas emplean como sistema de focalización el PMT (Chile y Ecuador), otro el PMT aplicado sobre zonas pre-seleccionadas en función a mapas de pobreza (Colombia) y otros dos países (Honduras y Nicaragua) utilizan la focalización geográfica simple. La ventaja de los PMT en relación a la simple geográfica resulta evidente cuando se apunta a trabajar a nivel nacional, en regiones geográficas cuya población no presenta condiciones homogéneas ocupacionales o de ingresos.

La utilización de variables *proxy* (PMT) constituye una alternativa prometedora (y de mucho menor costo que la verificación exhaustiva de información) para la implementación de sistemas de focalización, pero requiere de una adecuada depuración y consolidación de información en bases de datos nacionales, la oportuna actualización de la información y mecanismos efectivos de monitoreo y control de fraudes. El siguiente cuadro¹¹ muestra las características de los sistemas de focalización empleados en Chile y Colombia, los que utilizan variables aproximativas para establecer el nivel de pobreza de la población.

Elementos clave de los sistemas de focalización mediante empleo variables *proxy* utilizados en Chile y Colombia

	Chile (Ficha CAS)	Colombia (SISBEN)
1. Proceso de recolección de información (ingreso a un registro unificado de hogares)		
Inicio de la entrevista, estrategia de recolección de datos	Aplicación sobre demanda (antes, aproximación mediante encuesta)	Encuesta de hogares (barrido tipo censo)
Lugar de la entrevista	Visita a hogares	Visita a hogares

¹¹ La información que figura en este cuadro ha sido extraída de Castañeda, T. et Lindert, K. et al (2005).

2. Gestión de registros unificados de información sobre hogares		
Base de datos nacional	Sí	No, reformas para construir una base de datos nacional
Tamaño de la base de datos	1.74 millones de hogares 6.23 millones de individuos (2004)	6 millones de hogares 27 millones de individuos (2002)
¿Uso múltiple?	Uso múltiple, para asignación de diversos beneficios/ inclusión en programas sociales	Uso múltiple, para asignación de diversos beneficios/ inclusión en programas sociales
Actualización, re-certificación periódica de los datos	Política que establece que la información es válida por 2 años. Base de datos actualizada	Política que establece que la información debe ser actualizada cada 3 años (pero los hogares cambian más rápido). La práctica varía de la norma. Se ha iniciado un reciente esfuerzo de actualización de la información (“re-sisbenización” de la población)
3. Tipo de evaluación de hogares	Prueba de los recursos económicos por variables aproximativas (*) - <i>proxy means testing</i> (PMT)	PMT con focalización geográfica (**)
4. Responsabilidades institucionales		
Diseño	Centralizado	Centralizado
Implementación	Descentralizada	Descentralizada
Gestión de base de datos	Centralizada	Descentralizada
5. Calidad del monitoreo, verificación y control de fraudes	Nivel medio, procedimientos centralizados	Débil, carece de sistema de auditoría de la recolección de datos

(*) Se utiliza variables aproximativas tales como medidas aproximadas de ingreso o pobreza, tales como: tamaño y composición del hogar, edad y discapacidad, entre otras.

(**) Se utiliza un mapa de pobreza para seleccionar previamente las áreas en las que se aplicará el PMT mediante encuesta de hogares.

A pesar de la creciente precisión que puedan alcanzar los sistemas de focalización y tal como se mencionó en el acápite anterior, la carencia de documentos de identidad puede constituir un obstáculo para el acceso a los beneficios de los PRP por parte de personas pertenecientes a los estratos más pobres de la población. Así, en la medida en que las políticas y programas de reducción de la pobreza (PRP) mediante transferencia condicionada de recursos (TCR) que se vienen implementando en la región no se encuentren acompañados de mecanismos que permitan efectivamente suplir o solucionar rápidamente la carencia de documentación de potenciales beneficiarios, la cobertura de dichos programas sociales podría no estar incluyendo en la práctica a algunos de los sectores más vulnerables de la población, los que, no encontrando su existencia reflejada en las estadísticas, estarían en situación de ser una “población invisible” o “perdida” para dichos PRP.

De esta manera, aunque los PRP-TCR pueden presentar mayor costo-efectividad que otros programas de lucha contra la pobreza en la medida en que sus recursos lleguen más directamente y con menor costo a sus beneficiarios, dichos programas de subsidio directo podrían tener también un eventual efecto excluyente sobre ciertas categorías de población vulnerable en función a dos tipos de factores:

- El empleo de ciertos criterios necesariamente restrictivos en la focalización de estos programas, basados en la existencia previa de un cierto nivel de organización y funcionamiento institucional de las agencias implementadoras, incluyendo municipios y escuelas, en países en los que este aspecto es sumamente heterogéneo entre distintas regiones, lo que podría conllevar que algunas regiones o grupos residenciales más distantes, rurales, con barreras geográficas de acceso y/o con un menor nivel de desarrollo institucional (pero que concentren justamente una mayor proporción de “pobres-extremos”), no “califiquen” como beneficiarios de dichos programas. Concomitantemente, la escasa profundidad del sistema financiero (banca estatal y comercial) en algunos países de la región puede ser justamente un obstáculo para la implementación de sistemas de TCD en regiones rurales de extrema pobreza.
- Dificultades en relación al acceso familiar e individual a los beneficios de los PRP-TCD, por la interacción entre la carencia de documentación de RRCC en beneficiarios potenciales de estos programas y la falta de mecanismos institucionales que permitan resolver rápidamente estas dificultades e incluir a estos sectores dentro de la cobertura de los mismos.

3. Los focos de atención del estudio como elementos articuladores de las problemáticas de la “indocumentación” y la exclusión social

En función a los problemas señalados en los acápites precedentes, la investigación apuntó a:

- Realizar una caracterización de las principales situaciones o “barreras de acceso” que inciden sobre la no inscripción (o pérdida de ésta) en el registro civil de nacimientos y los efectos de ello sobre el acceso a derechos y a servicios públicos y en particular los PRP.
- Contribuir a identificar posibles brechas en los focos de atención (*gaps*) de los PRP mencionados, así como a sistematizar información sobre mejoras introducidas en los sistemas de recolección de información y de selección de beneficiarios y en los sistemas de focalización de los programas, a partir del desarrollo de políticas innovadoras y buenas prácticas de carácter “inclusivo” en relación al tema de la carencia de documentación de RRCC y los PRP.

Específicamente, la presente investigación apunta a contribuir a responder las siguientes preguntas:

- a. ¿Cuáles son los grupos de población más afectados por la carencia de documentos de identidad en cada país estudiado?
- b. ¿Cuáles son los principales obstáculos para la inscripción universal y oportuna de los nacimientos y la adquisición de la cédula de identidad en cada país?
- c. ¿Cuál es la probabilidad de que una persona sea excluida del acceso a derechos básicos o a determinados servicios específicos por carencia de documentos de identidad (partida de nacimiento o cédula de identidad)?
- d. ¿Qué buenas prácticas existen en los distintos países en vistas a la progresiva universalización de la cobertura de los sistemas de registro civil?
- e. ¿Qué mecanismos existen en los programas de reducción de pobreza estudiados que contribuyan a evitar la exclusión de potenciales beneficiarios por carencia de sus

documentos de identidad?

- f. ¿Cuáles serían las áreas más prometedoras de acción para una eventual intervención del BID en la promoción del derecho a la identidad y en la prevención de la exclusión por este motivo en los países de la Región?

III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN EN LOS DISTINTOS PAÍSES ESTUDIADOS

1. Colombia

1.1 Breve información general sobre el país¹²

Colombia se encuentra organizada en 33 departamentos, que comprenden a su vez 1,098 Municipios, dentro de los cuales la población se reparte en comunidades compuestas por veredas. La población proyectada inicios del año 2005 se aproxima a 44,500,000 habitantes, de los cuales 70% reside en el sector urbano. La población menor de 18 años equivale 37% del total. 65% de la población colombiana (28,5 millones de personas) se encuentra en situación de pobreza, dentro de los cuales, poco más de 9 millones (22%) se encuentran en condiciones de pobreza extrema.

La proporción de la población con acceso a agua de buena calidad se ubica en 70 % (año 2000). El porcentaje de población beneficiada con conexión a acueducto es de 96,5% en el sector urbano y 27,3% en el sector rural (año 2000).

La presencia institucional del Estado en el territorio nacional se ve debilitada, tanto a nivel funcional como geográfico, por la acción armada y disociadora de grupos de la guerrilla, paramilitares y el narcotráfico.

Aunque la extrema pobreza tiene un predominio rural y un elevado porcentaje de población de minorías étnicas se encuentra viviendo bajo la línea de pobreza, la pobreza no necesariamente afecta únicamente a estos sectores ni al íntegro de los mismos, siendo la población indígena y afro-colombiana heterogénea. Se requiere una ingente inversión social en zonas de elevada pobreza, tanto en la Costa Atlántica como Pacífica, en las que los problemas del latifundio permanecen intratados y en donde la presencia del Estado es débil y se ve complementariamente afectada por la acción de la corrupción.

1.2 El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin cédula de identidad

1.2.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

El número de personas indocumentadas existentes en el territorio colombiano es desconocido con precisión. El representante de ACNUR se estima que aproximadamente 31% de la población (12 millones de personas) no tendría el documento que le corresponde; es decir, 33% de personas no tendrían partida de nacimiento, 37% no tendrían tarjeta de identidad (para menores de 7 a 17 años) y 30% no tendría cédula de ciudadanía (documento de identidad para adultos).

¹² El ejercicio censal más reciente realizado en Colombia corresponde al año 1993.

Por su parte, UNICEF precisa que en el año 2000 16,5% de nacimientos no habían sido registrados, 12,4% en el sector urbano y 25,5% en el sector rural. A su vez, los representantes de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) entrevistados en esta investigación estiman por su parte en 23% el subregistro de nacimientos. Según información de la RNEC, en el año 2004 se registraron 1,130,000 nacimientos, de los cuales 667,000 fueron inscritos vía las oficinas de la RNEC y 463,000 en las notarías del país.

De otro lado, funcionarios de la RNEC estiman en 10% el número de ciudadanos que carecen de cédula de identidad y en aproximadamente 1 millón el número de ciudadanos que anualmente obtienen cédula de ciudadanía. Entre los múltiples factores paradójicos que contribuyen a incrementar y/o disminuir en Colombia el número de personas registradas con cédula de ciudadanía, se encuentra el hecho de que en las zonas de conflicto político-militar, la guerrilla requiere la cédula a las personas que circulan en dichas zonas, lo que presiona para el incremento de la cedulación, pues de lo contrario se limita la capacidad de movilización de las personas, de quien se sospecha esconden su verdadera identidad por algún motivo. Sin embargo, ello también alienta la desaparición de documentos y el cambio/ falsificación de identidades.

1.2.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad en Colombia

En general se puede plantear que en Colombia existirían tres sectores de población tradicionalmente discriminados, a pesar que desde principios de los años 90 esta situación viene cambiando: los indígenas, que representan 6% de la población, las personas de origen afro-colombiano, que representan 10% de la población, y que se han visto históricamente marginadas en departamentos como Chocó, y los colonos y campesinos de zonas marginales, a los cuales el Estado llega con dificultad, sino es vía la presencia de las Fuerzas Armadas. A pesar de que se ha promulgado legislación especial protectora, que promueve cierta discriminación positiva, la situación de discriminación ha tendido a permanecer por vías informales. Así, si bien los grupos indígenas tienen legislación y un sistema de reconocimiento propio (por el Cabildo local), accediendo a beneficios específicos, las dificultades para la población indígena y los campesinos en general comienza cuando salen del territorio en que nacieron. Igualmente, desde hace 5 años, debido a la evolución del conflicto armado, la población afro-colombiana e indígena se ha vuelto en víctima de desplazamiento y objetivo de la acción armada de paramilitares y guerrillas, que apuntan a expandir las áreas de sembrío de coca a las que ocupa esa población. Un ejemplo específico del elevado nivel de subregistro de identidad que se observa en las poblaciones indígenas se encuentra en el estudio realizado en el año 2000 (Fase I) y 2004 (Fase II) por la DANE sobre el registro de población y de vivienda del Resguardo Embera Katio del Alto Sinú, al sur del Departamento del Córdoba (municipio de Tierralta). En el año 2004, 33,9% de la población adulta carecía de cédula de identidad y 39,3% de la población carecía de partida de nacimiento.

En el caso colombiano, los principales factores que inciden en el subregistro de nacimientos y en el acceso de las personas a otros documentos de identidad son:

- **Las grandes distancias y las dificultades geográficas de acceso a los servicios de RRCC** en las zonas rurales, pues éstos se hallan generalmente ubicados en las cabeceras (urbanas) de los municipios, lo que por los elevados costos de transporte promueve que la gente se abstenga de registrarse, y en particular aquellas poblaciones que viven en la ribera de ríos amazónicos y aquella que vive a varias horas a pie de los poblados. Asimismo, el peso de este factor se incrementa por los requerimientos legales para la expedición de partidas de nacimiento (presencia del menor para toma de la huella plantar) y de cédulas de identidad (test de tipo de sangre, costo de las fotos), cuyo cumplimiento se ve dificultado en zonas distantes por razones de oportunidad y costo (transportar a un recién nacido durante varias horas a pie o por río, etc.). La escasez relativa de Oficinas de Registro Civil en ciertas

zonas del país como en el departamento de Nariño que tiene gran tamaño pero escasa densidad poblacional, contribuye también a este problema, ya que sólo desde hace 4 años se ha implementado registros móviles. Este factor es importante pues ha dejado como secuela un número importante de familias de origen rural, de origen indígena o afro-colombiano que no han sido registradas, **durante varias generaciones**, en los registros civiles, lo que plantea dificultades particulares a resolver en el proceso de registro de esta población.¹³

- **La pobreza**, que determina dificultades económicas en la población para que ésta pueda cubrir los costos de transporte o el pago de los requisitos necesarios (fotos, examen de tipo de sangre, etc.) para obtener ciertos documentos de identidad. Por ejemplo, una familia indocumentada en el sector urbano, con 4 niño(a)s de entre 8 y 15 años de edad, que requiriese dos cédulas de ciudadanía y 4 tarjetas de identidad para menores de edad, tendría que hacer una inversión de 3,000 pesos por fotos (x 6 personas), 3,000 pesos por examen de sangre (por 6 personas) y 15,000 pesos para desplazarse hasta la oficina de registro civil, es decir, un total de 51,000 pesos (US\$ 24), monto importante para el presupuesto de una familia en extrema pobreza (que gane US\$1 por día/persona). Piénsese a su vez que el costo de transporte es bastante mayor en zonas rurales, en donde los costos de desplazamiento y las necesidades adicionales de alojamiento en la ciudad representan sumas importantes para los campesinos pobres.
- **Los efectos del desplazamiento forzoso de la población, por la violencia política y social y el conflicto armado**, que derivan en la pérdida de certificados de inscripción o documentos de identidad. Un estudio de la ONG Opción Legal, realizado en 2001 estableció que 37% de las personas afiliadas a organizaciones de desplazados carecían de documentos de identidad (tanto porque nunca habían sido registrados o porque los habían perdido; por ejemplo, en zonas de bosque húmedo y tropical las cédulas se deshacen al entrar accidentalmente en contacto con el agua en los ríos, etc.). En otros casos, la posesión o “pérdida” de los documentos cumple funciones particulares dentro del conflicto interno que caracteriza a Colombia. Así por ejemplo, algunos varones en ciertas zonas de conflicto armado evita tener documentos para no ser reclutados, o en otros casos los documentos son decomisados por los actores armados: por ejemplo, en San Vicente del Caguán, hasta principios del 2002 las FARC, que habían emitido un documento de identidad propio, sancionaban con reclutamiento o trabajos forzados a quienes portasen la cédula de ciudadanía colombiana. Igualmente, una parte de la población ha perdido el acceso a los asientos originales de su partida de nacimiento o cédula de ciudadanía por desaparición física de los registros, que fueron destruidos como parte del conflicto armado. Igualmente, ciertos efectos estigmatizantes del conflicto armado se reflejan en las actitudes frente al origen de las personas, según éste figura en la cédula de ciudadanía. Por ejemplo, la discriminación social hace que la población pobre y desplazada sea objeto de mayores exigencias de identificación por parte de autoridades y empleadores; frente a ello, algunos desplazados empiezan a ocultar o cambiar su identidad, para ocultar su verdadera zona de

¹³ Así, para registrar a los menores de edad hay que registrar primero a los adultos/ padres, pero si éstos no tienen partida de nacimiento, la cosa se complica: en las campañas móviles de registro, el personal de la Registraduría tiene con frecuencia que registrar a 3 generaciones o validar el registro de la segunda generación a través de testigos, o en algunos casos, haciendo que el gobernador de un cabildo asuma el rol de testigo de todos los miembros de una comunidad indígena. En el caso de la población afro-colombiana del litoral pacífico, que vive en ríos secundarios de los departamentos del Cauca, Nariño o Chocó, el criterio consuetudinario para establecer “quién es quién” y para la distribución de tierras ha sido establecer la ubicación de las personas en el río (por ej., “Ud. en qué parte del río vivió”). Al ingresar a estas zonas se encuentra a varias generaciones sin documentos de identidad, por lo que es necesario hacer una ruta crítica de documentar primero a una persona para que ésta luego sirva de testigo de la documentación de la siguiente. En realidad, las referidas zonas constituyen regiones “sitiadas”, en disputa entre la guerrilla y el ejército, de las cuales las personas no pueden salir sin riesgo de ser desplazadas, por lo que dotarlas de una identidad civil constituye un asunto de gran importancia. Por ejemplo, cuando un joven indígena va a un centro urbano, si no ha sido previamente cedulado, no tiene en la práctica derechos, y si además no habla español y carece de partida de nacimiento, tendrá muchas dificultades para obtener una cédula de ciudadanía, pues requeriría volver a su lugar de origen y sacar su partida de nacimiento en base al testimonio de dos testigos mayores que él, para poder recién sacar la cédula.

origen y no ser objeto de sospechas y discriminación.¹⁴ A todo esto se añade también el problema de los niños no registrados civilmente en situación de orfandad, como producto de la violencia política y del narcotráfico

- **Las diferencias culturales de enfoque combinadas con la falta de información, observables en ciertos sectores rurales e indígenas de la población**, entre los que se otorga escasa importancia a la posesión de documentos de identidad y no se percibe beneficios asociados a la posesión de los mismos. A ello se suma la desconfianza que evidencian ciertos grupos indígenas que rechazan el registro de identidad en función a su propia cosmogonía; así, para algunos pocos pueblos indígenas de zonas distantes, el adquirir un status de colombianos a partir del registro civil debilita su carácter como pueblo/identidad como indígenas¹⁵. Asimismo, el hecho de que no se inscriba a los niño(a)s con un nombre indígena (“puesta de sol”) sino con otro más “occidental” (María), o que se privilegie la inscripción patrilínea, según la usanza occidental (en culturas indígenas en que se privilegia la adscripción matrilineal) hace que algunas personas no quieran registrar a sus hijos. En otros casos, existe desconfianza en la población de que la información del registro civil sea utilizada por los actores armados
- **La discriminación hacia la mujer**, reflejada en que las mujeres y niñas presentan mayores tasas de indocumentación que los varones¹⁶. Asimismo, en las zonas rurales se prefiere invertir en las cédulas de ciudadanía e inscripción escolar de los varones, dado que se considera que son los hombres quienes hacen los negocios y a las mujeres se les atribuye un rol más privado ligado al hogar. En dichas zonas se piensa con frecuencia que “los niños y las mujeres no necesitan documentos” pues no se enfoca el problema como un asunto de derechos. La menor tasa de parto institucional en sectores rurales y el hecho de que el registro de nacimientos no sea una costumbre entre los indígenas, contribuye asimismo a ello. Así, cuando en una familia rural sólo se tiene medios económicos para obtener la cédula de identidad de algunos pocos miembros de la familia, se tiende a omitir a las mujeres, pues se piensa que es el varón quien debe asumir la representación de la familia ante la sociedad. Sin embargo, cuando en el sector rural un varón muere, si su pareja no está registrada ante el Estado colombiano ni tampoco lo está la relación conyugal, el cónyuge mujer sobreviviente tendrá grandes dificultades para heredar legalmente.

¹⁴ En general, luego del incremento del conflicto armado durante las últimas dos décadas, el portar documentos de identidad se ha convertido tanto en un factor de seguridad (i.e., control de población) como de riesgo (p.e., ser identificado potencialmente como “rojo”). La presentación de una cédula de ciudadanía obtenida en ciertos municipios considerados “zona roja” (p.e., Barrancabermeja o San Vicente del Caguán, en donde hubo fuerte presencia de las FARC en el pasado, tiende a disminuir las posibilidades de las personas para acceder a un empleo. Por tal razón algunas personas no obtienen la cédula de ciudadanía, o “la pierden” o consiguen otra falsa, emitida en otras localidades menos “desacreditadas”. Igualmente, los actores armados tienden a solicitar documentos de identidad a quienes se desplazan por las carreteras en zonas de conflicto. A pesar que la población desplazada cuenta con una legislación especial de protección, en la práctica ésta no se cumple totalmente pues en el momento del desplazamiento individual de la población las autoridades exigen ver la cédula de ciudadanía. Asimismo, en zonas fuera de las capitales de departamento, los funcionarios no necesariamente conocen o aplican la legislación para desplazados correctamente, cobrando por ejemplo algunos servicios a una población que por ley debe ser exonerada de pago.

¹⁵ Por su parte, al interior de los resguardos indígenas el Estado colombiano reconoce las estructuras políticas, ejercicios de representación y sistema de justicia propios de los pueblos indígenas. La armonización de actitudes culturales y lógicas y costumbres divergentes resulta un reto en el caso del registro de identidad; así, no es extraño que las personas en comunidades indígenas planteen inscribir a sus hijos con nombres extraños que encontraron atractivos en los medios de comunicación (p.e., se sabe del caso de una señora que quería ponerle de nombre a su hija “Usnavi” (por *U.S. Navy*), en honor este cuerpo militar, con el que tuvo contacto; igualmente, no es infrecuente que el mismo nombre sea usado en una comunidad por muchas personas distintas, o que una veintena de personas se inscriban sucesivamente con la misma fecha de nacimiento.

¹⁶ Esta información se basa en informantes clave y se refiere a lo que aún vendría sucediendo en las zonas rurales alejadas de este país, aunque no existe evidencia estadística oficial que confirme esta afirmación, la que por otro lado no fue evidenciada en el estudio de encuestas de hogares realizado por Duryea, Stone y Olgiati.

- **El no reconocimiento de los niños por el progenitor varón** (mencionada como la variable “padre no identificado”): Esta razón aparece como una mención importante dentro de las respuestas a la ENDESA 2000, habiendo sido identificada como la principal razón dada por las madres para no inscribir a sus hijos en los registros civiles (equivale a 22,2% del total de respuestas). Como se verá en el caso de otros países, este factor, sobre el cual en Colombia no hay mayor información de fuente oficial, merece una mayor exploración y atención.

1.3 El funcionamiento del Registro Civil

1.3.1 La organización del sistema de registro civil en Colombia

Tradicionalmente, el registro civil lo realizaban en las ciudades las notarías, a donde las familias acudían a declarar el nacimiento de sus hijos y luego éste se realizó también en las oficinas especializadas de la Registraduría que empezaron a funcionar en los municipios. La costumbre hace que mucha gente siga yendo a las notarías (en donde las copias tienen un costo mayor), principalmente familias de clase media y alta, mientras que puede decirse que a las oficinas de la Registraduría acude población de menores ingresos (la copia de una partida de nacimiento cuesta 5,000 pesos –US\$ 2.30-). Desde el año 2000 se ha integrado el sistema, el que se encuentra ahora a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), entidad que integra la información de las distintas fuentes y viene sistematizando progresivamente la información de los antiguos registros. Las notarías, que cumplen múltiples otras funciones civiles y comerciales, envían copia de las inscripciones de nacimiento que realizan a la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁷. La partida de nacimiento es entregada a los solicitantes en forma inmediata. .

La Registraduría Nacional del Estado Civil tiene una representación en cada municipio, pero sólo en la cabecera o principal centro urbano de los mismos. El sistema es centralizado, pues las instancias locales (oficinas de los RRCC en municipios) que operan el sistema dependen funcionalmente de la sede central de la RNEC en Bogotá. Existen 1,098 oficinas de la Registraduría en igual número de municipios, cubriendo el íntegro de cabeceras municipales del país (aunque existe insuficiencia de cobertura en zonas con población dispersa, como los departamentos de Meta, Vichada, Putumayo y Amazonas).

Adicionalmente, la Registraduría ha implementado sistemas de registro de nacimiento en un centenar de hospitales y clínicas del sector urbano a nivel nacional, con interconexión en red (pues a diferencia de lo que ocurría hace unos años, actualmente 97% de los partos en el sector urbano se dan en contexto institucional). Igualmente, en ciertas localidades rurales alejadas los inspectores de policía están facultados a cumplir la función de registradores civiles. Asimismo, existe un importante convenio con ACNUR para la atención móvil de población desplazada y vulnerable (ver sección 4.4).

La RNEC cuenta con 3,500 registradores a nivel nacional, pero este personal no es suficiente para el desarrollo de su labor, pues el mismo tiene también la función de organizar los procesos electorales de distinta índole en cada circunscripción a nivel nacional. En lo que respecta al registro de hechos vitales y documentos de identidad, la Registraduría Nacional del Estado Civil está organizada en: la Dirección Nacional de Registro Civil, que atiende el proceso de registro de nacimientos, matrimonios y defunciones y la Dirección Nacional de Identificación,

¹⁷ Aparentemente, esta suerte de duplicidad de organismos registrales no ha creado problemas importantes de manejo de información ni duplicidad ni falsificación de registros. En tanto entidades privadas, las notarías parecen haber cumplido en forma eficiente en el pasado (y siguen cumpliendo parcialmente) la función pública de registrar los nacimientos, haciendo cumplir la legislación colombiana, incluyendo lo concerniente a la documentación (certificado médico de nacido vivo) o testimonios supletorios necesarios como prueba de los nacimientos.

encargada de expedir la tarjeta de identidad para menores de 7 a 17 años¹⁸ y la cédula de ciudadanía para mayores de 18 años.

En años recientes la Registraduría Nacional del Estado Civil viene atravesando un proceso de modernización tecnológica (PMT). Así durante los años 90 se llevó una copia a Bogotá de todos los documentos antiguos de inscripción del registro civil a nivel nacional, de manera que fueran digitalizados. Sin embargo, a pesar de los avances en este campo, según se nos informó existen aún por lo menos 11 millones de partidas de nacimiento sin grabar (principalmente provenientes de zonas rurales). De otro lado, el Archivo Nacional de Identidad, base central de datos, sólo tienen capacidad para 25.000.000 de partidas, por lo que los no digitalizados jurídicamente no existen. Si la partida de nacimiento no está grabada no se puede emitir la tarjeta de identidad o la cédula de identidad.

Actualmente, las oficinas de la Registraduría fuera de la sede central mandan copia de todo lo que se registra en las mismas a Bogotá, y el íntegro de partidas de nacimiento expedidas desde el año 2000 en adelante se encuentra disponible en versión electrónica. Igualmente, las oficinas locales de la RNEC ubicadas en los municipios pueden acceder y consultar a través de la web el archivo nacional de identidad digitalizado.

Un problema importante en Colombia es la falsificación o duplicación de documentos de identidad. En los últimos 4 años la RNEC ha detectado 50,000 intentos de doble cedulación. En algunos casos personas que ya tenían cédula de identidad emitida en un lugar intenta sacar una nueva cédula en otro lugar. Desde el año 2000 se ha establecido, a nivel del registro de nacimiento, un “número único de identidad personal” (NUIP), el que será incorporado en el nuevo formato de la tarjeta de identidad (para menores de 18 años) y de la cédula de ciudadanía.

En el caso de la expedición de cédulas de ciudadanía se puede pedir copia del documento en cualquier punto del país, pero la información necesariamente tiene que ser validada en la sede de Bogotá, para luego enviar el documento emitido al lugar de origen. En el año 2005, dactilcopistas revisan las huellas dactilares (en las copias del archivo físico) de quienes solicitan cédula de identidad para ver si no existe duplicidad o suplantación de identidad. Como en la práctica existen 3 formatos de cédula, de distinta época de emisión y nivel de desarrollo tecnológico, el proceso de búsqueda puede tomar 6 ó 7 meses si el documento sobre el que se solicita copia es de formato antiguo y un par de meses si es una cédula del formato más moderno. Emitir una nueva cédula demora más o menos un mes hasta la entrega del documento al ciudadano.

La Registraduría tiene actualmente diversos problemas técnico-financieros que limitan su labor y capacidad de respuesta, lo que origina por ejemplo que en la primera mitad del 2005 haya un retraso en la expedición de un millón de cédulas. El sistema de expedición está centralizado en Bogotá, pero hay dificultades tecnológicas y financieras pues a veces no hay suficiente dinero para adquirir discos ópticos. En el AFIS, sistema utilizado para la digitalización de información desde el año 2000, se ha introducido las cédulas de ciudadanía de aproximadamente 8 millones de colombianos (sobre un total estimado de 27 millones de personas mayores de 18 años). Buena parte del presupuesto de la Registraduría se destina a asuntos electorales, pues esta entidad tiene también la responsabilidad de organizar los procesos electorales en todo el país.

¹⁸ Una ley de simplificación administrativa (popularmente denominada como “anti-trámites”) expedida hace unos años suspendió la vigencia de la tarjeta de identidad para niños y adolescentes, pero la Corte Suprema la reinstaló. Según información de campo de ACNUR, los niños sin tarjeta de identidad tenían más riesgo de reclutamiento forzoso en el conflicto armado y, por un exagerado legalismo, en algunos lugares no los admitían en algunas escuelas ni en ciertos hospitales.

Hacia el año 2006 se tiene planificado informatizar el conjunto de información del sistema de validación, pues se implementará un nuevo tipo de cédula y se renovará el íntegro de cédulas del país. Se estima que se requiere aproximadamente U\$ 120 millones para culminar el plan de modernización tecnológica (PMT) de la RNEC, incluyendo la digitalización de partidas de nacimiento y la expedición de nuevas cédulas de identidad al íntegro de ciudadanos; sin embargo, no se ha precisado aún cuál será la fuente de financiamiento de esta iniciativa.

1.3.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

Existe un plazo de 30 días desde el momento del nacimiento para la inscripción simple de un(a) niño(a) en el Registro Civil. Para realizar la inscripción se requiere el certificado médico de nacido vivo (reemplazable por el testimonio de testigos) y la presencia de los padres (debidamente identificados con cédula) y del niño, a quien se toma la huella plantar. El registro de un nacimiento sólo puede ser realizado en la jurisdicción en que éste ocurrió. La expedición de la partida de nacimiento es gratuita.

La inscripción tardía de nacimientos requiere por lo general de la declaración de dos testigos mayores de edad, debidamente cedulados¹⁹. Sin embargo, la ley es flexible, pues adicionalmente se puede utilizar en este la partida de bautismo u otro documento que “pruebe” la identidad/ fecha de nacimiento; incluso, en el proyecto de Registro de Población Desplazada de ACNUR se utiliza a los líderes comunitarios como “testigos” del nacimiento de los miembros de su comunidad.

La cédula de ciudadanía se expide contra la presentación del registro de nacimiento o tarjeta de identidad del solicitante que ha cumplido 18 años de edad. Aunque la emisión original de la cédula de ciudadanía es gratuita, entre los costos asociados a la obtención de la cédula de ciudadanía debe incluirse el costo de dos fotos de 4 x 5 cm. a color y de la prueba para determinar el tipo de sangre/ RH de la persona, que figurará en la cédula.

Puede obtenerse (directamente o por correo) copia del registro de nacimiento o cédula de ciudadanía (emitidos originalmente en cualquier punto del país) en la ciudad de Bogotá, pero no en cualquier otro punto del país (fuera de aquél en que fue emitido originalmente), pues la información no se encuentra plenamente digitalizada ni enlazada a nivel nacional, y en el caso de la cédula de ciudadanía las copias de éstas son impresas y remitidas desde Bogotá. El costo de la copia de cédula de ciudadanía es de 30,000 pesos colombianos (cerca de U\$ 14).

1.4 La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC frente al problema del subregistro de nacimientos

A raíz de que se detectó dificultades en la población desplazada para acceder a sus derechos por carecer de cédula de ciudadanía, hace 4 años se decidió crear un mecanismo directo y diferenciado que permitiese documentar a la población desplazada, pues más del 50% de ésta se encuentra en centros urbanos. Así, con el auspicio e impulso de ACNUR y de otras instituciones como la OIM y UNICEF, se establecieron registradurías móviles para usuarios en condiciones de especial vulnerabilidad y se iniciaron campañas de documentación, **con exoneración de todo costo para los beneficiarios**, en lugares con alta concentración de desplazados, en la que se ubicaron registradores que daban fe de la identidad de las personas. Luego se amplió este

¹⁹ Aunque la noción de “testigo” se encuentra a veces sujeta a diversas complicaciones: Desde el punto de vista de la regularización de la identidad, lo que se busca / requiere es de personas que “den fe” de la existencia de otra, merecedora por tanto de derechos”; sin embargo, desde el punto de vista del rigor administrativo, algunos registradores se niegan a tomar como “testigos” de la inscripción (tardía) del nacimiento de alguien, a adultos que sean menores en edad que el (la) interesado (a) (e.g., “Ud. no puede ser testigo del nacimiento de la Sra. X porque es menor que ella”).

programa para incluir a comunidades en riesgo, grupos indígenas, afro-colombianos, niños y mujeres, pues se detectó que esta población estaba sujeta a las mismas omisiones y problemas.

El registro móvil se traslada por ríos utilizando lanchas y por tierra en camionetas doble tracción especialmente equipadas, de manera de atender a la población tanto en la sierra como en zonas ribereñas de difícil acceso. Con el aporte de UNICEF y otras instituciones se ha adquirido 3 vehículos, incluyendo un camión con conexión satelital en red, lo que permite la entrega inmediata de documentos a los solicitantes (en el 2005 se espera interconectar a la red satelital las 3 unidades). En base a estos recursos la Registraduría realiza permanentemente campañas de registro en distintos puntos del país. Por ejemplo, a través del medio fluvial se ha registrado a más de 25,000 personas. En relación a los pueblos indígenas y regiones distantes, se ha realizado campañas en los departamentos de Nariño, Putumayo y Sierra Nevada, sensibilizando a la población sobre por qué es importante registrarse. Asimismo, se ha incorporado las campañas de inscripción de la población en el registro civil de población dentro de las campañas médicas y acciones de vacunación realizadas en poblaciones indígenas; ello disminuye la resistencia de algunas etnias frente al registro, pues la población percibe beneficios tangibles en su relación con el Estado

A diciembre de 2003 se había registrado a través del sistema móvil a aproximadamente 170,000 personas desplazadas y en situación de vulnerabilidad, y se había capacitado a 800 funcionarios registrales para la atención a esta población. En el 2004, este programa de la Registraduría, apoyado por ACNUR y la ONG Opción Legal, desarrolló 47 campañas en 13 regiones del país, atendiendo a más de 86,000 personas y proporcionando: 19,000 registros civiles (partidas de nacimiento), cerca de 26,000 tarjetas de identidad (para menores de 7 a 18 años) y cerca de 29,000 cédulas de ciudadanía. En particular, se incidió en departamentos que afrontaban una seria situación de conflicto armado y crisis humanitaria, tales como el Putumayo y el Guaviare. El proceso incluyó asimismo proveer documentación a 30,000 miembros de grupos indígenas. De otro lado, durante el primer tercio del 2005 se atendió a 8,200 indígenas de la etnia Guayú en el departamento de la Guajira. Las acciones desarrolladas buscan igualmente transversalizar los aspectos de género en este proceso, caracterizando los problemas de identificación relacionados con el desplazamiento y el género de las personas. .

El programa auspiciado por ACNUR cuenta con una asignación presupuestal de 1,000 millones de pesos (US\$ 450,000). El programa está proyectado para durar por lo menos 3 años más. A partir del año 2004 se realizó una reformulación de la estrategia; anteriormente, el ACNUR financiaba el íntegro de costos, pero a partir de 2004 la Registraduría incorporó el Programa de Registro e Identificación dentro de su estructura orgánica y asumió los costos de personal y otros. El programa es ahora liderado por la propia Registraduría, a quien se ha transferido la corresponsabilidad de su ejecución, creándose la **Unidad de Atención a Población Vulnerable**. ACNUR cuenta con una oficina en el edificio de la Registraduría pero ésta última asume los costos de personal del programa. UNICEF apoyó este programa hasta el 2004 y la Organización Internacional de Migraciones lo sigue haciendo en el 2005. El implementador administrativo de los fondos del programa es la ONG Opción Legal, institución que adicionalmente desarrolla acciones de acompañamiento y fortalecimiento de las asociaciones representativas de la población desplazada y de promoción del derecho a la educación en la misma, siendo parte del comité técnico del programa. El Convenio entre ACNUR y la Registraduría establece la gratuidad de la entrega del documento para la población desplazada (documento, fotos, hemoclasificación) y la prelación en su expedición²⁰. Lo que se busca es que en cada campaña

²⁰ Inicialmente existió el problema de que una vez realizada la campaña móvil de registro, la Registraduría hiciese luego llegar en tiempo razonable las cédulas de ciudadanía a los beneficiarios de las campañas, pues mientras que la tarjeta de identidad para niños y adolescentes y las partidas de nacimiento se entregan en forma inmediata, toma varios meses el imprimir y distribuir las cédulas de identidad luego de la inscripción. En esa época no había un sistema de seguimiento para asegurar la prioridad de la entrega; actualmente se entrega una contraseña y se regresa a los pocos meses a entregar las cédulas de identidad.

de registro masivo existan aportes y co-responsabilidad por parte de tres tipos de instituciones: la Registraduría, los municipios locales y las agencias de cooperación internacional.

De otro lado, aunque existen aún pocos esfuerzos en los medios de comunicación colombianos para promover el tema de la importancia y alcance de los documentos de identidad como medio para acceder a derechos, la RNEC apoya las campañas de sensibilización sobre el **derecho a la identidad** y los beneficios derivados de ello que realizan las alcaldías utilizando estaciones de radio y TV a nivel local, o con apoyo de comités especiales presididos por esposas de alcaldes o gobernadores o la veeduría de derechos humanos. Estas campañas se desarrollan en forma periódica en ciertos departamentos como La Guajira, Bolívar y Antioquia, entre otros.

1.5 Las barreras de acceso (por carencia de partida de nacimiento y cédula de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud

1.5.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad

En general, carecer de documentos de identidad es una limitante en Colombia para el acceso a derechos. Paradójicamente, ahí en donde el Estado tiene más presencia (p.e., en el sector urbano), se exige con mayor frecuencia la presentación de documentos de identidad, por lo que las barreras de acceso suelen incrementarse más en éstas zonas (en cambio, en las zonas rurales suele utilizarse más la identidad de hecho (p.e., “Pedro es hijo de Juanita”).

La carencia (absoluta o temporal) del documento de registro civil de nacimiento genera diversos tipos de problemas prácticos, que generaran barreras de acceso a derechos y beneficios, tales como:

- La dificultad para demostrar parentesco entre hijos y padres, lo que limita la legitimación de reclamaciones económicas y la actuación en procesos administrativos y judiciales, de carácter familiar (filiación, derecho de alimentos) o ante autoridades (pagos de reparaciones directas, subsidios de seguridad social, pago de seguro de vida, reparaciones como víctima de violencia, etc.)
- La dificultad para demostrar la edad, lo que limita el acceso de adolescentes a diversos servicios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (hogares comunitarios, hogares sustitutos y otros)
- Limitaciones para acceder a subsidios de distintos programas del Estado en calidad de parentesco con el beneficiario principal/ miembro de una unidad familiar, tales como el subsidio a la vivienda social otorgado por el INURBE, o solicitar adjudicaciones de tierra en programas del INCORA
- Dificultades para obtener la cédula de ciudadanía (pues el registro civil de nacimiento es fundamental para su obtención), más aún, como se mencionó, en caso de que las personas residan en un municipio distinto al lugar en el que fue registrado su nacimiento.

A su vez, en la medida en que la cédula de ciudadanía sirve para probar la identidad personal en todos los actos civiles, políticos, administrativos y judiciales, su carencia limita y hasta elimina el ejercicio de la personalidad jurídica, incluyendo la capacidad para establecer vínculos contractuales en el marco de la legislación civil, laboral, comercial o administrativa. Ello se manifiesta en diversas situaciones que limitan o impiden fuertemente el ejercicio de los derechos más básicos de las personas, y entre ellos:

- Las limitaciones para probar la mayoría de edad y ejercer plena capacidad jurídica, adquiriendo derechos y obligaciones, lo que impide por ejemplo casarse legalmente y reconocer o adoptar descendencia, o legar o heredar bienes

- La limitación del derecho al trabajo, pues muchas instituciones del sector formal exigen la presentación de la cédula de ciudadanía, incluyendo la oferta laboral del sector público y buena parte de los programas de apoyo al empleo e inserción laboral del Ministerio de Trabajo. Asimismo, sin una cédula de ciudadanía no es posible obtener un certificado de antecedentes policiales, con frecuencia solicitado por los empleadores.
- Limitaciones en el ejercicio de derechos económicos, tales como el derecho a la propiedad, pues en ausencia de cédula de ciudadanía no es posible adquirir ni demostrar propiedad de bienes inmuebles o muebles, la realización de actividades empresariales transacciones comerciales, incluyendo el acceso al sistema financiero y el crédito (de instituciones públicas o privadas), o la recepción de adjudicaciones del Estado, ya que todas estas operaciones legales y muchas otras requieren de acreditar fehacientemente la identidad a través de la presentación de la cédula de ciudadanía. En la práctica, este problema afecta de forma particular a los más pobres y marginados, pues genera enormes dificultades en la implementación del catastro rural; así, como en el pasado muchos campesinos pobres no registraron sus tierras por falta de documentos, hoy son despojados de las mismas por personas inescrupulosas que las inscriben a su propio nombre.
- Limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos, tales como elegir y ser elegido para desempeñar cargos públicos o participar en procesos electorarios o consultas de todo tipo²¹.
- Limitaciones en el ejercicio del derecho de asociación, pues la identificación es requisito para la afiliación legal a cualquier tipo de organización, así como para la obtención de licencias, autorizaciones o permisos de entidades públicas, incluida la licencia de tránsito.
- Limitaciones para adquirir derechos procesales y recibir subsidios de cualquier tipo por parte del Estado (tales como programas de reducción de pobreza –p.e. Familias en Acción, subsidios de vivienda del INURBE, reconocimiento de pagos e indemnizaciones a víctimas de eventos catastróficos –incluyendo en estos los desplazamientos masivos de población– (p.e., pago por muerte del cónyuge, hijo, padre o hermanos, amparo de incapacidad permanente, de gastos funerarios o de transporte, etc.)
- Limitaciones en el derecho a la educación, pues sin cédula de ciudadanía no es posible acceder a establecimientos educativos y optar un título profesional. Adicionalmente, en el caso de la educación superior y la población indígena, existe una ley que le da acceso gratuito a la educación universitaria a esta población (las universidades privadas pueden por ejemplo deducir hasta 2% del impuesto a la renta por este concepto), pero se requiere que las personas que aspiren a este beneficio estén ceduladas.
- Limitaciones en cuanto al derecho a la libre circulación dentro y fuera del país, no sólo porque la presentación de la cédula de ciudadanía es requisito para la obtención de un pasaporte, sino porque ella es también requerida por las autoridades locales en el interior del país. Así, los ciudadanos pueden ser retenidos durante cierto tiempo por autoridades policiales o militares para verificar su identidad, y pro ejemplo, si un joven indígena no tiene cédula de identidad puede ser retenido por las autoridades, quienes llamarán al cabildo indígena (que tiene su propio sistema de registro) para verificar la identidad.

Finalmente, y aunque no es un tema específico de esta investigación, la misma estableció que las consecuencias sociales derivadas de la carencia de tarjeta militar constituirían, en el caso colombiano, una situación particular de discriminación en función al género de los afectados, y en particular de los varones desplazados. Así, en el sector formal urbano y para ciertos tipos de empleo (vigilantes, obreros de construcción y otros), a los hombres, **“por costumbre”**, se les pide cédula de ciudadanía y tarjeta militar, sino no se les da trabajo. De otro lado, en zonas rurales puede ser peligroso, por la acción de la guerrilla. A su vez, en las calles de noche, el

²¹ 60% de la población colombiana se abstuvo de votar en las últimas elecciones presidenciales; la cifra de abstenciones entre la población desplazada es aún más alta: Por ejemplo, 80% de la población de Soacha se abstuvo de votar en las últimas elecciones municipales. Sin embargo, aunque el documento de identidad no figure probablemente en el imaginario colectivo como un instrumento importante para el ejercicio de derechos políticos o ciudadanos, una parte importante de la población sí es conciente de que la posesión de documentos le permite ser objeto de atenciones del Estado.

ejército o la policía solicitan a los pasantes la tarjeta militar. Si las personas no portan tarjeta militar quiere decir o que no han hecho el servicio militar obligatorio (estar remiso) o que no han pagado la cuota obligatoria para ser exceptuados del mismo (declarados no ser aptos)²². Que un joven y en particular un joven indígena no tenga tarjeta militar es causa de sospecha para militares, paramilitares y la guerrilla, motivando que los retengan hasta que pueda identificarse su identidad. En el caso de las mujeres, por estereotipo cultural la tarjeta militar no es solicitada como medio de identificación ni es requerida para acceder a empleos.

1.5.2 El acceso a la Educación²³

1.5.2.1 Indicadores educativos en Colombia

Hacia el año 2002 la cobertura neta de educación pre-escolar era de 31% (34% en el sector urbano y 24% en el sector rural), la cobertura neta de la educación primaria (7 a 11 años de edad) alcanzaba a 82% de esa población, la cobertura neta de la educación secundaria (12-15 años) a 54% y la cobertura neta de la educación media (16-17 años) a 27%. El porcentaje de población en edad escolar por fuera del sistema educativo era 16,1%, tendiendo a concentrarse este déficit en el sector rural (25,4%) más que en el urbano (12,1%), y sobre todo, en los 2 quintiles con menor ingreso per capita (respectivamente 22,9% y 16,3% para el tramo 12-15 años de edad). 64% de las causas de inasistencia en el grupo de 7 a 11 años se deben a restricciones de la oferta (principalmente en el sector rural), lo que se ve agudizado por el conflicto armado colombiano y el efecto del desplazamiento. Hacia el año 2002 había 800,000 desplazados, de los cuales 200,000 eran niños y jóvenes entre 5 y 17 años. La tasa nacional de deserción durante la educación primaria es de 5% elevándose este indicador a 18% en la entidad territorial de Guaviare. Sin embargo, cerca de la mitad de los niños y niñas de zonas rurales abandonan el sistema escolar luego de terminar la primaria, principalmente por razones económicas. La tasa de analfabetismo es de 7,9% (2003).

Aunque formalmente la educación es gratuita y en base a la Ley 715 el Estado transfiere recursos (5.1% del presupuesto nacional) a las 78 entidades territoriales que administran las escuelas, para el gasto de los mismos, en la práctica existe un conjunto de costos académicos que las escuelas cobran a los alumnos. Algunas escuelas cobran sólo en educación secundaria y otros no cobran a las familias catalogadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN. De alguna manera, los subsidios otorgados a través de otros programas gubernamentales (por ejemplo, Familias en Acción), palian en algo esta situación.

1.5.2.2 La carencia de partida de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

Según normativa del Ministerio de Educación, para la matrícula en la escuela se solicita la partida de nacimiento. Hasta los 6 años de edad las escuelas generan un código para los el alumnos; pero a partir de los 7 años de edad deben solicitar la tarjeta de identidad/ número único de identidad personal (NUIP). Sin embargo, según se nos informó, en caso de carecer de éstos se genera un código “provisional” mientras el alumno regulariza su situación.

²² En Colombia, quien no es “apto para el servicio” por alguna deficiencia física u otra, debe pagar una cantidad de acuerdo a su escala de ingresos. El pago por no ser apto, que constituye un ingreso para las Fuerzas Armadas, oscila entre 200,000 y 300,000 pesos (aproximadamente, entre US\$ 92 a US\$ 138, una pequeña fortuna para muchos colombianos pobres). Ello depende de la escuela o universidad en que se haya estudiado, pues se paga de acuerdo al estrato económico al que se pertenece. Aunque anualmente hay campañas de rebaja del 50% de los costos a quienes saquen la tarjeta militar, las personas de escasos recursos no tienen medios para pagarla, por lo que hay un mayor número de personas de este estrato haciendo el servicio militar activo. En el caso de población desplazada se supone que la tarjeta militar debiera ser entregada gratuitamente.

²³ Fuente: Plan Sectorial 2002-2006, Ministerio de Educación Nacional

Así, al menos oficialmente, la carencia de estos requisitos documentarios no debería implicar que lo(a)s niño(a)s se vieran excluido(a)s del sistema educativo. Según el Ministerio de Educación aunque las transferencias a las entidades territoriales se realizan bajo el sistema de capitación (subsidio a las escuelas en función al número de alumnos inscritos), todavía se transfiere los fondos sobre la relación de códigos de alumnos, aún si algunos de estos códigos no tienen sustento documentario²⁴, y todavía no hay una normativa que fije un plazo obligatorio para que los alumnos regularicen su situación.

A pesar de lo señalado anteriormente y de las previsiones de política y programáticas diseñadas por el Estado colombiano, la presente investigación recogió testimonios sobre las discrepancias que existirían entre los lineamientos de política del Estado colombiano y la aplicación de éstos por los operadores educativos (i.e., decisiones discrecionales alcaldes y rectores de escuelas), incluyendo lo que respecta a la población desplazada.

Por ejemplo, a Hillary Gómez, niña proveniente de Acacias, departamento del Meta, no le permitieron matricularse en secundaria por carecer de tarjeta de identidad/ número de identidad (NUIP); según refirió su madre, por darle el número complementario, un funcionario pretendió cobrarle 5,000 pesos.

En realidad, puede decirse que distintos factores inciden en el nivel de eficiencia de las entidades territoriales y en el acceso de los niño(a)s a la educación, tales como: el grado de desarrollo organizacional de las entidades territoriales, el porcentaje de recursos propios con los que cuenten y nivel de rotación de sus funcionarios, así como la dispersión poblacional, las dificultades de acceso geográfico en ciertas regiones²⁵, la pobreza y el efecto disociador del conflicto armado sobre las condiciones de vida de la población.

La atención educativa de la población infanto-juvenil desplazada presenta un reto particular, pues las precarias condiciones de vida y el desarraigo forzoso de la misma afectan el normal acceso y desarrollo educativo. Por esta razón, el Estado colombiano ha expedido legislación especial destinada a garantizar el acceso y permanencia de esta población en el sistema escolar, estableciendo cupos obligatorios para la misma, gratuidad total de su acceso a la educación, programas de apoyo psicosocial, programas educativos adaptados y acelerados para esta población, subsidios especiales, desarrollo de infraestructura, etc.

La insuficiencia de cupos en las escuelas del Estado contribuye a hacer de la carencia de documentos de identidad un potencial instrumento para la exclusión. En Soacha, población en las afueras de Bogotá con un número importante de desplazados, la insuficiencia de cupos en las 4 escuelas públicas (colegios distritales) existentes en el lugar determina que unos 20,000 niño(a)s se queden sin acceso al sistema educativo oficial²⁶. En este particular contexto, el

²⁴ A pesar de que a partir de la Ley 715 del 2001 se tiende una organización de los servicios en base a capitación, sólo hay 73 municipios certificados (generalmente ciudades de más de 100,000 habitantes), siendo que el resto se encuentran tutelados por los departamentos, quienes asignan recursos en función al costo histórico de la nómina. Según se nos explicó, el Ministerio de Educación encarga consultorías maestras para verificar si los niño(a)s “indocumentados” reportados se encuentran efectivamente en las escuelas y, en función de ello, se realiza posteriormente “ajustes” a los subsidios que reciben las escuelas. Sin embargo, en la medida en que el sistema de pago por capitación se fortalezca, es previsible que la carencia de documentos de identidad si adquiriera un carácter rígidamente excluyente sobre el acceso educativo. El Ministerio de Educación apunta a trabajar más adelante en coordinación con la Registraduría, de manera que se pueda atender en forma focalizada la carencia de partida de nacimiento y/o tarjeta de identidad de todo(a)s aquello(a)s niño(a)s identificados en el sistema educativo a través de un código provisional.

²⁵ De otro lado, en lo que respecta a la población indígena y afro-colombiana, a pesar de la existencia de escuelas en las comunidades, ciertas familias de estos grupos no mandan a sus hijos a la escuela por que la escuela no tiene un maestro que hable la lengua local o porque los contenidos educativos son considerados como no pertinentes para el contexto local. En la última década el Estado colombiano ha redoblado sin embargo sus esfuerzos para solucionar estas dificultades, introduciendo maestros bilingües y adaptando contenidos a la realidad de estas comunidades.

²⁶ Este problema es importante pues cerca del 50% de los desplazados se encuentran en ciudades capitales y dado que 70% de esta población manifiesta no desear regresar a su zona de origen u otra (sólo 7% de los que piden subsidio

carecer de registro de nacimiento constituye en la práctica un “filtro” para que los rectores de las escuelas determinen en la práctica quién es matriculado y quién no, **dándose preferencia a aquellos que cuentan con “documentación completa”**, en un proceso que se caracteriza por la existencia de inmensas colas en la puerta de las escuelas y una verdadera lucha cuerpo a cuerpo para ver quién recibe un cupo²⁷.

Asimismo, ello crea grandes problemas para la nueva población desplazada que llega a las ciudades, pues al trasladarse de una zona a otra de la ciudad no hay cupos en los planteles a los que aspiran a estudiar lo(a)s niño(a)s:

Ese fue el caso de la Sra. Estefanía Vélchez, oriunda de Natagayma en Tolima, quien al desplazarse hacia Soacha no pudo matricular en la escuela pública a sus 4 hijos por carecer de documentos de los niños y sólo después de muchas gestiones logró matricularlos en una escuela privada (con pago mensual).

De otro lado, en lo que respecta a la población extranjera de países del Pacto Andino, ésta, en virtud de convenios multilaterales entre los países que conforman este organismo (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú), gozaría de los mismos derechos y beneficios de la población local en lo que respecta al acceso a servicios de educación y de salud en territorio colombiano.

1.5.3 El acceso al sistema de atención en Salud

1.5.3.1 Indicadores de salud en Colombia

La cobertura nacional del sistema integrado de salud alcanza a 65% de la población colombiana, siendo que la población no atendida se concentra principalmente en zonas rurales. Al 2003, la tasa de mortalidad materna sobre 100,000 nacidos vivos era de 67,7 la mortalidad infantil por 1,000 nacimientos era de 25,6 –año 2001–), la cobertura de parto institucional 91% (2000) y el porcentaje de nacimientos en madres adolescentes 19%. La cobertura de control prenatal 50% y la cobertura de control puerperal 15%. Según el Ministerio de la Protección Social, 12 millones de trabajadores colombianos no están afiliados al Sistema de Riesgos Profesionales mediante una Administradora de Riesgos Profesionales (ARP).

1.5.3.2 La carencia de registro de nacimiento o de cédula de ciudadanía como barrera de acceso a servicios de salud

para vivienda lo hacen en una zona distinta a su actual zona de residencia), es necesario ver estrategias para integrarla. El estimado de población desplazada registrada en Soacha es de 12,000 personas, pero según ACNUR existiría entre 18,000 y 20,000 personas desplazadas **no registradas**, viviendo en Soacha. Las razones para no declarar la propia situación son variadas: Desconocimiento de los beneficios, casos de desplazamiento reciente –intra-urbano–, problemas de seguridad –habida cuenta del conflicto, las personas no quieren que las identifiquen/ encuentren–, etc. De otro lado, muchas personas que se encuentran viviendo en Bogotá o Medellín y que provienen de zonas de conflicto o “rojas”, tales como el Cauca, Urabá o Caquetá prefieren no ser identificadas como originarias de las mismas.

²⁷ De otro lado, muchos niños asisten a “escuelas comunitarias”, que constituyen iniciativas privadas de maestros desplazados y que en algún caso tienen un convenio/ aval con las escuelas oficiales, pero que en muchos otros casos no son reconocidas por el Ministerio de Educación. En algunos casos se trata de programas educativos cortos y alternativos; por ejemplo, el municipio de Soacha opera el programa “Plan de todos”, que es un proyecto educativo alternativo para adultos y niño(a)s. Asimismo, en algunos barrios de desplazados, como el barrio de Alto de la Florida, en Soacha, no hay centros educativos del gobierno entre otras razones porque las áreas en las que se ubican esos asentamientos humanos han sido a veces ocupadas ilegalmente. Ello genera mayores costos de desplazamiento para lo(a)s niño(a)s, lo que hace que en algunos casos los padres no envíen ya a sus hijos a la escuela.

El sistema integrado de salud está compuesto por las modalidades del sistema contributivo (canalizado por las empresas prestadoras de salud –EPS–), que atiende a 13 millones 300 mil personas y el régimen subsidiado (canalizado vía las agencias del régimen subsidiado (ARS), que atiende a 15 millones 554 mil personas, totalizando 28 millones 854 mil personas, lo que sobre una proyección de población colombiana de 44 millones de habitantes, equivale a una cobertura de 65% de la población nacional. Ambos tipos de institución pagan a instituciones prestadoras de servicios de salud (IPS), de naturaleza pública o privada, por la atención brindada a los asegurados. En el año 2005 se está elaborando una base de datos única de los regímenes contributivo y subsidiado, que permita controlar “filtraciones” de pacientes hacia el segundo en ciertos servicios específicos de mayor costo o no cubiertos por el primero.

El acuerdo 244 (Abril 2003) del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud establece que ciertos grupos de población tienen categoría de “priorizados” en cuanto a la atención de salud (e.g., población infantil abandonada, población indigente, población en condiciones de desplazamiento forzado, comunidades indígenas, población desmovilizada, las madres cabeza de familia, niños menores de 5 años, las gestantes, los grupos indígenas, los núcleos familiares de madres comunitarias del ICBF, la tercera edad en ancianatos y la población rural migratoria). Adicionalmente, la Ley 715 (2001), sobre el sistema general de participaciones y la prestación de servicios de educación y salud, entre otros, establece que si un paciente no está asegurado los municipios contarán con una asignación para cubrir los costos de su atención.

Por otra parte, el acceso de los más pobres a la atención gratuita del sistema de salud (vía el régimen subsidiado), está regulado por el SISBEN²⁸. El sistema subsidiado de salud establecido por el Estado colombiano establece la gratuidad de la atención en salud para las familias e individuos ubicados en el nivel 1 del SISBEN (aunque en la práctica se paga 5% del valor total de la atención). Quien no está asegurado (en el sistema contributivo o en el subsidiado) cae en la categoría de “vinculado” y la atención que reciben estas personas está sujeta a pago. El Ministerio de la Protección Social, que tiene a cargo el sector Salud, organiza campañas periódicas con los municipios para informar a la población acerca de los requisitos de acceso al sistema de salud, así como para actualizar la información del sistema.

Los servicios de salud son contratados a las IPS para los afiliados por las ARS o EPS en base a capitación y sea por evento/ consulta o por paquete de atenciones (todo gasto por fuera es negociado entre las IPS y las ARS o EPS)²⁹. Esto crea una fuerte presión para que las IPS busquen precisar inequívocamente la identidad de sus pacientes previo al servicio (**mediante la presentación de la cédula de ciudadanía, por ejemplo**), para evitar ulteriores dificultades en el reembolso de la atención por las ARS o EPS. Así, aunque las normas dicen que las personas deben ser atendidas en base a la sola presentación del carnet del SISBEN, en la práctica muchas

²⁸ Desde mediados de los años 90 y en función al mandato constitucional de hacer de la pobreza un criterio fundamental para establecer las prioridades de asignación del gasto social en departamentos y municipios, el Estado colombiano diseñó un sistema de focalización que utiliza como su principal instrumento al “Sistema de Identificación de Beneficiarios”, o SISBEN. El sistema se basa en la identificación de áreas geográficas con un porcentaje de pobres mayor que el promedio nacional (e.g. focalización geográfica de áreas pobres en municipios y distritos), la que se combina con la identificación de los hogares, familias o individuos más pobres y vulnerables, mediante la aplicación de una encuesta de clasificación socioeconómica para la clasificación final de los mismos en 6 niveles (e.g., focalización individual). Las familias e individuos ubicados en los estratos 1 y 2 reciben atención prioritaria en la asignación de subsidios del Estado. De esta manera, el SISBEN sirve como orientador del gasto social y herramienta básica para la planeación local, instrumento de medición de pobreza y medio para la caracterización de distintos grupos de población (incluyendo a aquellas familias e individuos que por efectos de desastres naturales o desplazamiento forzado por la violencia han caído en situación de pobreza). Los criterios e instrumentos de focalización han sido aceptados por la comunidad y autoridades locales (más de 80% de los municipios utilizan la información del SISBEN para la elaboración de sus planes de desarrollo) y la cobertura de aplicación del instrumento sobrepasa el 95% del territorio colombiano, habiéndose aplicado los 25 millones de personas, siendo que cerca de 10 millones de personas han sido afiliadas al régimen subsidiado de salud.

²⁹ La normativa plantea que las IPS, públicas o privadas, deben de ser rentables, por lo que éstas cobran sus servicios a las ARS o EPS en función a baremos diferenciados.

entidades de salud solicitan documentos o garantías (al parecer, entre otras razones, cuando hay errores en la digitación del documento se generan dificultades administrativas en relación a los reembolsos). Influye en ello igualmente el hecho de que la foto del carnet de SISBEN sea sólo del titular, por lo que los familiares de éste que deseen recibir atención deben identificarse (presentando “informalmente” su registro de nacimiento, tarjeta de identidad o cédula de ciudadanía), pues se ha dado casos de que se haga pasar a otras personas como “parientes”.

A nivel rural, como buena parte de la gente de cualquier zona se conoce entre sí, la falta de documentos no representa una barrera (mas bien el transporte en lancha por los ríos hasta la ciudad toma varios días), y en general hay una relación más estrecha entre la dirección de salud y los hospitales, o entre las ARS indígenas y los anteriores; pero a nivel urbano una parte importante de la población desplazada no tiene SISBEN y si lo tienen es de un área rural, por lo que con frecuencia “deben” re-sisbenizarse, aunque la legislación especial diga que no se les debe exigir Sisben para ser atendidos. Algunos ejemplos ilustran este punto:

La madre de G.E. Rodríguez (9 años) refirió que su hijo casi muere por la negativa del hospital a atenderlo en ausencia de NUIP. Su número no aparecía en pantalla y le dijeron incluso que tenía que ir a su tierra a traerlo. Finalmente la atendieron.

Igualmente, Angelina J. (7 años), natural de Cimitiara, departamento de Santander, tuvo dificultades para hacerse atender en un centro de salud por carecer del número complementario del NIP. A ella también le dijeron que “regresara a su tierra a traerlo”.

Para la atención gratuita de los desplazados por el sistema de salud es necesaria la verificación previa de su situación por la Red de Solidaridad Social, la que les confiere el status de “población desplazada”. Sin embargo, entre la fecha en que los desplazados solicitan su inscripción en el “sistema único de población desplazada (registro)” y el reconocimiento por parte de la Red de Solidaridad Social (RSS), suele pasar un período de 3 meses. Como para gestionar la atención en salud la RSS provee a los solicitantes una carta de presentación, pero que sólo dura un mes, frecuentemente se ocasionan dificultades para la atención de esta población por el sistema de salud³⁰.

De otro lado, un recién llegado sin documento de identidad y sin carta de la RSS difícilmente será atendido por las IPS. Incluso, una persona sisbenizada pero sin documento de identidad en ciertos casos no será atendida más allá de los servicios de emergencia. **En la práctica** (y aunque las normas indiquen lo contrario), se atenderá la estabilización de la urgencia, pero no se proveerá gratuitamente medicinas o exámenes de laboratorio complementarios, por lo que la personas pierden a veces beneficios a los que tiene derecho debido a la carencia de documentación de identidad.

Ese fue al parecer el caso de Billy C. (16 años, analfabeto), quien luego de haber estado reclutado por las FARC en el monte durante varios años, llegó a Soacha con su familia y a raíz de una infección renal tuvo que esperar todo un día en un rincón en el hospital general, pues se negaban a atenderle por no tener tarjeta de identidad. Los padres tuvieron que rogar para que lo atendieran, pero refieren que tuvieron que pagar los medicamentos que normalmente hubiera recibido gratuitamente³¹.

³⁰ La RSS recibe fondos para subsidiar la atención en salud de la población desplazada a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) y de una sub-cuenta del CAT (fondo para la atención de enfermedades catastróficas y accidentes de trabajo). Las IPS, para facturar y rembolsar sus atenciones de salud contra estos fondos, requieren de la presentación de documentos de identidad por los beneficiarios.

³¹ Así al parecer, aunque para la atención de la población desplazada no se debe exigir, de acuerdo a ley, la presentación de documentos que acrediten la identidad, ello se sigue haciendo.

Otro caso similar es el de Johan Balbuena (8 años), quien tuvo que ser llevado a la emergencia del centro de salud pues se chancó un dedo/ desgarró una uña de la mano. Como el niño no estaba sisbenizado no se le quería atender salvo que pagase la atención como un cliente privado (normalmente las personas sin pobres y no sisbenizadas, que caen en la categoría de “vinculadas” podrían obtener una exoneración por la trabajadora social del hospital, pero ese día era sábado y no había este personal). Al final, la familia tuvo que pagar 76,000 pesos, bajo amenaza de no permitir la salida del niño.

Otra forma de obtener información sobre este problema es observando el porcentaje de gasto de fondos destinados para la atención en salud de la población desplazada. En el año 2004 el Estado colombiano, a través de las secretarías de salud, proveyó recursos a los distintos departamentos para la atención específica de la población desplazada. Sin embargo, como se ve en el siguiente cuadro, el porcentaje de ejecución financiera de estos fondos no llegó a alcanzar, en el caso de algunos departamentos ni el 2% del total disponible³².

CONVENIO	DEPARTAMENTO	VALOR DEL CONVENIO	VALOR EJECUTADO	% EJECUCION	NO. DE PERSONAS ATENDIDAS
120	ANTIOQUIA	3,369,346,528.00	57,770,181.00	1.71	121
062	BOGOTA D.C	1,093,110,584.00	1,093,110,584.00	100.00	3290
026	BOLIVAR	1,183,583,704.00	470,454,184.00	39.75	1864
078	BOYACA	84,614,288.00	28,827,308.50	34.07	90
072	CALDAS	298,660,936.00	4,312,578.00	1.44	1255
083	CAQUETA	451,428,984.00	451,428,983.40	100.00	3943
079	CARTAGENA	528,769,552.00	138,460,976.00	26.19	509
098	CASANARE	144,737,064.00	16,746,085.00	11.57	20
115	CAUCA	440,169,664.00	169,194,377.00	38.44	1781
046	CESAR	942,255,624.00	942,255,624.00	100.00	4140

Una de las razones para que estos fondos no pudieran ser gastados en su integridad fue la dificultad de las IPS para atender/ registrar a esta población como “desplazada” por carecer de documentos de identificación. No pudiendo ser “identificadas civilmente” (como desplazadas, por carecer de NUIP o cédula de ciudadanía), las personas fueron atendidas como “vinculadas”, perdiendo parte de sus derechos y debiendo pagar los costos de atención.

Según se nos comentó de manera informal, aunque legalmente el sistema de salud especifica que toda persona debe de ser atendida, en la práctica habría habido gente que ha muerto porque el servicio de salud no tenía cómo recuperar el costo de la atención y se demoró la misma innecesariamente. Se nos mencionó el caso de una niña de un municipio del departamento de Chocó, que durante dos meses no fue atendida por el sistema de salud por falta de documento de identidad y que finalmente falleció. Aparentemente, el registrador local no pudo resolver este problema a tiempo.

1.6. El acceso a programas de reducción de la pobreza y a otros servicios sociales

1.6.1 El Programa Familias en Acción

³² En 13 de 36 convenios el porcentaje de gasto no llegó al 40% del total disponible, por lo que el promedio general de gasto de todos estos convenios fue de 62,81%.

1.6.1.1 Descripción del programa

El programa Familias en Acción, creado en Agosto del 2000, depende de la Consejería para la Acción Social de Presidencia de la República de Colombia, y se ejecuta en el marco del Fondo de Inversión para la Paz a través de la Red de Apoyo Social. La actual fase de implementación del programa es financiada vía créditos externos del BIRF (U\$ 150 millones), el BID (U\$85 millones) y un aporte del erario nacional colombiano por valor de U\$ 30 millones. En el futuro se espera que el programa sea cofinanciado por los municipios y el gobierno nacional. La fase en curso del programa está diseñada para 3 años, hasta el 2006. **El programa se desarrolla en municipios menores de 100,000 habitantes, generalmente con predominio rural, que cuenten con una entidad bancaria.**

El programa está dirigido a familias de nivel 1 (las más pobres) del SISBEN³³, encuestadas antes del 31 de diciembre de 1999, que tengan hijos menores de 18 años. Las inscripciones se llevaron a cabo en todo el país en su gran mayoría hasta diciembre de 2001. A diciembre de 2004 se han incluido en el programa 627 municipios de 27 departamentos³⁴. Para esos municipios, el SISBEN registró que había 586.190 familias elegibles que cumplían con los requisitos para ser beneficiadas con el subsidio del programa (“familias potenciales”). De éstas, se inscribieron 412.087 familias, lo que corresponde al 70.30%; a Abril de 2005 se encuentran en estado de beneficiarias 321,799 familias, es decir el 78 % de las inscritas que equivalen al 54% de las potenciales³⁵.

La gestión del programa a nivel local se encuentra a cargo de las alcaldías quienes coordinan la oferta educativa y de salud con las gobernaciones (secretarías de salud y educación) y la relación con la población beneficiaria organizada, a través de sus enlaces municipales. Las organizaciones comunitarias, tales como las asambleas de madres titulares y los comités municipales de madres líderes, participan activamente en el seguimiento del programa. En particular, las madres líderes han venido asumiendo un rol más prominente que el originalmente asignado, complementando y en algunas circunscripciones supliendo en ciertas actividades a los enlaces municipales. En cada municipio existe un Consejo de Política Social y un Comité de Certificación a través de los cuales se coordinan y articulan los distintos actores sociales e institucionales.

El programa Familias en Acción actúa exclusivamente a nivel del **estímulo de la demanda** de servicios de educación y salud, mediante el otorgamiento de un apoyo monetario directo consistente en un subsidio de nutrición (12 meses por año) para familias con menores de 7 años

³³ A pesar de las obvias ventajas y grandes avances en el logro de una mayor equidad en el gasto social a partir de la aplicación del SISBEN, el sistema presenta una eficiencia horizontal de 81% y una eficiencia vertical de 69.2; es decir mientras que se considera que la mayoría de pobres del país estarían cubiertos por el sistema, existiría una “filtración” de alrededor de 31% de personas no pobres como beneficiarios del sistema, ello debido a problemas de distorsión de la información, debilidad de sistemas de seguimiento, dificultades en la administración municipal y limitaciones del control comunitario. Las bases de datos del SISBEN se encuentran ahora centralizadas desde hace un par de años, lo que se presta a menores niveles de manipulación política/ filtración a nivel municipal, y se ha introducido penalidades para los encuestadores de campo por informaciones mal registradas. De otro lado, El SISBEN es una sistema aplicable únicamente a las personas/ familias que habitan en una vivienda. En el caso de los indigentes sin vivienda, a ellos no se les aplica la ficha SISBEN, ya que el formulario sólo se aplica en los hogares. Sin embargo, siguiendo los lineamientos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, cuando una persona es considerada indigente por carecer de vivienda e ingresos debe ser identificada por la alcaldía como beneficiaria del subsidio en salud, sin necesidad de aplicar el SISBEN.

³⁴ El programa Familias en Acción no beneficia directamente a población indígena, pues esta población y sus autoridades maneja su propio sistema de focalización a través de sus propias Asociaciones de Régimen Subsidiado (ARS). De otro lado, a nivel de la calidad y complejidad de la oferta de servicios educativos y de salud, se ha detectado que en zonas rurales un número limitado de municipios (unos 50) no califican para ser incluidos dentro del programa.

³⁵ Estas disminuciones se deben principalmente a la salida de las familias del programa por causas “naturales”: cumplimiento de edad de los niños o por graduación de último año escolar; aunque existen otras causas como la deserción o no-asistencia escolar de los niños, o el traslado de las familias a otros municipios no cubiertos del programa, entre otras.

de edad y de subsidios escolares (10 meses por año) para educación primaria (desde 2º) y secundaria (11º), hasta los 18 años de edad. El Programa se complementa con acciones e acompañamiento en promoción de la educación y salud familiar³⁶. La transferencia condicionada de subsidios para gastos de nutrición y educación se realiza en ciclos bimensuales. El compromiso de las familias en cuanto al subsidio de nutrición es llevar a todos los niño(a)s menores de 7 años a las citas de control de crecimiento y desarrollo en hospitales/ centros de salud, mientras que el compromiso en relación al subsidio de educación es que los niños deben asistir a clases de manera que no tengan más de 8 faltas injustificadas durante cada ciclo de 2 meses³⁷.

La presencia de una agencia bancaria en el municipio beneficiario es uno de los criterios de focalización del programa, pues el pago de los subsidios a las familias se realiza vía bancos, lo que se considera un medio ágil, transparente y eficaz. Se utiliza 7 bancos (6 privados y uno del Estado) para el pago del subsidio, con una comisión por intermediación financiera de 1%. **Este sistema de pago y criterio de focalización tiene sin embargo ciertos efectos excluyentes importantes sobre la extensión y la propia focalización de las actividades del programa (ver acápite siguiente), los que se encuentran en curso de ser corregidos.**

En el año 2003 se espera incorporar al programa a unos 40 nuevos municipios, elevando el número de beneficiarios en 60,000 familias hasta el año 2006.

En el primer semestre del año 2005 el programa emplea a 52 personas, 27 de ellas en Bogotá, y es implementado a través de 627 funcionarios locales (“enlaces municipales”), pagados por cada municipio. Los avances y consolidación del programa en cada circunscripción dependen en cierta medida de las diferencias entre las mismas, pues los municipios en que opera difieren en cuanto al nivel de organización comunitaria, el mayor o menor grado de pobreza, el apoyo brindado por la alcaldía y el propio comportamiento social de los beneficiarios. En algunos casos, el cambio de autoridades (alcaldes) y enlaces locales, implica un sobreesfuerzo adicional del programa por mantener los avances previos alcanzados en cada localidad. De otro lado, en ciertas áreas con elevada pobreza, como el departamento de Chocó, el limitado nivel de desarrollo institucional lleva a que de 36 municipios potencialmente beneficiarios el programa sólo opere en 4 de ellos.

1.6.1.2 Resultados/ Cobertura del Programa

Familias en Acción desarrolla acciones en 627 de 964 municipios potencialmente elegibles a nivel nacional (sobre un total de 1089 municipios existentes en Colombia), teniendo inscritas a cerca de 340,000 familias y 897,000 niño(a)s en 27 de los 33 departamentos que existen en el país³⁸. Según información proporcionada por FA, se estima que el programa beneficia a 10% de la población en situación de pobreza y 37% de la población en situación en extrema pobreza en el país, beneficiando a pobres crónicos y recientes, principalmente del sector rural.

³⁶ La estrategia de Promoción de la Educación y Salud Familiar se ha implementado mediante talleres, foros, encuentros (de madres líderes, de cuidado, infantiles e juveniles), espacios familiares y mesas de trabajo en los distintos departamentos y municipios del país. Estos eventos han contado con la participación de funcionarios del ICBF, Coordinadores Regionales, Enlaces Municipales, Madres Líderes y Agentes de salud y educación departamentales y municipales. Para la realización de éstos eventos se han diseñado, elaborado e impreso materiales como videos, cartillas, plegables y en general documentos y materiales pedagógicos que sustentan la capacitación operativa, institucional y comunitaria.

³⁷ Los agentes educativos y de salud tienen una cor-responsabilidad en la supervisión del programa, pues son quienes pegan los stickers que certifican que las familias/ beneficiarios están cumpliendo con las condiciones requeridas para recibir el subsidio. El programa FA realiza verificaciones muestrales (spot-checks) de estos aspectos. Asimismo, como parte de las acciones de fortalecimiento institucional, FA capacita a maestros en aspectos de salud y educativos.

³⁸ En el año 2004 se beneficiaron efectivamente del subsidio un promedio de 315,000 familias y 740,000 niño(a)s por cada ciclo de pago bimestral.

Un estudio de impacto realizado en el año 2004 estableció diversos indicios acerca del éxito incipiente de este programa. Así, se estableció que existía un incremento de entre 15 y 19% en el consumo de bienes básicos (p.e., alimentos, zapatos, ropa, útiles escolares y transporte para la educación, entre otros) por parte de las familias beneficiarias, incluyendo el incremento del número de días a la semana que los niños, y en particular los menores de 5 años, consumen proteínas (carne, leche, huevos, legumbres -1.2 veces más en promedio-). En lo relacionado a indicadores de salud, se estableció que la prevalencia de enfermedad diarreica aguda se redujo de 21% a 10% en los niños menores de 4 años en el área rural y que la vacunación en DPT se incrementó en 12% en los menores de 4 años en el área urbana, debido a una mayor asistencia de las familias a todos los controles de crecimiento y desarrollo³⁹.

En cuanto a los impactos en la educación, la tasa de asistencia escolar se incrementó en 12.1% para los niños beneficiarios de secundaria (entre 12 y 17 años) en zonas rurales, con lo cual la asistencia pasó de 77.1% a 89.2%, mientras que en las zonas urbanas se registró un incremento de la asistencia de 5.9%, pasando del 87.7% a 93.6%⁴⁰.

De otro lado, y a pesar de sus innegables éxitos y de que cubre un amplio segmento de los municipios del país, el esquema de focalización del programa Familias en Acción presenta algunas limitaciones a ser subsanadas. Ello se debe principalmente a que el sistema financiero colombiano tiene una profundidad relativamente limitada⁴¹, **siendo que la red de agencias bancarias de carácter público y privado no cubre a 337 municipios, ubicados en zonas alejadas, en donde, según estimados de Familias en Acción, se ubicarían 200,000 familias pobres, las que a principios del 2005 se veían aún excluidas de los beneficios del programa.**

En respuesta a este problema, y para el desarrollo de la segunda fase del programa, Familias en Acción está diseñando un programa-piloto de manera de incluir municipios sin banco que estén en un radio de 20 a 40 Km. del área de influencia de una institución bancaria ubicada en otro municipio, de manera de establecer un sistema de “**caja extendida**” por el cual quienes se desplazarán a pagar a las familias directamente en las comunidades será personal de los bancos. Asimismo, el programa está realizando una prueba piloto para evaluar la factibilidad de desarrollar el mismo en municipios con más de 100,000 habitantes, es decir, en centros urbanos medianos y grandes, en donde existen bolsones importantes de personas desplazadas. Actualmente el programa no presenta incremento de beneficiarios en municipios en los que ya opera, pero se plantea incrementar el número de beneficiarios en 60,000 personas al año 2006, beneficiando a un total de 400,000 personas en casi 1,000 municipios.

1.6.1.3 Cómo se aborda el problema de la eventual falta de documentos de identidad en los beneficiarios del Programa Familias en Acción

Para el acceso a los beneficios del programa se requiere la presentación, ineludible e inmediata, de la cédula de ciudadanía de la madre titular de la familia, pues sin ésta no se puede acceder a los beneficios del programa, ya que las entidades bancarias con las que se trabaja exigen este

³⁹ Los impactos en nutrición y salud de los niños representaron efectos positivos de largo plazo. Así por ejemplo, la desnutrición crónica en niños de 0 a 2 años en zonas rurales se redujo en un 10%.

⁴⁰ Los efectos del programa son menores para niños de primaria (entre 8 y 11 años) donde se observa un aumento de 2.9% en la tasa de asistencia escolar en el área rural (pasando de 84% a 86.9%). Los resultados son aún menores para primaria en zonas urbanas, pues el nivel de asistencia de 90.23% al inicio del programa era ya bastante alto. Los incrementos en la asistencia escolar se reflejan adicionalmente en la tasa de trabajo infantil, la que para el segmento de 10 a 13 años de edad disminuyó en 6% en el área rural y para el segmento de 14 a 17 años vio una reducción de la jornada laboral de 80 a 100 horas menos al mes en el área urbana, entre otras razones, por haberse incrementado el trabajo de mujeres adultas en el área urbana y de varones adultos en el área rural.

⁴¹ Por ejemplo, en Abril de 2005, 53% de las oficinas bancarias del país (2,078 del total de 3,913 agencias del sector público y privado) se ubican en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín, siendo que el nivel de penetración del sistema financiero en buena parte de las áreas rurales del país, en donde se ubica buena parte de la pobreza extrema y una parte importante del público-objetivo del programa Familias en Acción, es reducido.

documento. Asimismo, se solicita la presentación de la partida de nacimiento de los miembros de la familia menores de edad (requisito que puede ser regularizado hasta 6 meses después de la inscripción de la familia) y, en el caso del subsidio escolar, la presentación del certificado de matrícula. Recuérdese asimismo que, en todos los casos, se trata de personas/ familias que habían sido “sisbenizadas” antes del 31-12-1999 y que, por lo tanto, a esa fecha ellas o sus cónyuges debieron de contar con un documento de identidad⁴².

El programa Familias en Acción aborda preventivamente el problema de la falta de documentos de identidad de sus potenciales beneficiarios, realizando jornadas (campañas) conjuntas de cedulación (en coordinación con la RNEC y los municipios) en aquellas comunidades a las que ingresará a apoyar, para lo cual se coordina con las alcaldías de manera que se otorgue descuentos especiales o exoneración de costos asociados a la obtención del documento (fotos, tests de sangre en caso de primera emisión, o pago de derechos en caso de solicitud de duplicado).

Familias en Acción desarrolla campañas de cedulación en sectores rurales, zonas productoras de coca como Putumayo y Amazonía, municipios apartados y zonas afectadas por el conflicto interno colombiano, obteniendo un elevado porcentaje de cedulación de ciudadanas. Por ejemplo, en los municipios de Barbacoas y Río Sucio, de 2,800 familias beneficiarias potenciales, en 400 familias (14%) la madre carecía de cédula de identidad. Realizada la campaña de cedulación en vista a su posterior inscripción en el programa FA, se obtuvo que sólo 30% de estas familias no fue cedulado. Porcentajes similares se encontraron en Quibdó, en la región del Pacífico, en donde en marzo de 2005, luego de realizada una campaña de cedulación, de 10,500 familias **beneficiarias potenciales (sisbenizadas hasta 1999)**, 3,000 quedaron fuera del programa. En general, se estima que luego de los esfuerzos de cedulación promovidos por el programa, **sólo 4% de las familias viviendo en zonas objetivo del mismo no acceden a sus beneficios debido a carencia de documentos de identidad.**

Igualmente, a través de radios y estaciones locales de TV y de la participación de las madres en encuentros de cuidado infantil, Familias en Acción desarrolla campañas de manera de promover que los progenitores inscriban a sus hijos en la RNEC. Normalmente, la primera acción realizada por el programa con las alcaldías municipales es una campaña de cedulación, pues el programa, luego de cruzar información con la RNEC, proporciona un listado de los beneficiarios potenciales que carecen de cédula.

Los responsables de FA consideran indispensable realizar una recolección previa de información sobre el nivel de (in)documentación de los adultos en una comunidad antes del inicio del mismo. Y en la medida en que se apunta a que quienes lideren los programas sean las alcaldías, FA se plantea como un ente articulador de las acciones de otras instituciones en este campo.

1.6.2 El acceso a otros servicios sociales: Los casos del DABS y del ICBF

1.6.2.1 El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Este organismo es el ente rector colombiano para el desarrollo de programas y políticas de desarrollo de la niñez y la familia, pues coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Se

⁴² La carencia de cédula de identidad constituye una barrera para acceder e forma efectiva a los beneficios del SISBEN, pues a pesar de que a cualquier familia con domicilio verificable se le puede aplicar la ficha SISBEN aún sin que sus miembros adultos presenten al encuestador la cédula de identidad del titular, en caso de resultar elegible la familia sus miembros no podrán percibir beneficios del sistema si no tienen documentos de identidad (cédula de identidad de los adultos y registro de nacimiento de los menores de edad). Es por esta razón que el programa Familias en Acción pone especial énfasis en promover que sus potenciales beneficiarios obtengan por primera vez o **vuelvan a obtener**, mediante campañas especiales de registro, sus documentos de identidad, pues en caso de carecer de cédula de identidad **la madre-titular**, el grupo familiar no podría participar del programa.

encuentra presente en 33 de los 42 departamentos, a través de 28 sedes regionales y 5 agencias, implementando directa o indirectamente servicios a la población en 1,090 municipios para un promedio de 6 millones de usuarios.

El registro de nacimiento es requisito para brindar servicios en los hogares infantiles y hogares de bienestar del ICBF, pero si un(a) niño(a) solicitante carece del mismo se le acepta provisionalmente, bajo decisión discrecional del funcionario, a esperas que regularice su situación. En caso ello no sucediera, **se retiraría a la persona del programa**. En el caso de los niños bajo protección especial del Estado (en orfanatorios, albergues tutelares y otros, el defensor de oficio del ICBF asume la responsabilidad de regularizar y obtener los documentos de identidad del niño(a). Según se nos informó, “el ICBF trabaja en base a cupos, no nombres”. En el caso de los programas con adultos mayores se utiliza el SISBEN como criterio de selección y desde Enero de 2005 el ICBF asume la responsabilidad de lograr la cedulación de los no documentados. En el caso de otros programas, como el de violencia familiar, distribución de leche, etc., la institución orienta a los beneficiarios para que ellos hagan el trámite, y en caso de carecer de dinero los apoya solicitando ante la Registraduría o el notario de que se les exonere de todo costo.

1.6.2.2 El Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) de Bogotá

Este organismo tiene como misión contribuir a garantizar y restablecer los derechos de las personas de la ciudad de Bogotá con mayor vulnerabilidad y riesgo de exclusión; trabajo con los estratos 1 y 2 de población sisbenizada, operando programas de atención educativa a niño(a)s de 0 a 5 años, gestantes, erradicación del trabajo infantil, seguridad alimentaria y nutrición, atención a niños con discapacidad, prevención del uso de drogas, promoción de derechos sexuales, atención de violencia familiar y sexual, acceso a la justicia, fortalecimiento del tejido local, atención de población de la tercera edad y atención a víctimas de trata/ prostitución de personas. El DABS atiende, directa e indirectamente, a alrededor de 80,000 personas por día.

El registro de nacimiento y la cédula de identidad son requisitos para brindar servicios. El porcentaje de personas que en el año 20004 se encontraban carentes de documento de identidad al momento de solicitar servicios a la institución en los tres de los proyectos de mayor volumen del DABS (adulto mayor, atención en salud madre-niño y educación 0-5 años) fue respectivamente de 0.16%, 1.85% y 1.87%, lo que daría cuenta de lo limitado del problema de la indocumentación entre la población urbana-objetivo del DABS. Usualmente, el DABS asume los costos de regularización de la situación de documentación personal de las personas que requieren sus servicios, y por tanto paga a la Registraduría los costos que demande la expedición de los documentos. Asimismo, en la medida en que el problema de la falta de documentación de identidad tiene un impacto negativo sobre las víctimas de redes de explotación/ trata de personas, el DABS apoya que esta población regularice su situación ante los RRCC, a través de un proyecto que trabaja en el tema de prostitución.

Igualmente, el DABS ha establecido un convenio con la Registraduría para llevar el servicio de registro civil a los hospitales y clínicas con maternidades, pues en estos “lugares cautivos” se atiende el 99.2) de los partos en Bogotá. El convenio entre la Registraduría y el DABS plantea que la carencia de documentación de los potenciales beneficiarios de servicios sociales no debe ser una barrera de acceso sino un tema de responsabilidad de las distintas instituciones en solucionarlo.

2. Chile

2.1 Breve información general sobre el país⁴³

Chile se encuentra organizado en 13 Regiones, 52 provincias y 341 comunas. La población proyectada para el año 2005 es, según el Instituto Nacional de Estadística chileno (INE), de 16.136.137 habitantes. De acuerdo a los resultados de la Encuesta CASEN⁴⁴, en el año 2003 el 86,6% de la población residía en zonas urbanas y el 13,4 en zonas rurales. La población menor de 18 años equivale al 31% del total.

En el año 2003 la incidencia de la pobreza en Chile alcanzaba el 18,8% a nivel nacional, y la pobreza extrema o indigencia alcanzaba el 4,7% (este porcentaje corresponde a 4,5% en la zona urbana y a 6,2% en la zona rural). En la zona urbana, el 18,6% de la población se encontraba en situación de pobreza, en tanto en la zona rural lo estaba un 20,1%. Las regiones que concentran los mayores índices de pobreza extrema son Maule, Bío Bío y Araucanía (VII, VIII y IX respectivamente).

Según el Censo del año 2002 (INE), el 4,6% de la población chilena pertenece a uno de los ocho pueblos considerados en la Ley Indígena. El pueblo Mapuche corresponde al 87,3% del total de la población indígena. Le siguen los Aymaras (7%) y Atacameño (3%). El 2,7% restante pertenece a otras etnias (Colla, Rapanui, Quechua, Yámana y Alacalufe). La población indígena se concentra en las zonas rurales en mayor proporción que la población no-indígena chilena, y en particular en las Regiones de Araucanía, Los Lagos, Bío Bío, Tarapacá y Metropolitana (esta última como principal polo de atracción para la población indígena migrante)⁴⁵.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en el año 2001 el 94,2% de la población chilena tenía acceso al agua potable. El 94% de los hogares urbanos en Chile contaban el 2003 con sistemas de saneamiento constituidos por alcantarillado y fosa séptica (ie. bueno y aceptable respectivamente), mientras que en el sector rural el 40% de los hogares los tenían (cf. Encuesta CASEN). La cobertura de energía eléctrica proveniente de la red pública el año 2003 alcanzó un 98,4% en el país, mientras en la zona rural esta cifra ascendió a 90,6%.

En los años previos a la década de los 70, Chile ya había obtenido logros importantes en cuanto a la cobertura y consolidación de los servicios sociales provistos por el sistema estatal. Luego de una dictadura de poco más de 15 años, Chile ingresó en la década de los 90 a la vida democrática enfocando sus esfuerzos en la construcción de un Pacto Social y en la búsqueda de una relación armónica entre el Estado, el mercado y la sociedad. Actualmente, la presencia institucional del Estado en el territorio nacional es muy amplia, situación que se ve favorecida por el fácil acceso geográfico a las diferentes regiones del país.

2.2 El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin cédula de identidad

2.2.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

De acuerdo a los hallazgos de este estudio, es posible afirmar que en Chile la dimensión del sub-registro de nacimientos e identificación mediante la cédula de identidad no constituye en sí

⁴³ El ejercicio censal más reciente realizado en Chile corresponde al año 2002.

⁴⁴ El Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) diseña y realiza periódicamente la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), desde el año 1985, siendo el año 2003 su más reciente versión. El principal objetivo de esta encuesta es realizar un diagnóstico de la situación socioeconómica de los hogares y de la población, y evaluar el grado de focalización y el impacto distributivo de los programas sociales de alcance nacional.

⁴⁵ Aunque la extrema pobreza tiene un predominio rural y un elevado porcentaje de población de poblaciones indígenas se encuentra viviendo bajo la línea de pobreza, como en el caso anterior (Colombia) la pobreza no necesariamente afecta únicamente a estos sectores ni al íntegro de los mismos.

mismo un problema para la población chilena y tampoco para la población no-chilena legalmente constituida en ese país.

La cobertura de registro de nacimientos en Chile es bastante amplia. La Oficina de Registro Civil e Identificación (RRCCII) informa que actualmente el 99,9% de la población chilena tiene registro de nacimiento. El 0,01% de la población cuyo nacimiento no está inscrito corresponde a poblaciones de las Regiones de Los Lagos, Aisén y Magallanes, que viven en zonas apartadas y dispersas geográficamente. Se puede identificar asimismo en ese 0,01% inscripciones de nacimiento tardías, que se realizan en las zonas más apartadas cuando los niños tienen que ingresar a la escuela y se les solicita por primera vez la presentación del certificado de nacimiento y el Rol Único Nacional (RUN) para poder matricularse.

De otra parte, si bien se desconoce con exactitud cuál es la proporción de la población que cuenta con cédula de identidad, se estima que la cobertura es tan amplia como la del registro de nacimientos. Estudios internos realizados por el equipo de Estudios y Desarrollo de la Oficina de RRCCII, arrojaron recientemente que el 17% de la población chilena registrada en la base de datos no ha solicitado aún la cédula de identidad, pero los funcionarios entrevistados aclararon que es muy probable que casi el 100% de dicho porcentaje se refiera a la población menor de 12 años que todavía no tiene cédula de identidad, ya que en Chile se está promoviendo que la cédula de identidad se tramite antes de los 18 años.

Siendo el Comprobante de Parto requisito para tramitar el certificado de nacimiento, uno de los factores que contribuye a incrementar en Chile el número de personas con nacimiento registrado es la amplia cobertura de parto institucionalizado: 97% según funcionarios del Ministerio de Salud.

Asimismo, constituyen elementos determinantes en la amplia cobertura de registro de nacimientos que tiene Chile: la cobertura de atención de las Oficinas de RRCCII chilenas, que cuenta con 450 oficinas en el país, así como el grado de informatización de las mismas (97,8% de las oficinas están informatizadas).

2.2.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad en Chile

No obstante la escasa dimensión del sub-registro de nacimientos en Chile, es posible identificar algunos sectores poblacionales, casos excepcionales tal vez, incluidos especialmente en el 0,02% de chilenos sin registro de identidad: la población de adultos mayores que nunca sacó la cédula de identidad, las familias que viven en zonas muy alejadas y dispersas (inaccesibles en ciertas épocas del año aún para los funcionarios municipales y para los equipos itinerantes de la Oficina de Registro Civil e Identificación que realizan campañas de inscripción), las familias que permanentemente cambian de dirección (como por ejemplo los gitanos) y los ex presos políticos. Mención aparte merecen en este listado algunas poblaciones que se podría denominar “marginales” o “semi-marginales” porque viven fuera de la institucionalidad, como son los migrantes indocumentados (sin visa o ilegales, principalmente peruanos, ecuatorianos, colombianos y bolivianos), las familias que se automarginan del sistema (deciden no inscribirse, muchas veces para no ser identificadas por encontrarse involucrados en problemas de microcomercialización de estupefacientes o en actividades delincuenciales) y los niños de la calle.

“2% más o menos no están identificados; se dan cuenta de ello cuando muere una persona muy mayor que nunca sacó cédula y se necesita la cédula para los trámites de entierro, o cuando los ancianos quieren aplicar a la pensión PASIS. También ocurre en la zona de la cordillera, zona Chacano (Chilcos), donde las viviendas son muy dispersas, no están conectadas con redes, no tienen información. Allí no son mapuches, los indígenas son más organizados y están más concentrados, los de Chilcos no. En Chilcos hay gente de extrema

pobreza, que viven aislados en la zona de explotación forestal y son analfabetos; las familias de esa zona están vendiendo sus tierras y se vienen a vivir a las zonas marginales de Nueva Imperial (periferia), despoblando cada vez más la zona de Chilcos. Allá hay partos en domicilio, y como no tienen RUN no acceden a los servicios de salud, tampoco tienen organización comunitaria. Se han cerrado escuelas por allá porque hay muy pocos niños (...) allá las familias están muy distantes y sólo se accede en verano, no en invierno, por las lluvias es intransitable e inaccesible”.

Testimonio de la Jefa de la Unidad de Intervención Familiar del Programa Puente, Comuna de Nueva Imperial, Temuco, Región de Araucanía

“Yo no conozco ninguna familia que haya accedido a algún programa social sin tener el RUN. Ese es el tema ¿no? Ellos (los chilenos) están tranquilos y con toda razón porque su cobertura de RUN es alta, es altísima. Pero ¿quiénes serían los que no están entrando entonces?, los migrantes indocumentados son uno de ellos, y son importantes si yo hablara de cifras ...”

Declaración de Abogada del Comité de Refugiados. Providencia, Santiago de Chile.

En el caso chileno, si bien es bajo el nivel de sub-registro, es posible identificar algunos factores que inciden en el sub-registro de nacimientos existente y en el acceso de las personas a otros documentos de identidad:

- **Las grandes distancias para acceder a los servicios de RRCC** desde zonas rurales particularmente alejadas, pues éstos se hallan generalmente ubicados en las cabeceras de los municipios y poblados principales. Cabe precisar que se trata de zonas muy específicas en el ámbito rural chileno, no necesariamente representativas de dicho ámbito en el país, donde las dificultades para obtener transporte y la falta de carreteras (se trata de zonas que progresivamente se están despoblando, con caminos de herradura y trochas carrozables, sin transporte público) así como el hecho de que en determinadas épocas del año se tornan inaccesibles, hace que la gente se abstenga de movilizarse hacia los lugares donde se encuentran los servicios de RRCC y otros servicios sociales municipales.
- **Eventuales problemas de costos para obtener la cédula de identidad⁴⁶.** El costo de la cédula de identidad no representa mayor problema para las familias indigentes, pues el Estado subsidia el 80% del valor de la cédula y las familias que acreditan encontrarse en situación de pobreza extrema⁴⁷ sólo deben cubrir el equivalente a 1 dólar para obtener su cédula de identidad. Sin embargo, el problema sí podría presentarse para las familias que entran en la categoría de “pobres recientes” y que no califican para recibir la constancia de encontrarse en situación de indigencia, por lo tanto no son beneficiarios de este subsidio.
- **La discriminación institucionalizada hacia grupos específicos como los inmigrantes de determinadas nacionalidades.** Se refiere, por ejemplo, a los costos y requisitos que se exigen a los inmigrantes para regularizar su situación migratoria y otorgar la visa sujeta a contrato, la visa temporaria o la visa de estudiante, que son el requisito para obtener un RUN y la cédula de identidad (que por lo regular dura solamente el tiempo que dura la

⁴⁶ El certificado de nacimiento cuesta menos de 1 dólar para todos (520 Pesos), y puede llegar a ser gratuito para la población en situación de pobreza extrema, así como los certificados de matrimonio y defunción.

⁴⁷ Esta evaluación se realiza mediante la Ficha CAS. La ficha CAS tiene como finalidad la evaluación socioeconómica de las familias, a fin de priorizarlas y seleccionarlas para permitir su acceso a programas sociales y subsidios monetarios. El Ministerio de Planificación y Cooperación (2004) señala que, en términos metafóricos, cumple la función de “ordenar la fila” por criterio de carencias socioeconómicas y al mismo tiempo, reunir la información de las familias que demandan ayuda.

visa). Los trámites de visa sujeta a contrato pueden durar hasta cuatro meses, lo que hace difícil que el empleador mantenga el interés en el potencial empleado. Para la visa temporaria hay que acreditar ingresos. Y, para la visa de estudiante, que recientemente se ha extendido a los niños en edad escolar para facilitar el acceso de los niños al sistema educativo independientemente de la situación migratoria de sus padres, debe mediar una renuncia a desempeñar cualquier actividad económica en Chile. La exigencia de bolsas de viaje excesivas a las personas que ingresan por la frontera están asimismo destinadas a desalentar la inmigración, máxime cuando se solicita su acreditación solamente a algunos de los visitantes (ie. “sospechosos” de ser “inmigrantes económicos”) y no a todos. Los costos asociados con los diferentes tipos de visa presentan significativas diferencias según se trate de la nacionalidad de quien la solicita, a saber:

Nacionalidad del solicitante	Visa Sujeta a Contrato	Visa Temporaria	Visa de Estudiante
Peruana	80 dólares	80 dólares	15 dólares
Boliviana	345 dólares	272 dólares	Sin Costo
Argentina	72 dólares	72 dólares	72 dólares
Ecuatoriana	200 dólares	200 dólares	150 dólares
Colombiana	205 dólares	225 dólares	40 dólares

- **La discriminación informal hacia grupos específicos:** El Colectivo Sin Fronteras y la Fundación ANIDE reportaron el año 2004 casos de niños entre 0 y 4 años, hijos de inmigrantes, que estuvieron durante mucho tiempo sin documentos que certificaran su nacimiento. A estos niños, ciertos funcionarios de hospitales y del Registro Civil les negaban la inscripción porque sus padres no tenían documentación, negando a estos niños el derecho al nombre y a la nacionalidad independientemente de la condición migratoria de sus padres que se menciona en la Convención sobre los Derechos del Niño. Por su parte, la Secretaría General de Gobierno de Chile (División de Organizaciones Sociales, 1999) sistematizó en un informe el tema de la tolerancia y no discriminación desde el lado del Estado, e identificó algunos grupos discriminados en cuanto a su derecho a participar y solicitar apoyo del Estado, tales como: las minorías sexuales, las mujeres, los jóvenes de sectores populares, adolescentes embarazadas, trabajadoras sexuales e inmigrantes peruanos⁴⁸. Otras fuentes no institucionales señalan como objeto de discriminación e intolerancia por parte de funcionarios del Estado a los grupos de gitanos y a los discapacitados. Estos últimos, los discapacitados, serían discriminados por el personal de salud a través de la lentitud y burocratización de los trámites necesarios para otorgarles la constancia que les permite acceder a los beneficios para discapacitados que brinda el Estado, y también por el sistema educativo que no ha desarrollado la infraestructura necesaria, no ha diseñado los procesos y procedimientos para facilitar la inclusión de este grupo, no ha capacitado a los educadores ni tampoco sensibilizado suficientemente a la comunidad educativa para el buen trato y la no discriminación hacia ellos.

“Los gitanos sufren la xenofobia contra ellos por parte de las autoridades de los municipios. No obstante algunas familias de gitanos han tenido ficha CAS. Se requiere capacitar a los funcionarios públicos, a los que están “en ventanilla” atendiendo a la gente. La etnia Mapuche es diferente, ellos exigen sus derechos, aunque tienen resentimiento porque han reducido a su pueblo (ahora hay más mestizaje)”.

⁴⁸ Hay 38,500 peruanos en general en Chile (legales e ilegales) según el censo 2002. La Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y El Caribe (APILA), reporta que más del 50% de los peruanos que viven en Chile trabajan en empleos precarios. APILA estima además que en Chile hay aproximadamente 15,000 indocumentados, y el 80% de ellos son peruanos. La peruana es la colonia extranjera con mayor tasa de indocumentación.

Opinión de funcionaria del Municipio de Padre Las Casas, Temuco, Región Araucanía (una de las Regiones con mayor proporción de población indígena).

“Como dos años atrás que llegó una mamita que habían inscrito al niño sólo con los apellidos del papá. En el registro Civil había inscrito al niño sólo con los apellidos del papá por que el papá tenía carné y la mamá no. O sea, de qué estamos hablando! La mamá fue a inscribir al niño y le dijeron que no, no podían inscribirla porque ella estaba irregular, que venga el papá. El papá fue a inscribir, entonces que es lo qué, así, solucionaron lindo!. Como el papá esta legal, está regular en este país, vamos a ponerle el apellido del papá. Claro el niño salió chileno todo, y la mamá dice y bueno, ¡y yo qué! Si yo soy la mamá y yo tengo por razones obvias tengo que aparecer como la mamá del niño y bueno vino a consultarnos y fue también ahí, me acuerdo que fue el Rodolfo, otra persona que hace asesoría también con nosotros, que conversó con el jefe de Registro Civil para arreglar esta situación. Y se arregló. Pero se arregla con la intervención de personas, que claro dicen bueno, esto no puede pasar. Y aquí tenemos los fundamentos por qué no puede estar sucediendo esto. Pero si la gente va, que es lo que normalmente ocurre, y le dicen: no, no se puede. O esta es la alternativa que le ofrecemos, lamentablemente la mayoría se queda así como, que será pues. Porque uno no conoce el sistema. Ese es un tema, la desinformación también, lo que hay es mucha desinformación”.

Testimonio de Abogada del Comité de Refugiados. Providencia, Santiago de Chile.

2.3 El funcionamiento del Registro Civil

2.3.1 La organización del sistema de registro civil en Chile

La Oficina de RRCCII está adscrita al Ministerio de Justicia de Chile, y se encarga de administrar el registro de identidad y estado civil y también el registro patrimonial, de matrimonios, defunciones, entre otros. La base de datos del registro de identidad está interconectada con todos los demás servicios (matrimonios, certificaciones, procesos judiciales, etc.) y las sucursales en el interior del país se encuentran enlazadas además con la base de datos de Santiago⁴⁹.

La Oficina de RRCCII tiene representación en cada comuna. Cuenta en la actualidad con un aproximado de 2500 registradores distribuidos en 450 oficinas en el país, el 97,8% de las oficinas de encuentran informatizadas y en línea. Las oficinas con poca cobertura (menos de 10 certificados al mes) cuentan con un solo funcionario local y no tienen computadora, pues la baja carga de atención no justifica la inversión.

Adicionalmente, la Oficina de RRCCII ha implementado oficinas de registro de identidad en muchos hospitales y centros de salud del país y en los centros comerciales más importantes. Para alcanzar este nivel de descentralización, la Oficina de RRCCII ha firmado convenios con 88 instituciones, entre ellas el Instituto de Normalización Provisional –INP, que también tiene muy amplia cobertura en todo el país, y el Fondo Nacional de Salud – FONASA, entre otras importantes entidades públicas y privadas. Por ejemplo, tienen un convenio con el Ministerio de Relaciones exteriores para que los Consulados puedan emitir certificados del nacimiento, matrimonio y defunción con acceso directo a la base de datos del RRCCII, y desde el mes de Mayo 2005 se emitirá documentos de identidad y pasaportes para los chilenos que viven en el extranjero.

⁴⁹ En Padre Las Casas, Temuco (Región Araucanía) se pudo apreciar *in situ* que cuando el funcionario a cargo introduce el número de RUN de un solicitante aparecen, en pantalla todos los certificados que se le puede extender a la persona (matrimonio, defunción, registro de automóviles, etc.), si está casado o no, etc.

Para los casos de zonas muy alejadas, dispersas y de difícil acceso por sus condiciones geográficas (ie. principalmente las Regiones sureñas de Los Lagos, Aisén y Magallanes), la Oficina de RRCCII organiza operativos y campañas de inscripción de nacimiento y actualización de cédulas de identidad, trasladando a sus funcionarios mediante el uso de camiones, de lanchas (ie. en la Región de Los Lagos las personas viven en islas y las vías de transporte son los canales), e inclusive de equipos móviles con comunicación satelital (ie. para las zonas más cercanas a la Antártica). Algunos de estos recursos se trasladan más allá de la frontera con Argentina para registrar a los chilenos que viven allí y que no han podido registrar a sus hijos o actualizar sus cédulas de identidad. Los operativos se coordinan con las autoridades regionales y comunales, y muchas veces incluyen el traslado de varios servicios del Estado de manera conjunta, bajo la premisa de acercar los servicios a las personas que viven en las zonas más alejadas y poco accesibles. Los Carabineros, que cuentan con personal asignado en todos los puntos del país, también constituyen un importante apoyo para la Oficina de RRCCII en el tema del registro de nacimientos, ya que en su formación está saber atender partos y orientan a las familias para realizar la respectiva inscripción.

En Chile, al momento de registrar el nacimiento de una persona se asigna el RUN, que es un número identificador único, uniforme y definitivo que cada chileno y extranjero residente adquiere al hacer la inscripción de su identidad. El RUN acompaña a la persona durante toda la vida y la identifica en múltiples actos jurídicos y administrativos a través de su vida (ie. Para la atención en servicios de salud, para la matrícula escolar, cuando se viaja al extranjero, para transacciones bancarias, en las universidades, en el pago de los impuestos, etc.)⁵⁰. El número de RUN será luego el número de la Cédula de Identidad cuando la persona la solicite.

“... el RUN es como si fuera el primer apellido de la persona... te acompaña toda la vida...”

Analogía mencionada por varios de los entrevistados en el transcurso de la recolección de información en las ciudades de Santiago y Temuco, Chile

Identificar a las personas de manera inequívoca, mediante el RUN asignado al momento del registro de nacimiento, permite al gobierno tomar decisiones y planificar de manera más conveniente las políticas de salud, de educación, de vivienda, hacer segmentaciones por rangos de RUN de acuerdo al mes y año de nacimiento para poder proyectar cuántos niños van a entrar a la educación pre-escolar, planificar programas para proteger la salud de personas mayores de 65 - 70 años, conocer el número de personas en determinado rango que están vivas, etc. Para las inscripciones electorales también es importante, pues permite asegurar que las personas voten una sola vez.

El RUN, como número único nacional, se otorga a las personas naturales en Chile desde 1930. Inicialmente se asignaba al momento de obtener la primera cédula de identidad, pero desde Marzo de 1973 se dispone por Ley que su asignación se haga al momento de inscribir el nacimiento. En el lapso de casi 10 años se implementaron los procesos y se fortaleció el sistema de Registro Civil e Identificación para la asignación del RUN al momento de la inscripción del nacimiento⁵¹, y hoy en día prácticamente se ha institucionalizado su uso tanto a

⁵⁰ Frente a los archivos convencionales basados en el nombre y los apellidos, el RUN tiene como ventaja ser más sensible en los problemas de homonimia (por código verificador que incluye), la rapidez y seguridad en el manejo de las bases de datos, el permitir que se intercambie información entre diferentes entidades facilitando trámites, individualización de las personas desde que nacen hasta que mueren independientemente de eventuales cambios legales que pueda sufrir la identidad en el transcurso de la vida, entre otros.

⁵¹ Entre 1982 y mediados del año 2000 la distribución del RUN se hacía de manera manual. Se remitía a cada una de las oficinas del RRCCII a lo largo del país un listado con los números del RUN que se podía utilizar. Cada funcionario de RRCCII administraba “su listado”: cada vez que se inscribía un niño se tomaba un número de esa lista y se anotaba el nombre de la persona, al lado quién la había inscrito. Posteriormente se enviaba las copias de las actas de nacimiento a la sede central de RRCCII, proceso que podía demorar más de un mes en muchos casos. Las posibilidades de doble registro u otros problemas similares eran muy grandes. A mediados del año 2000 se comienza a

nivel de la demanda (en la población chilena en general, en zonas urbanas y en zonas rurales) como a nivel de la oferta, en las entidades públicas y privadas cuyos servicios son requeridos por la población.

Respecto al RUN, se ha detectado dos tipos de casos-problema: una persona con más de un número asignado y viceversa, dos o más personas con el mismo número asignado. Cuando el sistema era manual (y en las zonas donde actualmente lo es), este tipo de problemas se originan en el proceso de asignación, cuando el funcionario tomaban el listado, sacaba un número, y si en algún momento dos personas trataban de hacer el trámite al mismo tiempo o el funcionario se olvidaba de anotar a un usuario, podía entonces asignarse el mismo número a dos personas distintas. O, cuando ocurre un accidente con la inscripción de un nacimiento, o el usuario actúa de manera maliciosa para tener dos identidades, se inscribe a través de dos certificados de nacimiento (siendo que uno de ellos puede ser falso y con esa información se viene a registrar el nacimiento al registro civil), o se solicita una copia del certificado de parto que proporciona el hospital diciendo que “se le ha perdido” el original, y se inscribe en dos oficinas distintas con el mismo certificado de parto. Las inscripciones realizadas mediante el apoyo de testigos pueden provocar también más de una inscripción. Ahora, con la informatización e interconexión del sistema, eso es más difícil, pero también sucede.

“ (...) ahora con el sistema computacional es más difícil, porque si una persona quiere inscribir un crío con la copia original del comprobante de parto, y después trata de inscribir en otra oficina el sistema automáticamente chequea los números por los nombres de sus padres por toda esa clase de relaciones... entonces no es posible que los mismos padres tengan el hijo a tan corto plazo. Incluso, hay una anécdota que yo recuerdo que habían nacido mellizos cuando recién estábamos implementando el sistema computacional y los mellizos se llamaban Fernando Andrés y Francisco Andrés. Los dos apellidos, misma fecha de nacimiento, los dos coinciden con los mismos padres obviamente, la coincidencia era demasiado alta y el sistema no lo dejó pasar porque lo tomaba como la misma persona. Entonces tuvieron de hecho que cambiarle el nombre de uno de los niños porque el sistema detectó que eran demasiadas las coincidencias para que fueran dos personas distintas, fecha de nacimiento nombre de los padres y un porcentaje de aproximación con respecto al nombre que tú estas dando. En este caso, coincidía pues los dos eran Andrés, sus dos apellidos eran iguales, y Francisco y Fernando son nombres de más o menos mismo número de letras que coinciden, tenían fecha de nacimiento igual y padres igual... ya era como ... claramente ... doble inscripción y el sistema no lo dejó pasar. De hecho fue uno de los primeros casos bien emblemáticos”.

Declaración de funcionaria de la Oficina de Registro Civil e Identificación de Chile, sede central en Santiago de Chile.

Respecto a la cédula de identidad, la no actualización de la misma es el principal problema en Chile. La cédula de identidad tiene una vigencia de 10 años, y su no-actualización bloquea la posibilidad de realizar actos administrativos y de diversa índole que requieren la presentación de la cédula. Las personas que viven en zonas rurales alejadas, cuyo contacto con la “institucionalidad” (ie. trámites oficiales con entidades públicas, transacciones bancarias, entre otros) es más bien esporádico o escaso, son las que más frecuentemente presentan el problema de tener cédula con vigencia vencida, pues no sienten necesario renovarla.

“En el Municipio El Bosque hay población sin cédula, pero no sin RUN. Todos tienen RUN”.

aplicar las inscripciones del nacimiento del niño de manera informatizada y en línea, lo que permite la asignación automática del número de RUN y la verificación de la identidad del inscrito mediante el uso de verificadores que cruzan las variables como las iniciales de la persona inscrita, el nombre de padre y madre, la hora y la fecha de nacimiento para asegurar que no se está duplicando la identidad.

2.3.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

Para inscribir un nacimiento en Chile, el padre, la madre o un apoderado mayor de edad deben acercarse dentro de los primeros 30 días de ocurrido el nacimiento a la Oficina de RRCCII que corresponda a la zona donde ocurrió el parto. Cuando por alguna razón no es posible acercarse a la Oficina de RRCCII más cercana al lugar del nacimiento que se quiere registrar, se puede hacer el trámite en cualquier otra oficina presentando una solicitud escrita que luego es remitida a la Oficina correspondiente. La inscripción se hace con el comprobante de parto, documento expedido por el centro de salud o por la matrona que atendió el parto, acreditando el nacimiento y la filiación del niño y la madre.

Cuando no se cuenta con el comprobante de parto, el nacimiento podrá ser acreditado mediante la declaración de dos testigos, mayores de 18 años, con cédula de identidad vigente. Es necesario que los testigos conozcan personalmente a la madre y puedan acreditar bajo juramento ante el o la Oficial de RRCCII el hecho y circunstancias del parto.

Para que se registre el nombre del padre en la partida el padre debe firmar la inscripción. Los datos de la madre se transcriben del comprobante de parto. La cédula de identidad **vigente** de los padres es requisito indispensable para el registro del niño, así como la libreta de familia o el certificado de matrimonio cuando el niño ha nacido dentro del matrimonio.

Cuando se trata de una tercera persona la que inscribe el nacimiento, debe presentar el comprobante de parto, la libreta de familia o certificado de matrimonio de los padres (sólo si acreditan matrimonio), cédula de identidad de los padres, vigente, así como la suya propia, y un poder simple emitido por los padres para solicitar la inscripción (con los datos de los padres y los nombres que pondrán al niño). Si el niño es hijo de padres no casados, la persona debe presentar asimismo un poder por escritura pública dado por el padre para reconocer al niño en su nombre. Asimismo, si no hay matrimonio, el padre puede posteriormente reconocer al hijo o hija por acta extendida ante cualquier Oficial de RRCCII o por escritura pública otorgada ante Notario, tratándose de un trámite es gratuito. En el caso de niños abandonados / de madres desconocidas, el hecho no se comprueba con testigos sino que se coordina directamente el caso con la institución que tiene a cargo al niño.

Con la inscripción se obtiene el Certificado de Nacimiento y también el Rol Único Nacional (RUN).

Todas las personas mayores o menores de edad pueden solicitar su cédula de identidad una vez que tienen el RUN. No obstante ello, la obligación legal de contar con la cédula de identidad vigente se aplica básicamente a los mayores de 18 años, no siendo obligatoria para los menores de edad. El costo de la cédula de identidad es de 2780 Pesos para todas las personas (aproximadamente 5 Dólares) y el Estado subsidia el 80% del costo para las personas en situación de pobreza extrema, a las cuales la cédula del cuesta 500 Pesos (menos de 1 Dólar). Los costos asociados de fotografías, firma e impresión dactilar están incluidos en el costo, lo cual lo hace muy accesible para el grueso de la población.

En el caso de las poblaciones indígenas, el trámite a seguir tanto para el obtener el certificado de nacimiento, el RUN y la cédula de identidad son los mismos que se ha descrito para la población chilena en general. Pero, en caso de que los solicitantes tengan un apellido de descendencia mapuche, este será el apellido con predominio con respecto al otro. Es decir, si la madre tiene apellido mapuche, tiene la facultad de colocarlo como primero, y preservar así la identidad mapuche de generación en generación.

Además de los equipos móviles (lanchas, camiones, etc.) que se mencionaba en el acápite 2.3.1, el sistema de RRCCII chileno brinda opciones de acercamiento para que los usuarios que se encuentran en situaciones especiales, como las personas discapacitadas o de la tercera edad que no pueden movilizarse por sí mismas, obtengan su cédula de identidad. Esto se hace a través de visitas en terreno que no representan costos adicionales para los beneficiarios.

De otra parte, el RRCCII está promoviendo que los niños saquen también su cédula de identidad, pero ocurre que por lo común recién la tramitan a los 12 o 13 años, porque antes de eso no la necesitan (ie. ellos no votan, no hacen transacciones bancarias, etc.). Esto se promueve básicamente a través de los colegios para la inscripción en la Enseñanza Media, cuando van a viajar y deben tramitar el pasaporte y, en general, cuando solicitan acceso a los servicios sociales.

2.4 La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC frente al problema del subregistro de nacimientos

Como se mencionara al inicio del acápite 2 de este informe, el sub-registro de nacimientos no constituye un problema en Chile.

Los niveles de descentralización y coordinación interinstitucional para acercar el sistema de registro de identificación a los usuarios, aún a aquéllos de las zonas más alejadas, ha demostrado eficacia reflejada en la alta tasa de población registrada. Las estrategias de operativos en camiones, lanchas y otras formas de equipos itinerantes han logrado acercar el servicio a la población hasta el punto de encontrarse prácticamente institucionalizada la figura del registro del nacimiento y el uso del RUN. Por esta razón no se realizan campañas comunicaciones o de difusión del derecho a la identidad u otras similares, sino solamente las campañas locales cuando se realizan los operativos mencionados.

2.5 Las barreras de acceso (por carencia de partida de nacimiento y cédula de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud

2.5.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad

En general, carecer de RUN y de cédula de identidad es una limitante también en Chile para el acceso a derechos. Sin embargo, es preciso recalcar que esta limitante se ve ampliamente compensada por la alta cobertura de registros de nacimiento y de cédula de identidad que existe en el país, por lo que la magnitud de personas que podrían ver afectados sus derechos y el acceso a los servicios por carecer de estos documentos es muy reducida.

La carencia del certificado de nacimiento genera diversos tipos de problemas prácticos que generan a su vez barreras de acceso a los siguientes derechos y beneficios:

- Imposibilidad para obtener la cédula de identidad, necesaria para realizar todo tipo de acto civil, jurídico, administrativo, económico, etc. en el país.
- Limitaciones para acceder a diversos programas sociales, como por ejemplo los de salud, donde sólo es posible ser atendido por urgencias cuando no se tiene RUN, o en el caso de los servicios educativos, donde si bien los niños pueden asistir a la escuela sin tener el RUN, no podrán figurar en los listados oficiales de alumnos ni obtener los respectivos certificados hasta haber regularizado su situación.
- La limitación anterior se hace extensiva al nivel institucional, ya que si la institución educativa o de salud no puede acreditar la cobertura mediante el registro de RUN ó número de cédula de las personas atendidas, no podrá recibir los bonos que otorga el Estado como

- incentivo para la ampliación de cobertura (ie. Bono Pro-retención educativa), lo que desalienta en los funcionarios la atención de las personas que no acreditan su RUN o cédula.
- El hecho de que los padres no cuenten con el respectivo certificado de nacimiento puede llegar a afectar el derecho de sus hijos a acceder a ciertos servicios sociales dependiendo del criterio del funcionario que atiende el caso “en ventanilla” (ie. inmigrantes ilegales con hijos nacidos en Chile).
 - Imposibilidad de acceso a los subsidios de los programas del Estado, tales como el Subsidio Único Familiar (SUF), la Pensión Asistencial (PASIS), el subsidio de cesantía, asignaciones familiares y el subsidio de agua potable.
 - La dificultad para demostrar la filiación entre hijos y padres que consta en el certificado de nacimiento limita también la legitimación de reclamaciones económicas y la actuación en procesos administrativos y judiciales de carácter familiar (ie. filiación, derecho de alimentos, herencia, otros) o ante autoridades (pagos de reparaciones directas, subsidios de seguridad social, pago de seguro de vida, reparaciones como víctima de violencia, etc.).

En cuanto a la cédula de identidad, su carencia limita y hasta elimina el ejercicio de la ciudadanía. Una persona sin cédula de Identidad, no tiene la capacidad para establecer vínculos contractuales en el marco de la legislación civil, laboral, comercial o administrativa. Ello se manifiesta en diversas situaciones que limitan o impiden fuertemente el ejercicio de los derechos más básicos de las personas, y entre ellos:

- Las limitaciones para probar la mayoría de edad y ejercer plena capacidad jurídica, adquiriendo derechos y obligaciones, lo que impide por ejemplo casarse legalmente y reconocer o adoptar descendencia, o legar o heredar bienes.
- En el caso de los niños, no pueden viajar al extranjero si no tienen su cédula de identidad.
- La limitación del derecho al trabajo, pues la mayoría de empleadores, particularmente en las zonas urbanas, exigen la presentación de la cédula de identidad y su vigencia actualizada.
- Limitaciones en el ejercicio de derechos económicos, tales como el derecho a la propiedad, pues en ausencia de cédula de identidad no es posible adquirir ni demostrar propiedad de bienes inmuebles o muebles, la realización de actividades empresariales, de transacciones comerciales, incluyendo el acceso al sistema financiero y el crédito (de instituciones públicas o privadas), etc. ya que todas estas operaciones legales y muchas otras requieren de acreditar fehacientemente la identidad a través de la presentación de la cédula de ciudadanía.
- Limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos, tales como elegir y ser elegido para desempeñar cargos públicos o participar en procesos electorales o consultas de todo tipo.
- Limitaciones para la obtención de licencias, autorizaciones o permisos de entidades públicas, incluida la licencia de tránsito.
- Limitaciones para recabar los subsidios de cualquier tipo por parte del Estado, pues el Instituto de Normalización Provisional, entidad encargada de realizar la entrega de los subsidios, exige la presentación de la cédula de identidad para toda orden de pago.
- Limitaciones en cuanto al derecho a la libre circulación dentro y fuera del país, no sólo porque la presentación de la cédula de ciudadanía es requisito para la obtención de un pasaporte, sino porque ella es también requerida por la policía en cualquier momento, y si una persona mayor de 18 años no porta su cédula al momento de ser requerido por la policía, puede ser retenido en una Comisaría.
- En el caso de las poblaciones indígenas reconocidas en la Ley 19.253, su acceso a todos los beneficios que brinda el Estado por su condición de indígenas está intermediado también por la posesión de la cédula de identidad. Sin la cédula de identidad los indígenas no podrían obtener la Acreditación de la Calidad de Indígena, documento que les permite el acceso a beneficios como la ampliación de sus tierras, protección de sus tierras y aguas, apoyo para el desarrollo productivo, becas de estudio, etc. Cuando se trata de hijos o cónyuges de indígenas, se les solicita además la cédula y el certificado de nacimiento del padre o madre / cónyuge indígena para obtener la Acreditación.

2.5.2 El acceso a la Educación

2.5.2.1 Indicadores educativos en Chile

Según el reporte de la Encuesta CASEN del año 2003, Chile incrementó en la última década de manera importante la cobertura educativa. Entre el año 1990 y el año 2003 el promedio de años de estudio en la población mayor de 15 años se incrementó en 1,1 año (de 9 a 10,1 años en promedio, 10,3 para el caso de los hombres y 10 para las mujeres). Este incremento se refleja en todos los rangos de edad, inclusive en los adultos de 45 a 54 años (quienes presentan dos años más de estudios en promedio que en el año 1990)⁵².

La cobertura de educación parvularia o preescolar el 2003 era, según la Encuesta CASEN, de 35% de los niños entre 0 y 5 años, mientras que la cobertura de educación básica alcanzó en el año 2000 98,3% siendo prácticamente universal (cf. dato de UNESCO, Education for All, 2000). La cobertura de enseñanza media se ha incrementado: de 80% en el año 1990 alcanza ahora el 93% de los jóvenes. En los sectores rurales, la cobertura de enseñanza media ha pasado de 50 a 84% entre 1990 y 2003. Las tasas de no asistencia de jóvenes entre 14 y 17 años a la escuela alcanzaron el 7,2% (se ha reducido más de 12 puntos porcentuales desde el año 1990), siendo las principales razones el embarazo adolescente en el caso de las mujeres y la falta de recursos económicos, el desinterés y bajo rendimiento en el caso de los varones. La cobertura de educación superior, por su parte, era en el año 2003 de 37,5%, habiéndose incrementado 2,3 veces desde 1990.

El sistema educativo en Chile está organizado de manera descentralizada. Los establecimientos educativos dependen de los Municipios. Para los tres niveles educativos (Parvularia o preescolar, Básica y Media) se cuenta actualmente con 10,122 establecimientos subvencionados (6,138 municipales y 4,084 particulares), 930 particulares pagados y 71 corporaciones de administración delegada. Los establecimientos educativos municipales subvencionados en zona rural ascienden a 3719.

El 92,5% de la población escolar asiste a establecimientos educativos financiados con recursos públicos. Mediante el apoyo de programas especiales como subvenciones varias, el Bono Pro-retención⁵³, textos escolares, alimentación escolar, salud oral, JUNJI⁵⁴, INTEGRA⁵⁵ y JUNAEB⁵⁶), el Estado chileno invirtió 116,575 millones de Pesos en el año 2003. El 35,4% de ese gasto benefició al 20% de los hogares de menores ingresos.

2.5.2.2 La carencia de partida de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

⁵² El avance también es notorio cuando el análisis se realiza comparando generaciones, pues en los hogares más pobres, la CASEN encontró que los chicos de 15 a 24 años duplican la escolaridad de sus padres y triplican la de sus abuelos. Cuando el análisis se realiza tomando la información sólo del área rural, se encuentra que los jóvenes del rango etéreo mencionado tienen 4 años más de estudios que sus padres y 6 más que sus abuelos.

⁵³ Es una medida específica que busca incentivar mediante un subsidio monetario que se otorga a través del Municipio, a las escuelas y liceos que atienden a hijos de familias en situación de extrema pobreza y que logran terminar el año escolar. Una parte de los recursos son de MIDEPLAN y otra parte del Ministerio de Educación, resguardando de esta manera el Estado el financiamiento de este beneficio. En el año 2004 se utilizó el 75% de lo presupuestado porque hubo problemas burocráticos en la solicitud de reconocimiento del bono por parte de los Municipios.

⁵⁴ Junta Nacional de Jardines Infantiles. Supervisa, fiscaliza y asesora el desarrollo de la educación parvularia.

⁵⁵ Fundación Nacional para el Desarrollo Integral del Menor. Atiende a niños de 0 a 5 años brindándoles alimentación y atención parvularia.

⁵⁶ Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Brinda apoyo en lo que respecta a alimentación, útiles escolares, salud escolar y oral

Según normativa del Ministerio de Educación, para la matrícula en la escuela se solicita el certificado de nacimiento y el RUN, así como la cédula vigente de los padres o apoderados. La cédula del niño no es obligatoria en la enseñanza básica. El Ministerio de Educación recurre a campañas informativas para informar a la población sobre los requisitos básicos para el acceso a los servicios educativos, entre ellos la documentación necesaria. Así por ejemplo, a través de la Oficina de Resguardo de Derechos se hace campañas por teléfono, por internet, publicaciones, difusión en Municipios, difusión en consultorios, etc. En las mismas escuelas, cuando las familias se acercan se les informa. También se hacen campañas casa por casa.

Hace algunos años, cuando un niño no tenía certificado de nacimiento, la escuela le indicaba que regrese cuando tenga el documento. Actualmente, existe en el Ministerio de Educación una Oficina de Resguardo de Derechos para casos de personas indocumentadas: allí asesoran y acompañan a las familias para que regularicen su documentación de nacimiento. Los funcionarios del Ministerio de Educación entrevistados mencionaron que a esta oficina mayormente llegan casos procedentes del sector rural, pues en el sector urbano son muy raros. Asimismo, hoy en día las familias en situación de extrema pobreza que participan en el Programa Puente⁵⁷, cubren el requisito de la documentación durante los primeros meses, al inicio del trabajo de los 53 mínimos, por lo que es usual que este requisito se cubra antes de que los niños lleguen a la escuela.

“No hemos tenido dificultades para renovar la cédula. La tenía desde los 15 años. Tenía antes cédula y la tuve que renovar, lo hice antes de ingresar al programa (Puente). Me costó 2900 pesos porque no sabía que por estar en el programa me iba a costar 500. Mi ahijado se llama Eduardo, de 7 años. A él no le he sacado la cédula todavía, pero sí tiene RUN. En la escuela me han dicho que tienen que sacar la cédula para el niño, pero no le he sacado la cédula porque está lejos del pueblo (la oficina de RRCCII queda en Imperial, a unas dos horas aproximadamente de su vivienda) y no hay la plata; como puede estudiar sin cédula voy a esperar para tener la plata”.

Sr. Guillermo G. (43). Nueva Imperial, Temuco.

“Estamos en el Programa Puente. Tengo nieto de 13 años que está internado en el colegio Imperial. Mi nieto tiene su cédula porque en el colegio le dijeron que la saque. Fue fácil sacar la cédula porque él ya tenía su RUN”.

Sra. Francisca M. (65 años). Nueva Imperial, Temuco.

Desde hace dos años ya no es necesario presentar el RUN, ya que el Estado ha hecho un importante esfuerzo para que se reconozca una matrícula transitoria a los niños mientras los padres regularizan la obtención del RUN y las cédulas (de los padres por lo menos). Por lo tanto los niños pueden asistir a clases como “alumnos oyentes” mientras regularizan su documentación.

En el caso de los inmigrantes no documentados, la solución que se ha dado para reconocer la escolaridad de los inmigrantes es el “tránsito”. Al respecto, el Ministerio de Educación ha avanzado en la firma de dos convenios con asociaciones de peruanos residentes, a fin de que la inversión pública en educación llegue también a los niños no documentados en la escuela. Sin embargo, los convenios en mención, firmado uno de ellos el año 2003, presentan la dificultad de que no han sido debidamente difundidos, es decir, los mismos funcionarios del Ministerio de Educación, de los Municipios y los Directores de las escuelas los desconocen, no establece plazos específicos para la entrega de la documentación del niño (lo que deja a decisión del funcionario de turno establecerlos) y no especifica si las matrículas provisorias pueden recibir

⁵⁷ Ver más adelante mayor detalle.

subvenciones educativas del Estado, lo que motiva en no pocas ocasiones el rechazo de algunas autoridades educativas ante la eventualidad de acoger a un niño en esta condición, ya que no recibirán la subvención correspondiente por parte del Estado.

El problema de fondo ante la solución de las matrículas de “tránsito” es que no se puede otorgar a esos niños el certificado de estudios ni incorporarlos en los registros hasta que no regularicen su situación. Es decir, están en el aula, pero no legalmente. Como no se les puede incorporar a los registros hasta que no solucionen su problema de documentación, aquéllos casos en que la documentación no se regulariza los niños repiten inexorablemente el año, pues no se les reconoce la asistencia como “oyentes” a las clases. Como no hay políticas o programas de acogida, en no pocas ocasiones esta situación exagera asimismo la estigmatización de los niños en el aula por parte de sus compañeros y de algunos profesores, especialmente cuando se trata de niños peruanos inmigrantes hijos de inmigrantes no documentados por la histórica rivalidad existente entre ambos países. Ello también sucede cuando se trata de etnias minoritarias tradicionalmente excluidas, las cuales, a pesar de contar con instrumentos legales de protección y beneficios por su condición de indígenas, se pueden ver todavía afectadas por los prejuicios y por actitudes discriminatorias por parte de la sociedad en ciertas regiones de Chile.

“Llegué a Chile el año 2001 y entré a mediados del año al colegio. Ahí conocí lo que es la marginación. Estaba en el Liceo Bernardo O’Higgins, ubicado en la calle Rosas, pero me tuve que retirar porque pasaba mucha vergüenza. Los niños me insultaban, me hacían caer en trampas que me hacían para botarme y burlarse de mí. Eso pasaba con mis compañeros y con algunos profesores también. El profesor de matemáticas siempre me molestaba, me despreciaba, hasta que mi papá fue a hablar con él. Ahí cambió un poco su actitud. Yo quería continuar y hacer 7mo año básico, pero se agregó que no tenía documentos y sin documentos no me matriculaban. Hasta ahora no voy al colegio porque no tengo la documentación”.

Deyanira, 14 años. Independencia, Santiago de Chile⁵⁸.

A los migrantes no documentados se les pide como requisito para matricularse, además de una cédula de identidad (RUN), la visa vigente, el certificado de estudios de su país de origen visado por la Embajada de Chile en ese país, por el Ministerio de Relaciones Exteriores de ese país y por el Ministerio de Educación en ese país. Todos estos trámites que tienen costos importantes, que se erigen como una barrera más que superar para poder estudiar en Chile. El Convenio Andrés Bello y MERCOSUR están trabajando sobre el tema de la simplificación administrativa para darles los certificados a los migrantes no documentados.

Tal es el caso de Linda (10 años), niña ecuatoriana que luego de estar separada cuatro años de sus padres, quienes habían migrado a Chile en busca de un mejor futuro. Cuando ella llegó a Chile a reunirse con sus padres luego de haber culminado el equivalente al 5to básico en Ecuador, sus padres no sabían que antes de traer todos los certificados de estudios de la niña debían ser acreditados en la Embajada Chilena en Ecuador. Por esa razón, no logran matricular a la niña en Chile. Luego de recorrer varias oficinas públicas como el Departamento de Educación de dos municipalidades, el Ministerio de Educación y varias escuelas, finalmente encuentran una escuela particular subvencionada donde aceptan que la niña asista como oyente pero pagando la mensualidad como cualquier otra alumna del colegio.

Linda había estudiado en una provincia lejana en su natal Ecuador, por lo que el costo para conseguir los documentos que necesitaba para regularizar su matrícula era bastante alto para sus padres. Finalmente terminó el año escolar, no consiguieron traer los documentos acreditados, el colegio no reconoció a Linda el año que asistió como oyente y sus padres decidieron enviarla de retorno a Ecuador con unos familiares para que no pierda sus estudios.

⁵⁸ Testimonio extraído de la revista Infancia / PIDEE CEDIAL; Julio – Agosto 2004.

2.5.3 El acceso al sistema de atención en Salud

2.5.3.1 Indicadores de salud en Chile

La OPS reporta que al año 2001 la tasa de mortalidad materna sobre 100,000 nacidos vivos era de 22,7; la mortalidad infantil en menores de 5 años por 1,000 nacimientos era de 14,5 y la cobertura de parto atendido por personal capacitado 99,7%. El Instituto Nacional de Estadística (INE), por su parte, informa que al año 1997 la esperanza de vida al nacer era de 72,1 años para los varones y 78,1% para las mujeres.

La población beneficiaria del Fondo Nacional de Salud (FONASA –ver detalle más adelante-) era el 72,1% en el año 2003, según la Encuesta CASEN, lo que representa un incremento en 12,4 puntos porcentuales respecto a la cobertura de FONASA el año 1996. Este incremento de cobertura en el sistema público se debe en buena parte a la migración de población desde el sistema privado de atención de salud, ISAPRE, al sistema público FONASA. Así, ISAPRE ha pasado de atender al 24,6% de la población en 1996 a atender al 16,3% de chilenos en el 2003. Un porcentaje menor de la población está adscrito al sistema de salud de las Fuerzas Armadas y de Orden (4,4%), y otro grupo poblacional reportaba el año 2003 no pertenecer a ningún sistema de salud (7,2%).

En lo referente al acceso a los servicios de salud, en el año 2003, según la Encuesta CASEN, el 76,3% de las personas que sufrieron enfermedad o accidente el mes anterior a la encuesta consultaron a un servicio de salud por esta causa. Dichas consultas fueron realizadas en mayor proporción por las mujeres que por los hombres y en las zonas urbanas que en las rurales.

2.5.3.2 La carencia de registro de nacimiento o de cédula de ciudadanía como barrera de acceso a servicios de salud

El sistema de salud chileno opera principalmente de dos maneras: la atención en salud administrada por el Estado, que es el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y la atención en salud administrada por el sector privado, que son las Instituciones de Salud Previsionales (ISAPRE). El FONASA brinda atención de salud tanto a las personas que aportan el 7% de sus ingresos al sistema público de salud, como a aquellas personas que carecen de recursos por lo tanto el Estado las apoya mediante un aporte fiscal directo.

El FONASA brinda subsidios a los establecimientos de salud por las personas atendidas, según el nivel en que éstas estén clasificadas. Los beneficiarios de FONASA pueden pertenecer a uno de cuatro grupos:

- Grupo A: Corresponde a personas indigentes o carentes de recursos, las que reciben pensiones asistenciales y los causantes de subsidio único familiar. Para este grupo la atención recibida es gratuita y sólo en centros públicos de salud.
- Grupo B: Ingreso imponible mensual menor o igual a \$ 120.000. Para este grupo la atención recibida es gratuita, pero tanto en centros de salud públicos como en establecimientos privados y con profesionales de la salud que tienen convenios con FONASA.
- Grupo C: Ingreso imponible mensual mayor a \$ 120.000 y menor o igual a \$ 175.200. Si las Cargas son 3 ó más se considerarán en el Grupo B. Este grupo paga el 10% de la atención y se puede atender tanto en centros de salud públicos como privados con convenio con FONASA.
- Grupo D: Ingreso imponible mensual mayor a \$ 175.200. Si las cargas son 3 ó más se consideran en el Grupo C. Este grupo paga el 20% de la atención y se atiende en centros de salud públicos y privados con convenio.

Para que una persona pueda ser atendida en el sistema de salud, requiere presentar la cédula de identidad. También se les solicita un certificado de residencia que otorga Carabineros, pero esto es menos común y los funcionarios de salud son flexibles al respecto. La carencia de la cédula hace que la persona no pueda acceder a los servicios hasta que regularicen su documentación de identidad. Esto ocurre porque el FONASA reembolsa al establecimiento de salud la atención de acuerdo a la cobertura acreditada, es decir, de acuerdo a la relación de personas que ha atendido según su número de RUN⁵⁹.

Solamente en el caso de la atención en Urgencias (servicio de Emergencia en otros países) se acepta atender a una persona que no presenta documentos de identidad.

“...Ana (31), chilena, regresó de Argentina con un bebé de 4 meses, pero el niño se enfermó y por no tener RUN no lo pudieron atender en salud... se tuvo que regresar a Argentina”.

Caso relatado por persona amiga de la afectada en Santiago de Chile.

Según informan los funcionarios del Ministerio de Salud entrevistados, las poblaciones más vulnerables identificadas por el sector son los adultos mayores, los jóvenes, la población indígena y los discapacitados. Ellos son afectados por la discriminación del sistema de salud, en particular por parte de los mismos funcionarios.

Los jóvenes por ejemplo, no acceden fácilmente a salud porque el gasto está orientado a madre-niño (aunque se están implementando programas piloto para captarlos); parte importante del problema con los jóvenes es que en los establecimientos de salud toda la información se registra en la ficha familiar y no se toma información personal⁶⁰. Los adultos mayores, por su parte, tienen programas especiales, pero el déficit en la atención domiciliaria limita su acceso a servicios de salud, debido a que los adultos mayores no suelen estar vinculados a familias (viven solos) y muchos de ellos además están postrados, careciendo de personas que les brinden soporte y les sirvan de contacto con el sistema de salud.

En lo que respecta a los indígenas, si bien hay intención de parte del Gobierno de abrir un programa que compatibilice la medicina tradicional y científica, ello todavía no se ha concretado. Mientras tanto, del 4,7% de población chilena que se encuentra en situación de extrema pobreza, el 80% son indígenas. Muchos de ellos, los que viven en zona rural, presentan también problemas de documentación (básicamente no tienen la cédula de identidad actualizada). FONASA les ha entregado credenciales al 75-80% de ellos. Muchos indígenas han ingresado como familias Puente al sistema –ver siguiente acápite- y gracias a ello tienen acceso al servicio de salud.

Acerca de los discapacitados, el problema no se encuentra en la falta de documentación sino más bien en el hecho que la oferta del sector salud todavía no se ha consolidado en la mayoría de las comunas. Para que ellos obtengan el certificado de discapacidad, que les dará acceso a los demás derechos que les asisten por su condición de discapacitados, el trámite es muy burocrático y lento, por lo que muchos de ellos desisten a medio camino para terminarlo. Hay una cierta indolencia de parte de los funcionarios encargados de certificar su invalidez en la COMPIN (Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez) para acelerar los trámites, y a decir de algunos de los entrevistados en este estudio, también intervienen aquí variables de discriminación hacia este grupo poblacional.

⁵⁹ Al respecto, el FONASA también cruza la información de cobertura reportada por los establecimientos de salud a través de los respectivos municipios con la base de datos del sistema de Tributación del país, que registra el RUT (Rol Único Tributario, idéntico al número del RUN) para verificar que las personas beneficiadas por FONASA corresponden al perfil de personas que requieren este tipo de ayuda por parte del Estado.

⁶⁰ Para inscribirse en los consultorios de salud pública, son los adultos los que se registran en una ficha de salud en la que se incluye a los niños y niñas como cargas familiares de estos adultos.

“Aquí, para atender a todo bebé es requisito para primera atención el papel de nacimiento. En urgencias sin embargo se han visto llegar bebés sin RUN. Por Norma Ministerial, se le da prioridad a la consulta y no al papeleo en urgencias, y la prioridad allí son las personas menores de 6 años y los mayores de 65. (...) En la localidad de Sapu hay gente sin RUN menor de 6 meses. Cuando llegan al centro de salud de orienta a las mamás para que saquen su RUN. Son gente más rural. % sin RUN no sabe, estima que es un caso por año (...) También hemos tenido casos de adolescentes rurales que llegan sin RUN, pero son raros. Como los niños nacen en Temuco, en el Hospital Regional, allí mismo sacan el RUN porque allí mismo queda la oficina de RRCCII.

Los requisitos de identificación se solicita a los beneficiarios para la atención en salud. Cuando llegan sin identificación se les manda a sacar el certificado, a hacer el trámite desde “0” (la oficina de RRCCII está a unas 5 cuadras del centro de salud). Todos los que nacen en Temuco quedan inscritos, en este centro se les solicita el papel.

En un año hemos tenido solamente 1 caso de una persona que llegó con un niño sin RUN”

Declaración de Sub-Directora del Centro de Salud Padre Las Casas, Temuco.

Sobre los inmigrantes ilegales, el trabajo que realiza el sector salud todavía es incipiente, ya que persisten vacíos legales que no se han resuelto todavía. Cuando se trata de migrantes ilegales que no están inscritos en consultorios por la vía de FONASA, se les atiende cuando han solucionado el problema de su visa (temporal o fija).

Adicionalmente, debido a que el registro en la ficha familiar de los establecimientos de salud lo hacen los padres declarando su carga familiar, se requiere que éstos tengan la visa y la cédula de identidad vigente; cuando son solamente los niños los que tienen visa y cédula vigente (sea porque nacieron en Chile o por otras razones) y no los padres, no es posible que los niños migrantes reciban la atención de salud.

El no acceso de la población de migrantes indocumentados a los servicios de salud por la falta de documentación de identidad interactúa además con variables de discriminación que se constituyen en barrera adicional para su acceso efectivo al servicio de salud. Identificado esto como un problema por las autoridades chilenas, la División de Organizaciones Sociales de la Secretaría de Gobierno implementó el año 2004, en coordinación con el Ministerio de Salud, un programa piloto en el Barrio Independencia en Santiago de Chile para promover la no discriminación hacia las inmigrantes peruanas no documentadas que se encuentran en estado de gestación para que asistan a los servicios de salud, pues identificaron que se trataba de un grupo afectado de manera importante por la discriminación y esto limitaba su acceso al control prenatal, la atención en el parto, control de niño sano y vacunación de los niños.

“Tengo dos años y medio en Chile. Tengo mi niño de un año. Orestes (pareja) trabajaba en fábrica y por ese contrato logró acceder a una visa temporaria, él me abrió FONASA, pero me lo bloquearon cuando tenía 5 meses de embarazo porque él dejó de trabajar y me abandonó. Se me acabó el FONASA y la cédula que me habían dado por la visa temporaria se venció. Para atender mi embarazo la Junta de Vecinos de Independencia me ayudó con una constancia de que vivo en Independencia, para lo que pagué 1000 pesos. Con esa constancia fui al Puesto de Salud Cruz Melo y la asistente social me hizo ficha CAS y me calificó como indigente para que me atiendan. Me atendieron los gastos sólo por embarazo hasta Mayo, en que nació mi hijito Beto. A partir de allí atendieron a Betito, pero no a mí. He solicitado un certificado de que mi niño es chileno, y con eso solicitaré visa temporaria. El certificado cuesta 15 dólares y la visa temporaria 46000 pesos. Esta nueva visa está en trámite desde hace 6 meses, por lo que no me puedo en el centro de salud ni yo ni mi bebé hasta nuevo aviso. Todavía no he inscrito a mi hijo pero cuando lo haga lo voy a inscribir como chileno y como peruano. Cuando llegué no sabía nada de todo esto, nadie me había dado esta información. El Colectivo sin fronteras me está ayudando a regularizar su situación”.

Dina(26 años), peruana indocumentada que proviene del poblado Anexo Tunan ubicado en la carretera a Pativilca, Ancash, Perú. Independencia, Santiago de Chile.

El Sr. Isaías S. relata: *“Me negaron la atención por ser peruano. El 14 de Junio de 2004 sufrí una seria lesión cuando la micro en que viajaba pasó un lomo de toro a excesiva velocidad. Me trasladaron al Hospital de El Salvador y luego de cuatro horas en observación me enviaron a mi domicilio. Días después, tras una ecotomografía practicada en el consultorio Santa Julia de Macul, me diagnosticaron ‘hígado con filtración de grasa y ruptura de pared abdominal’ y me derivaron al centro referencial de salud (CRS) Cordillera. Pero en este lugar fui informado por las enfermeras y el sub-director médico que no me podían atender. Argumenté que tenía un seguro de la Compañía Renta Nacional que cubre tanto a chilenos como a turistas, pero a pesar que se trataba de una urgencia con peligro para mi vida, me dijeron que no atenderían a nadie que no portara carnet”⁶¹.*

2.6. El acceso a programas de reducción de la pobreza

2.6.1 Chile Solidario y el Programa Puente

2.6.1.1 Descripción del programa

Más que un programa, Chile Solidario es un Sistema de Protección Social creado por Ley N° 19.949 el 5 de Junio del año 2004. El Chile Solidario es un sistema / estrategia a favor de la inclusión social de las familias en extrema pobreza⁶².

El objetivo general del sistema Chile Solidario es “mejorar las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y generando los recursos que permitan a estas familias recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive funcional y eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional”⁶³. Es decir, su estrategia se basa en ayudar a las familias participantes a desarrollar las capacidades para aprovechar mejor a la oferta pública de servicios sociales, lo que no implica necesariamente incorporar recursos adicionales a la oferta existente en el territorio (cada comuna a nivel de la respectiva Municipalidad).

El Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, es la entidad que conduce, coordina, monitorea y evalúa el sistema Chile Solidario. Para hacer efectivo el sistema, MIDEPLAN establece convenios con diversas entidades oficiales a nivel nacional (ie. Ministerio de Salud, de Educación, Oficina de Registro Civil, Instituto de Normalización Provisional, etc.) y también a nivel regional, a través de las Secretarías Regionales de Planificación y Cooperación (SERPLAC), para mejorar la oferta, ampliar coberturas y asegurar el acceso preferente de las familias indigentes, y dispone partidas presupuestales y otros recursos para que los programas estén a disposición de las familias. Además de ello, MIDEPLAN apoya una parte importante de la ejecución del sistema Chile Solidario en el Fondo de Solidaridad e Inversión Social - FOSIS, a través del Programa Puente⁶⁴.

⁶¹ Extraído de la publicación “Tema del Domingo”, semana del 29 de Agosto al 4 de Setiembre de 2004, pg. 8, artículo: “Y verás cómo no quieren en Chile”, de Carolina Rojas.

⁶² El Chile Solidario nació de la fusión de dos iniciativas paralelas que operaban en Mayo del año 2002: de un lado, el análisis de la situación del sistema de protección social en Chile, a través de estudios conjuntos realizados bajo el auspicio del Banco Mundial y del Ministerio de Hacienda, que arrojaban que los indicadores de pobreza en Chile se habían estancado y que el impacto de los programas de reducción de la pobreza implementados en los años 90 había sido reducido; y de otro lado, la implementación piloto, por parte del Fondo de Inversión Social – FOSIS, del Programa Puente.

⁶³ Estrategia de Intervención Integrada a Favor de Familias en Extrema Pobreza (2002). Santiago, MIDEPLAN.

⁶⁴ FOSIS es una entidad autónoma del MIDEPLAN, que opera como sistema de repartición pública, para lo cual cuenta con un presupuesto autónomo. Su misión es contribuir a superar la pobreza desde propuestas innovadoras que

Los albores del Programa Puente se dieron en Junio del año 2001, cuando MIDEPLAN solicitó a FOSIS el diseño de un programa que permitiera implementar la Estrategia de Intervención Integral a Favor de las Familias en Extrema Pobreza, elaborada por ese Ministerio un año antes. El Programa Puente fue así diseñado por un grupo de trabajo intersectorial conformado por FOSIS, el Instituto Nacional de la Juventud, el Fondo Nacional de la Discapacidad, el Servicio Nacional de la Mujer y el área de atención social del Gabinete de la Señora del Presidente de la República. La implementación del Programa Puente se inició el 2001, mediante un piloto desarrollado en las 4 regiones más pobres del país. En el año 2002, con la incorporación del Programa Puente de FOSIS en el Reglamento de la Ley que creó el sistema Chile Solidario, se extendió el Programa Puente a nivel nacional. Las familias beneficiadas por el Programa Puente se conocen como “familias puente”.

El sistema Chile Solidario tiene tres ejes de intervención:

a) Componente de acompañamiento:

Tienes dos fases: la fase inicial y la fase de egreso. Aquí se busca generar las condiciones mínimas (ver recuadro) que permitan iniciar procesos de mejora en el estándar de vida de las familias y restituir en las familias su capacidad de funcionamiento básico para asegurar que cumplan con uno de sus roles principales en la sociedad: asegurar la subsistencia y condiciones de vida dignas de sus miembros.

Implica el apoyo psicosocial personalizado e intensivo a través de apoyos familiares y la entrega de un bono de Protección Familiar que tiene carácter decreciente. Para el apoyo psicosocial se cuenta con 2,500 apoyos familiares en todo el país – personal de FOSIS y del Municipio respectivo-, con un promedio de 6 apoyos familiares en cada Municipio. Los apoyos familiares visitan casa por casa a cada familia, recogen las demandas específicas en 7 dimensiones de 53 condiciones mínimas. Lo que se busca es que durante los primeros 24 meses de la intervención las familias alcancen las condiciones mínimas que les falten.

Las 7 dimensiones de abordaje son: Identificación, Salud, Educación, Dinámica familiar, Habitabilidad, Trabajo e Ingresos. Los mínimos a cumplir en lo que respecta a la dimensión de Identificación, de interés especial para este estudio, son los siguientes:

- 1:** Que todos los miembros de la familia estén inscritos en el Registro Civil.
- 2:** Que todos los miembros de la Familia tengan cédula de identidad.
- 3:** Que la Familia tenga su Ficha CAS vigente en la Municipalidad de su domicilio.
- 4:** Que todos los hombres mayores de 18 años tengan su situación militar al día.
- 5:** Que todos los miembros adultos de la Familia tengan su papel de antecedentes regularizados, cuando corresponda.
- 6:** Que los miembros de la Familia con alguna discapacidad, la tengan certificada por el COMPIN y estén inscritos en el Registro Nacional de la Discapacidad.

Por un espacio de tiempo de 24 meses, los apoyos familiares establecen contratos semestrales con la familia, específicamente con la mujer mayor de edad que esté a cargo de la familia. En estos contratos se establece qué hará el Estado para asegurar la oferta de sus servicios y qué hará la familia para recibir el servicio, y el apoyo familiar colabora con la gestión de algunos servicios. La intervención de los apoyos familiares es intensiva primero y se va espaciando progresivamente, a fin de evitar la dependencia de las familias y favorecer su autonomía poco a poco. Los apoyos familiares cuentan además con un sistema de registro y monitoreo

luego son transferidas a las instituciones del Estado. FOSIS tiene diversos programas dirigidos a grupos vulnerables: jóvenes, niños, ancianos y mujeres en zonas de pobreza rural, pero el 80% de sus recursos actuales se invierten en Programa Puente.

computarizado, administrado por FOSIS, donde se registra los servicios y los avances de cada familia.

Durante esta fase, las familias reciben un bono denominado “Bono de Protección”, que fue diseñado con un carácter decreciente a fin de evitar que las familias se hagan dependientes del mismo y que se genere un “clientelismo” alrededor del bono.

Período	Bono de Protección
Semestre 1	10,500 pesos mensuales (equivalente a 17 dólares)
Semestre 2	8,000 pesos mensuales (equivalente a 13 dólares)
Semestre 3	5,500 pesos mensuales (equivalente a 9 dólares americanos)
Semestre 4	3,500 pesos mensuales (equivalente a un Subsidio Único Familiar, 6 dólares americanos)

El bono es recibido por una mujer mayor de edad de la familia que tenga cédula de identidad vigente, y sólo en casos especiales es entrega a través de un miembro de la familia de sexo masculino. La entrega del Bono se condiciona al cumplimiento de los mínimos a los que la familia se comprometió en el contrato con el apoyo familiar, a manera de incentivo para el cumplimiento de los compromisos. Las familias usan este bono para lo que necesitan, y el apoyo familiar tiene la responsabilidad de orientar su buen uso en función de los compromisos “contractuales” que asumieron las familias.

“Nos dan un bono de 8,000 pesos, que me sirve para comprar cosas para comer... Sólo tengo eso...”

Sra. Francisca M. (65 años). Nueva Imperial, Temuco.

“Tengo dos hijas, Doralisa y Griselda. En la casa vive también el abuelo. Participan en el Puente de la comuna de Nueva Imperial. El papá de mis hijas está enfermo pero está allá afuera (se aprecia que el señor tiene parálisis cerebral y está realizando labores agrícolas cerca de la casa) él recibe 37,000 pesos por su enfermedad. Esta casa me la dio el Municipio. También me dan bono de 10000 pesos, lo cobro en el Banco Imperial, también me dan el SUF. Mi cuñada me dijo del Programa Puente... Me parece bien esta ayuda... He comprado ollas, platos, una cómoda, voy a comprar una tetera”.

Verónica (25 años). Nueva Imperial, Temuco.

Pasados los 24 meses iniciales, las familias ingresan a la fase de egreso de 36 meses. No es necesario que hayan cumplimentado los 53 mínimos para entrar a la fase de egreso.

En la fase, se entrega durante los 36 meses un bono de egreso a las familias por el total de 3500 Pesos (equivalente a un SUF o 6 dólares), y MIDEPLAN se encarga de efectuar el seguimiento de las familias, para apoyarlas por si se presenta algún retroceso respecto a alguno de los requisitos mínimos.

b) Componente de inserción social:

Conocida como la fase progresiva. En este componente se busca acercar a las familias a la oferta de servicios y beneficios que necesitan y que son ofrecidos o pueden ser provistos por la red de protección articulada localmente en los Municipios, y generar acciones tendientes a

insertar, con carácter preferente, a las familias indigentes o algunos de sus miembros al sistema de subsidios estatales que se describe a continuación:

Subsidio Unico Familiar (SUF)	Es un subsidio que se otorga a las familias que no perciban renta igual o superior al valor del Subsidio Familiar, que tengan miembros menores de 18 años e inválidos de cualquier edad entre sus miembros, que participen de los programas de salud del Ministerio de Salud y que vivan a expensas del beneficiario. El monto es de 3797 pesos en el caso del SUF simple y de 7594 pesos en el caso de SUF para inválidos.
Pensión asistencial	Pensión mensual que se otorga a las personas mayores de 65 años que carezcan de recursos y a los inválidos que carezcan de recursos (sean estos inválidos físicos mayores de 18 años o deficientes mentales de cualquier edad, siempre que no sean beneficiarios de asignación familiar) ⁶⁵ . El monto de PASIS para adultos mayores de 65 a 70 años es de 38,572 pesos; y para los mayores de 71 a 75 años es de 42,195 pesos.
Subsidio al consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas (SAP)	Consiste en entrega de financiamiento por parte del Estado de una parte del pago mensual de consumo de agua, equivalente al 100% sobre los cargos fijos y variables del consumo mensual que no exceda los 15 metros cúbicos por un período de tres años. El consumidor sólo paga la diferencia que no es subsidiada. Los beneficiarios de este subsidio son aquellas familias que destinan el 3% o más de sus ingresos mensuales familiares al pago del consumo de agua.
Subsidio Pro-Retención escolar	Subsidio monetario que se otorga a las escuelas y liceos través del Municipio, por atender a hijos de familias en situación de extrema pobreza y que logran terminar el año escolar. El incentivo es mayor mientras más alta es la escolaridad (en 7mo año a 8vo y 1 y 2do. de educación media es mayor el subsidio, porque son grados con alto riesgo de deserción).

c) Componente de desarrollo:

Se refiere al acceso preferente a la oferta pública de programas de promoción social, prestaciones laborales de previsión social, con o sin transferencia de recursos específicos del MIDEPLAN a las entidades que conducen dichos programas.

Los programas que intervienen en la oferta pública para las familias del Chile Solidario mediante transferencia de recursos por un total de 39,801,854 Pesos (equivalente a 62,680,084 dólares) son los siguientes (referencia año 2004):

- FOSIS: Programa Puente, Apoyo al Empleo y Habitabilidad (35,768,503 dólares)
- FONASA: Programas de Adulto Mayor, Salud Mental y Atención Primaria (8,569,894 dólares)
- FONADIS: Ayudas técnicas para discapacidad (1,098,661 dólares)
- SubSecretaría de Trabajo: Bonificación a la contratación de Mano de Obra de familias indigentes (3,141,061 dólares)
- SERNAM: Programa Nacional para Trabajadoras de Casa Particular, Programa Nacional de Apoyo a la Dimensión de Dinámica Familiar (441,385 dólares)
- Ministerio de Educación: Subvención Educacional Pro-Retención, Programa Educación Pre-básica, Programa Liceo para Todos (4,823,653 dólares)
- Fundación Integra: Jardines Infantiles (1,147,187)
- JUNAEB: Programa Salud Oral; Programa de Habilidades para la Vida y Escuelas Saludables (567,980 dólares)
- Servicio de Registro Civil e Identificación: Co-financiamiento de la cédula de identidad (286,299 dólares).

⁶⁵ La situación de invalidez y deficiencia mental debe ser evaluada y declarada por la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN). Según informaron los funcionarios de FOSIS y de Chile Solidario, este se convierte en uno de los principales nudos críticos para apoyar a las personas discapacitadas en el marco del Chile Solidario, ya que el proceso para declararles la condición de invalidez es lento y burocrático, lo que desalienta con frecuencia a las familias que lo solicitan.

Los programas que intervienen en la oferta pública para las familias del Chile Solidario mediante acceso preferencial pero sin transferencia de recursos son los siguientes (referencia año 2004): FOSIS: Programas de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) en apoyo a la habitabilidad y Dinámica Familiar; Ministerio de Bienes Nacionales: Acceso preferente a programas de regularización de pequeña propiedad; Ministerio de Justicia, Gendarmería, Registro Civil e Identificación y Corporaciones de Asistencia Judicial: Procedimientos y asistencia para regularización de antecedentes penales; Ministerio de Defensa y Dirección General de Movilización Nacional: Exención de pago de trámites para regularizar situación militar; Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Gendarmería de Chile: Apoyo a familias con menores privados de su libertad; INDAP: Acceso preferente a los programas Prodesal, Prodecop, Bono de Producción Agrícola Familiar y traslado de apoyos familiares a las comunas más apartadas; JUNJI: Acceso preferente a la oferta (ahí donde está presente); Fundación Integra: Acceso preferente a la oferta (ahí donde está presente); Ministerio de Educación: Programa de Educación y Calificación “Chile Califica”, acceso preferente a adultos del Chile Solidario a programa de nivelación de Educación Básica; JUNAEB: Alimentación escolar a los niños del Chile Solidario, incorporación de estos niños a programa de útiles escolares; Ministerio de Justicia, Servicio de Registro Civil e Identificación: operativos para inscribir en el Registro Civil⁶⁶.

No obstante, tratándose de un sistema que no busca en primera instancia generar más oferta sino más bien fortalecer en las familias participantes la capacidad de acceder y utilizar adecuadamente la oferta existente, se pudo observar que no todos estos servicios se encuentran en todas las comunas donde opera el Programa Puente. Así por ejemplo, en Temuco, representantes de SERPLAC nos informaban que, respecto a la posibilidad de que cada municipio de la región tenga a disposición de las familias Puente una suerte de “set mínimo” de programas, esto no se da siempre. Entre los servicios de atención que tienen los Municipios generalmente están: la Unidad de subsidios; Oficina de Registro Civil; establecimientos de salud; Departamentos de Educación municipales; la Unidad de vivienda / habitación (a veces es uno solo con el Departamento de Obras y a veces están por separado) y la Oficina de Servicios urbanos. Otros servicios, como el de apoyo a la capacitación laboral del SENCE se encuentran solamente en 26 de las 31 comunas de la Región de Araucanía, y el servicio de promoción del empleo OMIL está disponible en 25 de las 31 comunas de la Región.

Chile Solidario tiene presencia en las 13 Regiones del país. Opera en 332 de las 341 comunas de Chile, que son aquéllas donde se identificó la existencia de índices de pobreza a partir de la Encuesta CASEN realizada en el año 2000. Es decir, la estrategia de focalización parte primero por establecer las comunas con extrema pobreza⁶⁷.

La unidad de trabajo del Chile Solidario es la familia. La selección de las familias es la segunda etapa de la focalización de los beneficiarios, y se realiza en base a la evaluación social *in situ* de cada familia mediante la Ficha CAS-2 (Ficha de Comité de Asistencia Social revisada).

La ficha CAS tiene como finalidad la evaluación socioeconómica de las familias que sean potenciales beneficiarias de los programas sociales y subsidios monetarios de los Municipios,

⁶⁶ Si bien en el diseño original del sistema Chile Solidario se estableció que las ONGs y demás organizaciones de base comunitaria podrían participar en el sistema, en la práctica su participación se da sólo en algunos lugares, donde cuentan con servicios concretos y beneficiarios que poner al servicio de la red. Las ONGs y organizaciones de base comunitaria están presentes cuando están incorporadas en las redes locales de intervención. Esto podría estar constituyendo una barrera de entrada para la participación de la sociedad civil en el sistema del Chile Solidario.

⁶⁷ Para implementar en una comuna el Programa Puente se deben cumplir los siguientes requisitos:

- La comuna debe aportar el 60% de los apoyos familiares, el otro 40% lo aporta FOSIS
- La comuna debe poner los recursos para movilización
- La comuna debe asegurar infraestructura para que opere la UIF
- La comuna debe designar un funcionario municipal como jefe de la UIF.

FOSIS asegura la presencia de un funcionario a nivel de la provincia para asistencia técnica y la orientación y asistencia técnica permanentes de sus representantes regionales.

reuniendo la información necesaria sobre las familias que demandan ayuda en una comuna. A través de la información de esta ficha, se calcula un puntaje continuo de amplio rango de variación, que permite el ordenamiento de las carencias en dimensiones e indicadores. La idea del puntaje es asegurar con objetividad y equidad que los postulantes a beneficios sociales del Estado tengan igualdad de oportunidades en el acceso, considerando únicamente su condición de carencia. Es decir, las familias son priorizadas y seleccionadas en función sus carencias socio-económicas de acuerdo al puntaje que obtienen en la Ficha CAS⁶⁸.

Al inicio del sistema se realizó una homologación de los puntajes de la Ficha CAS versus la Encuesta CASEN del año 2000, con lo cual se estableció la línea de base para cada comuna y a nivel nacional. Estar por debajo del puntaje de línea de base fijado para la comuna en la Ficha CAS es el único requisito para que una familia ingrese al Chile Solidario.

La evaluación de la familia por la Ficha CAS no se realiza sólo para el Programa Puente, sino para todo servicio que brinda la Municipalidad. Las familias que no tienen Ficha CAS son las que se encuentran aisladas de toda institucionalidad en la comuna (casos excepcionales) o son las familias que tienen una buena situación económica por lo que no necesitan la ayuda del Estado. Las mismas familias piden que los evalúen mediante la CAS porque saben que si no están inscritos no podrían acceder a los beneficios sociales ni subsidios, por ello se dice que la demanda de CAS es espontánea. Cuando una familia ha sido incluida erróneamente como indigente no siéndolo, se puede interrumpir el programa, aunque ha habido varios casos en que se continúa ayudando a las familias.

Los apoyos familiares del Programa Puente son los que realizan campañas de comunicación en las comunas para informar a la población sobre los requisitos para ingresar al Puente. La convocatoria de beneficiarios para los programas sociales, en particular el Chile Solidario, se realiza cara a cara, es decir, se avisa puerta por puerta a las familias indicándoles claramente que si califican en la ficha CAS podrán hacer los trámites para acceder a los servicios en el Municipio. El mensaje es claro: el único requisito que necesitan para ingresar es que tengan menos del puntaje de la Ficha CAS establecido como línea de pobreza extrema para la comuna. En los Municipios que tienen zonas rurales alejadas se hacen barridos especiales de CAS para programas focalizados.

Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas manifestaron su insatisfacción respecto a los estrictos criterios de calificación de la Ficha CAS y la forma en que se decide, a partir del puntaje que ésta arroja, el ingreso de una familia al sistema de Chile Solidario y otros programas de apoyo para familias en extrema pobreza. Los puntos de discordia son los siguientes:

- Exclusión de pobres no extremos y pobres recientes, cuyas condiciones materiales de vida no calificarían como de indigencia de acuerdo a los “límites de pobreza” establecidos en el puntaje CAS, pero a pesar de ello no cuentan con los recursos suficientes para subsistir y requieren del apoyo de los programas sociales. No es posible por el momento establecer la magnitud en que se ha dado este problema.
- Eventuales sesgos en el criterio de los evaluadores, que podrían calificar muy bajo a muy alto a una familia.

“El problema de los programas nacionales es la encuesta CAS. Si uno no califica en CAS no accede a nada. La CAS es irreal, termina siendo un impedimento (...) Yo conocí un caso en Loncoche: por trabajo, la Parroquia llegó a dos ancianitos que vivían miserablemente,

⁶⁸ La ficha CAS se actualiza cuando hay algún cambio en la familia: cuando nace un niño, cuando se casan, cuando muere un miembro de la familia, cuando cambian de dirección, etc. Todos los Municipios de las comunas del país tienen un Departamento desde el cual se aplica la Ficha CAS, se capacita y supervisa a los encuestadores, se realiza el control de calidad de la información y se procesan los resultados.

empezaron a generar cadena de contactos para ayudarlos, entre ellos una asistente social del municipio. Nos tomó un mes hacer que la asistente social vaya a la casa de los ancianitos, pero como la casa era de madera y el techo de zinc ella concluyó que no estaban mal. Se trataba en realidad de una casa de madera podrida con una zona que tenía techo de nylon, pero la asistente les dijo que había gente más vulnerable que esos dos viejitos. El hecho es que la CAS nos discrimina el nivel de deterioro de la casa y otras condiciones que también representan pobreza, por lo que muchos no logran calificar para acceder a los programas sociales. Con la Ficha CAS es muy difícil que cifras muestren la pobreza real, por ejemplo la pérdida de la capacidad de ahorro o la falta de capacidad de darle educación a sus hijos”.

Sacerdote, Parroquia San Antonio de Padua, comuna de Padre Las Casas, Temuco.

*“El problema del programa Puente es que no atiende a **nuevos pobres**. En el Municipio El Bosque hay alta incidencia de pobres no indigentes. En El Bosque hay 178,000 familias, aproximadamente 8000 familias pobres ‘en riesgo’ o en límite de indigencia. El cuestionamiento al Puente es justamente la definición de un límite de ‘línea de pobreza’. Cuando pasan por milésimas el puntaje CAS se re-evalúa la situación. En estos casos, se trata de población excluida que no puede participar en el programa, para ellos no hay programa y tienen que buscar canales para expresar su solicitud (...) Parte del problema es que han puesto una vara muy alta: no entran las familias pobres, sólo las indigentes, y es difícil que las familias califiquen así no más como indigentes (...). A Veces, el mismo sistema de Chile Solidario hace que las familias saquen sus cosas, se cambien de casa, hagan lo posible por engañar a la asistente social para que les dé el puntaje CAS... hacen teatro para obtener el beneficio, se las ingenian para recibir apoyo... para que sus necesidades sean cubiertas”.*

Funcionario del Municipio El Bosque, al Sur de Santiago de Chile.

Por las razones mencionadas, se encuentra en curso en la División Social del MIDEPLAN la preparación de una nueva versión de la Ficha CAS, que se llamará ahora Ficha Familia. En esta nueva versión, a ser implementada en el 2006 en plataforma WEB, se han perfeccionado algunas preguntas y precisado varias definiciones, logrando un instrumento más fino para el diagnóstico de las familias y para mejorar la focalización de los programas sociales.

Si bien es cierto lo anterior y existe en la práctica un cierto nivel de discriminación a **la población pobre no extrema** que no accede en la actualidad al Chile Solidario porque no cumplen el puntaje CAS, también es cierto que este tipo de programas tiene un diseño destinado a trabajar con aquéllas poblaciones excluidas por las condiciones extremas en que sobrevive. El Chile Solidario, al parecer, aspira también a generar conciencia en la sociedad chilena sobre “el otro que está peor que uno”. Luego de varios meses de intervención y con los primeros logros a la vista, tal vez se hace ya necesario implementar programas complementarios para apoyar a la población pobre no-extrema que se encuentra en una suerte de “banda crítica” entre la extrema pobreza y la pobreza.

2.6.1.2 Resultados/ Cobertura del Programa

Las metas del Chile Solidario para el año 2005 son las siguientes:

1. Tener institucionalizado y en operación Chile Solidario como sistema.
2. Contar con un registro único de personas (familias) insertas en el Sistema y de personas pobres no indigentes que reciben prestaciones monetarias del Estado.
3. Superación de la condición de indigencia para los 15.675 adultos mayores de 65 años y más, a través de la asignación de una Pensión Asistencial de Vejez (PASIS).
4. 225.073 familias atendidas integralmente por Chile Solidario.

5. 225.073 familias y 15.675 personas mayores de 65 años de hogares unipersonales con subsidios monetarios directos a los que tengan derecho.

Chile Solidario tiene presencia en las 13 Regiones del país, y en 332 de las 341 comunas de Chile. Al 30 de Junio del año 2004, Chile Solidario reportaba haber contactado a 120.143 familias en situación de indigencia. El año 2004 terminó con 132,800 familias adscritas al sistema, que representó el 80% de la cobertura planteada para el año 2004. Esto se debió, según nos indicaron durante la visita, a la incorporación tardía de las ciudades de Antofagasta y Temuco, siendo esta última, en la Región de Araucanía, zonas con muchas familias en situación de pobreza extrema y de origen indígena⁶⁹.

Al momento de la entrevista realizada para este estudio, Abril de 2005, se hablaba ya de 162,912 familias contactadas por el sistema, de las cuales 30,685 se encuentran en fase de egreso. En Abril de 2005 la distribución de las familias contactadas era como sigue:

Status de la familia	Número	%
Familias activas y en seguimiento	115724	71
Contacto interrumpido	7852	4.8
Pendientes de trabajo / no participa	5946	3.6
Inubicable	2705	1.7
Egresada	30685	18.8
Total de familias contactadas	162912	100

Fuente: base de datos del Chile Solidario, sistema denominado "Sistema Gestión Chile Solidario – Módulo Monitoreo Familias Puente", Marzo 2005. Información no ingresada al 100%.

Otros resultados reportados por Chile Solidario en el año 2004 son los siguientes⁷⁰:

- El 62% de los no-inscritos están ahora registrados como chilenos, y 16,228 familias han regularizado la vigencia de la cédula de identidad de todos sus miembros. 1788 familias han certificado a algún miembro con discapacidad, y 2,856 familias han regularizado la situación militar de sus miembros varones mayores de 18 años, con lo que aquéllos podrán acceder a un empleo.
- 5,251 familias se han inscrito en el Servicio de Atención Primaria de la Salud. Asimismo, en 14,514 familias las mujeres mayores de 35 años tienen el examen Papanicolau al día, y 1264 miembros de familias beneficiarias han recibido algún tipo de rehabilitación.
- 3,850 familias han podido incorporar a sus niños a la educación pre-escolar, y 6,911 familias con adultos analfabetos lograron la alfabetización de los mismos.
- Se mejoró las relaciones y forma de convivencia de 6,507 familias, instaurando en ellas la práctica de la conversación entre sus miembros. 2,356 familias están recibiendo programas de apoyo para superar la violencia intrafamiliar.
- 18,034 familias en las que todos sus integrantes se encontraban desocupados, cuentan con un pequeño negocio o un empleo para por lo menos uno de sus integrantes. Otras 18,433 familias están inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL). 3,101 familias que tenían niños menores de 15 años trabajando han logrado que los niños dejen de trabajar y retornen a la escuela. Los ingresos de las familias de Chile Solidario han mejorado gracias a los subsidios y al Bono de Protección.
- 11,887 familias han ahorrado y postulado al programa de vivienda social. 16,949 familias lograron reparar sus viviendas para que no penetren la lluvia y el frío por las grietas y techos deteriorados. 12,977 familias cuentan ya con camas para cada uno de sus miembros, colchón, frazada, sábanas y almohada propia, superando el hacinamiento.

⁶⁹ Así como hubo ciudades que se integraron tardíamente al sistema, pudimos conocer extraoficialmente que hay otros Municipios, como el de El Bosque, que están planteando ya su retiro del sistema Chile Solidario, debido a que están más interesados en implementar soluciones al problema de la pobreza no-extrema que los aqueja, la cual parece ser proporcionalmente más significativa que la pobreza extrema y, por ende, su abordaje parecería ser más estratégico para las autoridades de dicha comuna.

⁷⁰ Sobre la integración de adultos mayores no se reportan aún resultados.

Una evaluación realizada por el FOSIS en el año 2004 sobre el impacto de las condiciones mínimas para la construcción del Puente⁷¹, encontró, entre otras cosas, que si bien había importantes logros en cuanto al acompañamiento realizado a las familias Puente por parte de los apoyos familiares, la sostenibilidad de la intervención dependía fuertemente de dos aspectos: el primero, del nivel de complejidad y de la posibilidad de revertir los logros o no revertirlos que tiene un mínimo específico, lo que podría significar que las familias requieran de apoyos adicionales para no perder lo logrado; y segundo, el desafío de mejorar la calidad y cobertura de la oferta institucional, de la capacidad que tengan las instituciones que brindan los programas sociales para atender de manera eficiente la demanda, lograr la integración y complementariedad de los servicios y programas que se ponen al servicio de las familias que realmente los necesitan. Esto es, esta evaluación deja la tarea pendiente de identificar las condiciones mínimas más vulnerables y también las áreas de la institucionalidad que tienen competencia local y directa sobre los mínimos críticos, para diseñar soluciones creativas tendientes a hacer más eficaz y perdurable la intervención mediante la coordinación de las intervenciones y la mejora de los mecanismos de atención preferente a las familias. En este marco, la clave del éxito logrado hasta el momento de la evaluación en mención se había encontrado en la voluntad y capacidad de los servicios de adecuarse a la demanda de las familias y de flexibilizar sus propios mecanismos y procedimientos para acercarse a la gente.

“FOSIS hizo un estudio sobre la percepción de las familias respecto del Chile Solidario y del programa Puente, y encontraron que, luego de 24 meses de operaciones, las familias curiosamente no valorizaban en primer lugar el bono, sino más bien que los escuchen (a través de los apoyos familiares) (...) El principal problema es el de trabajo e ingresos, especialmente el de trabajo (...) porque el problema en el país es el desempleo...”.

Funcionaria de la SERPLAC de Temuco, Región de Araucanía.

2.6.1.3 Cómo se aborda el problema de la eventual falta de documentos de identidad en los beneficiarios del Programa Familias en Acción

La carencia de documentos no implica que la persona no pueda participar en el programa. **El Chile Solidario aborda el problema de la falta de documentos de identidad de sus beneficiarios en los primeros meses de la intervención, como paso inicial e ineludible para el trabajo de los mínimos con cada familia.** A diferencia de otros programas sociales en Chile, **para que una familia ingrese al Chile Solidario no se requiere RUN ni cédula de identidad, el único requisito es encontrarse dentro del rango de puntaje de extrema pobreza de la Ficha CAS en su comuna.** En el caso de población indigente, desplazada, migrante, etc. que no tienen regularizada su documentación, ellos pueden acceder a los servicios. Se busca que en los 24 meses que dura el Programa Puente hayan cumplido los requisitos pero no es requisito previo para acceder a los servicios sino durante la participación de las familias.

Los documentos de identificación (RUN, cédula de identidad, situación militar al día, etc.). Cédula y otros) son parte de las metas a lograr con las familias los primeros 24 meses. El apoyo para facilitar el acceso a la documentación de nacimiento y de identidad (cédula) está incorporado en el programa en los primeros meses de la intervención.

El Programa Puente trabaja las condiciones en base a una lógica de que ciertas condiciones mínimas, una vez logradas, abren accesos a otros servicios y beneficios y, a su vez, una vez que se logran, es difícil o casi imposible que haya algún retroceso sobre lo logrado. Este es el caso, en la dimensión de Identificación, de los mínimos de inscripción en el registro civil (ya que las

⁷¹ Serie Reflexiones Sobre el Puente Las Condiciones Mínimas para la Construcción del Puente (2004). Santiago de Chile: Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Cuadernilla de Trabajo N° 3.

familias –específicamente las mujeres de la familia de acuerdo a la ley del Chile Solidario– requerirán el RUN y la cédula para poder recibir los subsidios y el bono de protección, situación militar al día (para poder obtener un empleo), la regularización de los antecedentes policiales (idem) y la inscripción en el Registro Nacional de Discapacidad (para acceder a los subsidios de protección para discapacitados).

El caso de la cédula de identidad presenta un mayor riesgo de pérdida o retroceso del mínimo cumplido, pero no se considera irreversible ya que una nueva gestión para una cédula extraviada o no vigente o gestionarla para los nuevos hijos es bastante simple y demora poco tiempo (10 días aproximadamente). Las gestiones para conseguir los documentos de identidad (RUN y cédula) así como actualizar la Ficha CAS (que también es un mínimo en la dimensión de Identificación) son notoriamente más simples y rápidas que las gestiones que se necesitan para obtener la situación militar al día o la inscripción en el Registro Nacional de Discapacidad (este último identificado como uno de los nudos críticos para las familias Puente por el nivel de centralización y burocratización que demandan sus procedimientos).

Particular importancia cobra en el contexto del Programa Puente – Chile Solidario la regularización del registro de nacimiento y la cédula de identidad, pues sin ellos las familias no podrían cobrar el bono de protección ni ningún otro subsidio. Es decir, el Instituto de Normalización Provisional, instancia que se encarga del pago de todos los subsidios que entrega el Estado chileno en todo el país (abarca tanto lo que se relaciona con el Chile Solidario como otros programas y servicios estatales), solicita indefectiblemente la cédula de identidad para realizar los pagos y cruzar la información de los beneficiarios de los pagos⁷².

“Nosotros no aceptamos a ningún beneficiario en nuestro sistema que no tenga cédula de identidad porque nosotros hacemos todo lo que es cruce de información. Tenemos que tener identificada la identificación, es la cédula de identidad, además no es el caso de Chile Solidario, pero por ejemplo el subsidio familiar en pensiones asistenciales se hacen cruces que una persona está postulando le van a conceder el beneficio, pero ellos no pueden obtener otros beneficios, son incompatibles, entonces si la persona tiene una pensión provisional, tiene la pensión de AFP o del INP, nosotros rechazamos la concesión de este beneficio, porque ya está cubierta por otra parte esta persona. Esos beneficios tienen incompatibilidad, no es el caso de Chile Solidario que si es compatible, pero la identificación madre es la cédula de identidad”.

Funcionaria del Instituto de Normalización Provisional, Santiago de Chile.

En el mínimo de Identificación referido a la inscripción en el sistema de Registro Civil e Identidad, se considera que no está cumplido cuando por lo menos un miembro de la familia no tiene RUN. Dada la amplia cobertura del Registro Civil en Chile (más del 99%), los casos que se han presentado básicamente se refieren a cuando sólo un miembro de la familia o parte de ella no tiene el RUN y se les ayuda a regularizarlo, en un trámite que dura sólo unos días. Esto se hizo evidente cuando se seleccionaron al azar de la base de datos del Programa Puente a 10 familias que tenían retrasado el mínimo de registro de nacimiento en las comunas de Padre Las Casas y de Nueva Imperial, en la ciudad de Temuco, Región de Araucanía. Al momento de

⁷² El INP realiza los pagos provisionales bajo 9 modalidades. En lo que respecta a Chile Solidario y el Programa Puente, se hace uso de 5 de aquellas 9 modalidades, a saber: Plaza de Pago (Banco), que está en 56 lugares y atiende a 36,472 familias Puente; Pago Rural (cajeros que se acercan a las comunas a pagar en efectivo), que se aplica en 209 lugares y atiende a 30,696 familias Puente; Por correo aéreo (a ser cobrado en el Banco del estado), está en 4 lugares y beneficia a 523 familias Puente; Pago en centros de servicio (sucursales del INP), en 44 lugares y atiende a 48,068 familias Puente; En sucursal del Banco del Estado (habilita algunas de sus sucursales para el pago de los beneficios), en 59 lugares y atiende a 11,572 familias Puente. Como se puede apreciar, no existe dependencia de entidades bancarias ni de instituciones específicas para realizar los pagos ya que el sistema ha considerado la flexibilidad para la entrega de los beneficios. A Marzo de 2005, el INP entregaba Bonos y subsidios por Chile Solidario a 127,331 familias.

realizar las visitas, todas ellas ya habían cumplido con el mínimo y recibían subsidios de diverso tipo en el marco del programa (varias de ellas mostraron inclusive los documentos al momento de las visitas).

“Mi hija Doralisa tiene 2 años y medio. Para ingresar al programa me dijeron que vaya al hospital donde nació Doralisa para sacar su papel, saque su RUN y ella ya tiene su credencial de salud (la muestra a la entrevistadora). No tuve problemas para sacarlo. Lo que pasó es que me olvidé de sacarlo cuando nació. Antes a la gente no la reconocían. A mi hija la reconoció su papá cuando nos íbamos a casar (allí le sacamos el RUN y la cédula de identidad). Ha sido fácil sacar su cédula, todos en la familia tienen. Tenía cédula vencida, pero la sacamos de nuevo (ella y su esposo) para recibir el bono, porque sin carnet no recibe. Tomó tres meses para que me den los bonos, porque en esos meses actualicé la cédula. En un mes se actualiza cédula”.

Verónica (25 años). Nueva Imperial, Temuco. Recibe y cobra ella misma varios subsidios, entre ellos el de invalidez ya que su esposo, agricultor, sufre una parálisis cerebral.

Los miembros del equipo central de Chile Solidario informan que es muy difícil estimar la proporción de población que no accede al sistema, ya que esta población no está caracterizada. Se trataría básicamente de población que vive lejos de la institucionalidad, en zonas muy lejanas o retiradas; también estarían en este grupo los migrantes chilenos que están afuera, especialmente los que viven en Argentina en condiciones de extrema pobreza; también mencionan a los migrantes peruanos informales (no documentados) cuya participación en el programa es bastante restringida; y un porcentaje de familias móviles, como los gitanos, que cambian de domicilio con facilidad. Han identificado asimismo un grupo de familias refractarias al abordaje del Chile Solidario, familias que ni siguiendo el programa logran solucionar sus problemas (se trataría de aproximadamente un 5% de las familias contactadas), y otro grupo de familias que no aceptan ingresar o se desvinculan rápidamente del programa (un aproximado del 3% de familias contactadas).

Sin embargo, los entrevistados precisaron que este eventual “no acceso” al Chile Solidario no se relaciona con la carencia de documentos de identidad, sino con otras condiciones conexas (las cuales se han ido mencionado a lo largo de los acápites precedentes sobre Chile).

3. Honduras

3.1 Breve información general sobre el país

Honduras es el segundo país más extenso de la región centroamericana. Está organizado en 18 departamentos. El 80% de su territorio es ocupado por montañas, con suelos predominantemente dedicados al desarrollo forestal. La población hondureña, según el censo 2001, ascendió a 6.535.344. El 54,4% de la población reside en el área rural. El 20% se concentra en las ciudades de Tegucigalpa, la capital y centro del gobierno, y en San Pedro Sula, la principal ciudad industrial ubicada en el norte del país; estas dos ciudades se ubican en el denominado corredor central, el área de mayor desarrollo y que alberga a más de la mitad de la población hondureña. Casi el 50% de la población hondureña tiene menos de 15 años y la esperanza de vida es de 70,7 años.

La ENAHO de Mayo 2001 estableció que 64.5 de los hogares se encuentran en pobreza, incluyendo 47.4 en pobreza extrema. En 1998, el país fue afectado por el huracán Mitch y en 2000, una gran sequía afectó a más de 85.000 personas de la región sur. El Huracán Mitch

originó lluvias torrenciales, provocando inundaciones que afectaron a 11 de los 18 departamentos del país y resultó en 1,5 millones de damnificados. Las pérdidas por el Huracán Mitch, fueron estimadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en casi 3,8 billones de dólares (70% del PIB) y cerca del 100% de su deuda externa.

3.2 El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin cédula de identidad

3.2.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

Según representantes del Registro Nacional de las Personas (RNP), si bien no existe una cifra oficial al respecto, se estima en 10% de subregistro de nacimientos en el país⁷³. Adicionalmente, el extravío de documentos de identidad es muy frecuente. Sin embargo, según los responsables del Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras existe un desfase de 30% entre las proyecciones de población y la información sobre nacimientos que proporcionan los municipios. En el 2005 se encuentra en funcionamiento una Comisión Intersectorial para mejorar el sistema de registro y reporte. El INE ha consolidado la cifra de 208,540 nacidos vivos captados en la base de datos de registros acumulados de los años 2000-2002.

En relación a las tarjetas de identidad (documento de identificación de la población adulta), anualmente se solicita la reposición de 150,000 tarjetas de identidad y se realizan 60,000 pedidos de nuevas tarjetas (primera vez).

3.2.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad en Honduras

En el caso hondureño, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimiento y el acceso de las personas a otros documentos de identidad son:

- **Las barreras geográficas**, propias del territorio hondureño, que junto con la insuficiencia de servicios públicos en ciertas regiones generan largos recorridos para que obstaculizan el acceso de las personas a los municipios en ciertas zonas aisladas del Occidente, como Lempira, Ocotepeque y Copán, y en los municipios más pobres y distantes de la zona de la selva atlántica, en el departamento de Gracias a Dios, en donde existe gran dispersión de la población y una baja densidad poblacional (por estas razones, en ese departamento se han ubicado 4 subregistros auxiliares).
- **La pobreza** en la que viven buena parte de las familias, en un país que se caracteriza por sus altos niveles de inequidad social. En el sector rural la población en condiciones de pobreza, según la ENAHO 2001, alcanzaba a 73.8% de las familias y la población en extrema pobreza a 60.5% de las familias. Existe de otro lado una estrecha correlación entre pobreza y nivel de educación. Los departamentos que tienen los mayores niveles de analfabetismo son también los más pobres. En este contexto, a pesar de que el costo de obtención de los documentos de identidad son gratuitos dentro de los plazos de ley, los costos asociados al desplazamiento de las personas hacia los municipios, constituye en ciertas zonas rurales importante una barrera de acceso para las personas en pobreza extrema.
- **La ausencia de una “cultura registral”**, sumada al desconocimiento de los requisitos legales para obtener los documentos de identidad. En ciertas zonas del país, como la Mosquitia hondureña y en cierta medida en la zona de La Paz, cerca de El Salvador, las

⁷³ Las defunciones presentan un nivel de subregistro mayor, estimado en 40%.

personas no han estado registradas por varias generaciones lo que les dificulta inscribir a sus hijos, y genera falta de interés por registrarse⁷⁴. Con frecuencia, las personas en la Mosquitia no requieren de bancos, pues el grueso de sus transacciones las hacen en efectivo; por ejemplo, a los buzos submarinos, una de las principales actividades económicas de la zona, se les paga en efectivo. Contribuye asimismo a este desinterés la existencia de una cierta visión negativa del Estado entre las minorías étnicas, el que es visto como un ente que no les da nada y viene mas bien a “quitarles lo suyo”⁷⁵; por ejemplo, desde los años 30, al implantarse la educación pública en castellano en la zonas con minorías étnicas se fue desplazando a las lenguas nativas.

- **La acción de desastres naturales**, tales como el huracán Mitch y otros eventos que produjeron graves daños en el país y en algunos casos, la pérdida de registros originales de nacimiento en oficinas del RNP y de las copias que poseían las personas afectadas, sin que algunos de estos problemas hayan podido ser subsanados hasta la fecha.
- **Dificultades en la dinámica familiar**, que colocan a la partida de nacimiento de lo(a)s niño(a)s en condición de “rehén” de las diferencias entre adultos. Por ejemplo, en algunos casos, las dificultades relacionadas con la separación de los padres inciden en que los niño(a)s no sean inscritos en el RNP, buscando los varones evitar la responsabilidad paterna en relación a la pensión alimenticia. En otros casos, particularmente de madres solteras jóvenes, éstas no inscriben a sus hijos personalmente, sino que piden a sus padres u otros parientes que los inscriban a su nombre, generando discrepancias que pueden significar futuros problemas para los niños. O incluso, algunos otros adultos los inscriben a nombre propio para intentar arreglar el problema:

Es el caso de Xania Mantero, una niña de 10 años que cursa 1º, fue abandonada de pequeña por la madre, quien la dejó con la abuela. El padre la recogió a los 3 años. La madrastra consiguió que la niña ingresase a la escuela, pero le exigen que saque la partida, por lo que LA VA A REGISTRAR COMO HIJA SUYA, aunque teme que después pueda venir la madre legítima y enjuiciarla penalmente.

Este tipo de situaciones se ve alentada por el hecho de que mientras las mujeres pueden declarar el nacimiento de un hijo suyo como propio sin presencia del padre y en ausencia de un certificado médico, los varones no pueden, **en la práctica** (y aunque no exista impedimento legal alguno para ello), hacer lo propio. Esto último, según fuimos informados, sólo es posible mediante un engorroso trámite de reconocimiento judicial.

Es el caso de Pedro P., de 14 años de edad, quien viene del Pueblo de Bruce Laguna, en la Mosquitia hondureña. Ahora vive en el departamento de Atlántida con su padre y madrastra y

⁷⁴ Como causas del problema cabe mencionar el contexto histórico de aislamiento y la no integración del pueblo indígena miskito a la vida nacional; la cultura de caza, pesca, agricultura de subsistencia y la tradición oral que no requerían de documentación a las personas; y el hecho de que esa área conocida como “la Zona Recuperada” fue cedido a Honduras por Nicaragua durante la vida de la mayoría de los habitantes. Por estas razones los padres, abuelos de los actuales habitantes de esta zona tampoco estuvieron registrados y no pueden presentar la mínima documentación necesaria para inscribir a sus hijos.

⁷⁵ Tradicionalmente, el sector indígena ha sido excluido desde el punto de vista de la protección de sus tierras y territorios y la generación de ingresos, el acceso a la educación y el acceso a la salud. A las limitaciones provenientes de la pobreza y el aislamiento geográfico se añaden las barreras lingüísticas. Aunque no existe una estadística nacional confiable sobre esta población, se piensa que los problemas de identificación afectan más al pueblo Pech (Olancho, Colón, Gracias a Dios), Tahuaco (Mosquitia, Patuca Media) y Tolupán (Montaña de la Flor). Algunas de estas poblaciones tienen dificultades para acceder a programas de desarrollo de ONGs por carecer de documentación. Por ejemplo, el dirigente de una comunidad de origen indígena que carezca de tarjeta de identidad tendrá dificultad para representar a su grupo étnico ante programas de desarrollo.

ha sido admitido provisionalmente a una escuela pero no le permitirán pasar a 6° si no presenta una partida de nacimiento. A raíz de ello descubrieron que el niño no había sido jamás inscrito en el RNP, pero no pudieron asentarlos pues les dijeron que falta el documento de identidad de la madre y ésta vive ahora en Guatemala, y que el padre no puede inscribirlo por sí sólo. La madrastra refiere que al hermano mayor de este niño, de 16 años, que tenía la misma situación, lo pusieron en una escuela nocturna, pero luego la escuela no le entregó el certificado de 6° y el niño “se traumó y se fue a vivir por su cuenta a La Ceiba”.

- En otros casos aún, como indica los siguientes testimonios, las madres evitan inscribir a sus hijo(a)s hasta que el padre los reconozca, o utilizan las dificultades posteriores que se generan como un medio para lograr un reconocimiento tardío.

“No lo pude reconocer, porque el papá de él se fue y luego cuando regresó no lo quería reconocer” (Corina Talledo)

En otro caso, el del niño Christian Vértiz Vértiz, de 15 años de edad, éste no fue reconocido por el padre, por lo que sólo lleva los apellidos de la madre, quien lo registró así en el RNP. Sin embargo, en la escuela lo declaró como Christian Muñoz (el apellido del padre) Vértiz y nunca presentó a la escuela la partida de nacimiento original. El buen rendimiento del niño hizo que obtuviese una beca, pero luego de que ante la exigencia del colegio la madre entregase la partida de nacimiento, se descubrió que el nombre bajo el que había estado registrado en la escuela no correspondía al de la partida, por lo que perdió la beca. La madre declara delante del niño que “el año pasado no le dieron la beca por no tener el apellido del padre”, y el niño afirma que si su padre no consigue un abogado y arregla el problema él perderá la beca.

3.3 El funcionamiento del Registro Civil

3.3.1 La organización del sistema de registro civil en Honduras

La función de registro civil en la República de Honduras es ejercida por el Registro Nacional de las Personas (RNP), cuya sede central se encuentra en Tegucigalpa. El Registro Nacional de las Personas había sido creado en 1982 como parte del Tribunal Supremo Electoral, pero fue establecido como una institución autónoma, con personalidad jurídica, técnica e independiente, mediante su ley de creación (62-2004) del 15 de Mayo de 2004. Su finalidad específica es planificar, organizar y administrar el sistema integrado del registro civil e identificación de las personas naturales, para lo cual está facultado a establecer oficinas en todo el territorio de la República. El Director es nombrado, en base a un mecanismo de selección, por el Ejecutivo y el Congreso.

El RNP constituye un sistema de registro de naturaleza integrada y centralizada, conformado por 298 registros civiles municipales y 13 subregistros en zonas alejadas, que dependen técnica y administrativamente de y reportan directamente a la institución⁷⁶. Por lo general, las oficinas de registro civil están conformadas a nivel municipal por un registrador y a veces uno o dos auxiliares; sin embargo, en algunas ciudades hay hasta 6 empleados por oficina. En Tegucigalpa hay 28 municipios; para atender Tegucigalpa Central el RNP dispone de 30 empleados.

Desde hace 4 años, y según ha sido también establecido en la nueva ley, el RNP realiza la reposición **no judicial y gratuita** de partidas de nacimiento en el caso de las inscripciones

⁷⁶ Anteriormente, cuando el RNP pertenecía al Tribunal Supremo Electoral, los registros municipales dependían de las alcaldías.

tardías (i.e., declaradas luego de un año del nacimiento), **hasta los 5 años de edad**⁷⁷. En las cabeceras de departamento existen además “Oficialías de Registro”, conformadas por un oficial civil municipal (abogado de profesión), encargadas de hacer la reposición de partidas de nacimiento (en todos los departamentos hay una, y en Tegucigalpa son 4). A pesar de los recursos invertidos este número de oficinas no es siempre suficiente para atender las demandas de la población; anteriormente existían oficialías en otros poblados importantes, aparte de las cabeceras. Sin embargo, éstas han debido reducirse por restricciones presupuestales⁷⁸. Las zonas insuficientemente cubiertas por el RNP, tales como el noroccidente del país, coinciden con algunas de las zonas de mayor pobreza, ruralidad, dispersión poblacional y menor desarrollo vial del país. Son también las zonas con mayor subregistro de nacimientos en el país.

Desde 1984 se estableció un número único de nacimiento para las personas; actualmente, a partir de ese número, se crea el número de la tarjeta de identidad de los adultos. En la nueva ley del RNP (2004) se estableció la obligatoriedad de implementar un carnet de identidad para personas menores de edad, pero ello aún no ha sido establecido en la práctica.

En el año 2000, con el apoyo de la Organización de Estados Americanos, el RNP apoyó el equipamiento con computadoras de registros municipales y subregistros, los que en esa época eran móviles. El nivel de informatización de los registros civiles es creciente. 44 oficinas están informatizadas y se puede pedir directamente copia de la partida de nacimiento proveniente de registros de todo el país en Tegucigalpa y las oficinas que manejan su misma base de datos. En las otras 254 oficinas y subregistros auxiliares, se envía copia de los libros de inscripción a Tegucigalpa y se graban en la base de datos informatizada o vía microfilm, en base a la cual se puede emitir partidas electrónicas de nacimiento. Las oficinas no se encuentran en red, pero periódicamente se actualiza la base de datos de la sede central. Ello permite que, si la base de datos está actualizada, se pueda obtener en las 18 cabeceras de departamento, copias de un certificado de nacimiento emitido en cualquier localidad del país. Cuando el sucedió el Huracán Mitch, se pudo así recuperar información y reconstruir archivos perdidos.

3.3.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

La inscripción normal de un recién nacido puede ser hecha por cualquiera de ambos padres, o incluso familiares si viven en el mismo domicilio en que ocurrió el nacimiento, o la persona que asistió el parto, adjuntando la tarjeta de identidad o la partida de nacimiento de los progenitores y una constancia de hospital, partera o testigo de parto en formato oficial. La normatividad indica que en caso de no existir documento de identidad de los padres, por ningún motivo debe denegarse o dejarse en suspenso la inscripción del nacimiento⁷⁹. La partida de nacimiento se expide y entrega en forma inmediata⁸⁰.

⁷⁷ En el caso de niño(a)s mayores de 5 años de edad sin registro de nacimiento, se requerirá para realizar la reposición: aportar la partida de nacimiento de uno o ambos de los padres; aportar sea una constancia de estudio del niño(a), una partida de nacimiento de un hermano(a) de éste(a), una constancia de bautismo o constancia médica del niño(a), una constancia de vecindad del padre o madre; a ello se añade el llenado del formulario de reposición, adjuntar una constancia de negativa de registro, expedida por el RNP, el pago de una tarifa y la declaración de dos testigos debidamente identificados.

⁷⁸ Adicionalmente a lo mencionado, existe la figura del “alcalde auxiliar”, quien recorre las comunidades de su municipio y si una madre no puede viajar a la cabecera de municipio, aquél está autorizado para recoger información del nacimiento y entregarla al registro civil ubicado en la cabecera.

⁷⁹ Sin embargo, como se ejemplificó a través de algunos testimonios en la sección 3.2.2, esto no necesariamente se cumple en la práctica. En ausencia de documentación de la madre, de la presencia de ésta y del certificado de nacimiento, es difícil que se acepte que un varón logre registrar un nacimiento.

⁸⁰ Antes de los años 90 existían multas si no se inscribía a los recién nacidos hasta el año; luego, durante los 90's, el plazo para la primera inscripción fue ampliado hasta 5 años y se eliminaron las multas. Luego, con la nueva ley, se volvió a reducir el período de inscripción al año de ocurrido el nacimiento.

A su vez, para realizar la reposición no judicial de partida de nacimiento, luego de un año y hasta 5 años de ocurrido éste, es necesario acreditar que la persona no se encuentra inscrita ya en el registro, solicitando un negativa de inscripción de parte del mismo, y adjuntando la partida de bautismo o declaración de los padres y el testimonio de dos testigos con documento de identidad⁸¹.

A diferencia de lo observable en otros países de la región, en Honduras todos los trámites y procedimientos para la inscripción y reposición de nacimientos **son gratuitos**.

Para la obtención de la Tarjeta de Identidad (documento de identidad de los mayores de 18 años) se requiere simplemente la presentación de la partida de nacimiento ante una oficina municipal del RNP. **El trámite de este documento es también gratuito.** Aunque en la ley se ha disminuido a 20 días el plazo para entregar el documento impreso de la tarjeta de identidad (provisionalmente se entrega una contraseña), en la práctica demora unos 60 días el recibir el documento definitivo.

3.4 La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC y de otras instituciones frente al problema del subregistro de nacimientos

3.4.1. La acción del RNP

Debido a que el porcentaje de población sin registro de nacimiento y/o tarjeta de identidad es relativamente reducido en Honduras, a la fecha no se ha realizado una acción agresiva y masiva en relación a este problema. Originalmente y hasta el año 2000, los registros auxiliares eran móviles y en algunos casos se movilizaban en bote por los ríos para llegar a comunidades distantes, incrementándose el acceso de la población al RNP.

El RNP recibe desde hace 8 años el apoyo de UNICEF para el desarrollo de campañas sobre el derecho de los niños a la identidad. En el año 2005 UNICEF ha lanzado una campaña a través de afiches y radio para promover la conciencia y protección de este derecho. Asimismo, se espera implementar brigadas que brinden apoyo a la población indocumentada en zonas de frontera, como por ejemplo hondureños que quedaron en territorio de El Salvador luego de la guerra.

En relación con la tarjeta de identidad, en las épocas de elecciones los partidos políticos hacen campaña sobre importancia de la identificación, lo que parece generar mayor interés en el tema. Recientemente no se han realizado campañas especiales de empadronamiento para la obtención de la tarjeta, que estén ligadas a la implementación de programas de reducción de la pobreza. Sin embargo, el RNP sí ha realizado acciones puntuales de cedulação a pedido del Instituto Nacional Agrario, pues para los programas de distribución de tierras se solicita el certificado de nacimiento de los beneficiarios.

3.4.2 La acción del Ministerio de Educación

Las inundaciones de poblados y comunidades y los destrozos causados por el huracán Mitch, hicieron que muchos libros de registro civil desaparecieran y se perdieran en las áreas aledañas a Tela, Ceiba y Colón, en la zona atlántica del país. A raíz de ello, muchos niños quedaron indocumentados y se perdió a su vez el asiento registral de su inscripción. En respuesta al

⁸¹ Las rectificaciones y reposiciones de partidas de nacimiento pasaron hacia 1999 de los Juzgados de Niñez a responsabilidad del RNP. Por ello, a diferencia de lo observable en Nicaragua, en Honduras las reposiciones de partida son de naturaleza no judicial y sin costo, lo que favorece el que éstas se realicen espontáneamente en mayor número. En algunos casos aislados, los Juzgados de Familia hacen también reposiciones, mandando comunicaciones al RNP, como en el caso de los niños bajo tutela del Estado.

problema, hace 4 años el Ministerio de Educación, en coordinación con el patronato de las comunidades y las asociaciones de padres de familia de las escuelas, promovieron el establecimiento de un programa de (re-)inscripción en todo el litoral atlántico para personas de 5 a 20 años de edad, por el cual las escuelas entregaban a los niños una constancia de asistencia para que pudieran ser inscritos en el RNP de cada municipio. Según la señora Ingrid Vallenar Vélchez, líder de la comunidad garífuna de Triunfo de la Cruz, esa “constancia de que el/la niño(a) había estado en la escuela”, entregada por el ministerio permitía, luego de un par de meses, que el RNP registrase nuevamente a esas personas y con ello se logró que la mayoría de niño(a)s pudieran volver a contar con una identidad legal. Lamentablemente, en el propio Ministerio de Educación no encontramos memoria institucional de esta acción.

3.4.3 La acción de las ONGs

El Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) llevado a cabo entre 2002 y 2005 en el municipio de Villeda Morales en el departamento de Gracias a Dios por MOPAWI (*Mosquitia Pawisa Apiska* o Agencia para el Desarrollo de la Mosquitia) con el auspicio de IPEC-OIT, enfrentó desde un principio el problema de un alto índice de deserción escolar en las comunidades, basado en el hecho de que alrededor de 50% de lo(a)s niño(a)s y jóvenes estaban indocumentado(a)s.

Se observó que en buena medida a falta de documentación de identidad era resultado de la actitud de los padres hacia el registro de sus hijos, pues muchos de los padres carecían también de documentación, lo que promovía que resultase normal no registrar a sus propios hijos. El vivir en condiciones de aislamiento extremo, la falta de información con respecto a los requisitos legales, los elevados costos de transporte hasta la cabecera de municipio (en donde se realiza la reposición de partidas) y el bajo nivel educativo (buena parte de la población adulta es analfabeta) ha facilitado la persistencia de este problema. Desde 1995 el RNP tiene una oficina en el poblado de Raya, pero los recursos humanos y técnicos disponibles son insuficientes⁸².

Generalmente, los padres buscaban inscribir tardíamente a sus hijo(a)s en el RNP al enfrentar dificultades para matricularlos en la escuela. Sin embargo el problema era lo suficientemente importante como para constituir una de las principales causas de la deserción escolar en la zona, pues al no recibir sus certificados escolares por carecer de partida de nacimiento, muchos niños optan por dejar la escuela (generalmente la carencia de partida de nacimiento impide que lo(a)s niño(a)s pasen del 6° al ciclo siguiente. Según información de MOPAWI, de aplicarse rígidamente las disposiciones de la Secretaría de Educación en Gracias a Dios, la matrícula disminuiría hasta en más de 50%⁸³.

En respuesta a esta situación, el PETI desarrolló un censo municipal de niños indocumentados, acciones de concientización de asociaciones locales y de padres, con apoyo de spots radiales y trípticos, sobre la importancia de inscribir a lo(a)s niño(a)s, brindó apoyo monetario y organizacional en la tramitación de las partidas de nacimiento de los progenitores en la cabecera departamental, sin que éstos tuviesen que viajar, coordinó con el RNP para que éste movilizara a sus registradores hasta algunas comunidades, como Kruta e Iraya, para realizar inscripciones de jóvenes, apoyó a las familias con ciertos costos para realizar trámites de reposición, coordinó con escuelas para agilizar la elaboración de los formatos de reposición y con el RNP para agilizar estos trámites. El PETI contrató los servicios de un registrador local para apoyar al RNP en Puerto Lempira sobre la carga de inscripciones/ reposición de partidas en Villena Morales, y logró una amnistía registral para los municipios de Villeda Morales y Ahuas. A

⁸² MOPAWI menciona que se ha dado casos de corrupción de algunos funcionarios que han pretendido cobrar por un servicio que es gratuito y han extendido documentos falsos a cambio de dinero para “abreviar” los trámites, razón por la que en 2004 se despidió a dos funcionarios en La Raya.

⁸³ P.ej., el PETI registró las siguientes cifras aproximadas para dos comunidades: Iraya – 301 (indocumentados) / 460 (matriculados); Pakwi 130 (indocumentados) / 300 (matriculados).

través de este programa se apoyó 800 personas de las referidas comunidades a obtener sus documentos de identidad.

3.5 Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de partida de nacimiento y cédula de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud

3.5.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad

Al igual que en los demás países de la Región, la carencia de documentos de identidad imposibilita el ejercicio de derechos fundamentales, tales como:

- El derecho a una identidad y nombre y adquirir condición de ciudadanía
- Realizar actos civiles importantes tales como casarse, poseer tierras u otros bienes inmuebles, heredar y otorgar bienes en herencia. Por las limitaciones legales que trae la carencia de un documento de identidad este hecho coloca a las personas en desventaja y en una situación de forzosa “minoría de edad”, no pudiendo ejercer su propia representación ante autoridades civiles y judiciales
- El ejercicio de derechos políticos, tales como elegir autoridades, ser elegido para cargos de representación política y la participación en mecanismos de consulta ciudadana
- Acceder a un empleo en el sector formal; por ejemplo, en la Mosquitia hondureña la población adulta indocumentada termina pudiendo obtener empleo en el sector formal sólo de manera ilícita (fraguando documentos); y en el caso del buceo submarinos cazadores de langostas y los cayuqueros, en caso sufrir un accidente no pueden demandar al propietario del barco o al capitán para la indemnización.
- El acceso al sistema financiero, no pudiendo realizar cobro alguno en el sistema bancario
- El acceso a los beneficios de programas de reducción de la pobreza
- El libre desplazamiento de las personas en el territorio nacional y fuera de éste. Sin un documento de identidad las personas no pueden sacar pasaporte, ni tampoco adquirir pasajes, incluso para desplazarse de una zona a otra del país. A raíz del incremento de la delincuencia y el pandillaje (*maras*) en Honduras, las personas adultas sin tarjeta de identidad pueden ser detenidas transitoriamente en las carreteras para averiguar sobre sus antecedentes. En el caso de las minorías étnicas, ello hace que muchas personas de origen miskito teman salir del área en la que viven y utilizar los servicios públicos accesibles en su región para transportarse

3.5.2 El acceso a la Educación

3.5.2.1 Indicadores educativos en Honduras⁸⁴

Prácticamente en todas las aldeas hondureñas es posible encontrar una escuela primaria, lo que se expresa en una elevada cobertura para este nivel, con una tasa neta de matrícula 90% de la población en este rango de edad (2003). Sin embargo, a nivel de la educación media, se observa una fuerte caída de la tasa neta de matrícula (19% de la población respectiva), probablemente debida en buena parte a la insuficiencia de cupos de educación secundaria en el país (las escuelas secundarias representan sólo el 5% del total de escuelas, frente a 64% del nivel básico y 31% del nivel pre-básico⁸⁵). Alrededor de un tercio de las escuelas es de nivel unidocente y

⁸⁴ Fuente: Tablas proporcionadas por la UPEG – Secretaría de Educación.

⁸⁵ El número de estudiantes por nivel y la relación alumnos/ centro educativo muestran tendencias similares: 69% de los estudiantes pertenecen al nivel de Básica y 21% al de secundaria, y los ratios alumnos/ centro educativo son respectivamente de 118 y 447 personas según el nivel.

multigrado. A pesar de que el analfabetismo se redujó de 36.9% a 20% a nivel nacional (28.4% en el sector rural) entre 1990 y 2001, éste sigue siendo uno de los problemas más serios para el desarrollo del país.

Las tasas de eficiencia educativa constituyen también un reto a ser abordado. A principios de década, a nivel primario sólo uno de cada tres alumnos se graduó sin repetir ningún grado; sólo la mitad de los que ingresan al nivel primario del sistema logran graduarse; y un alumno o alumna necesita 9,4 años promedio para completar los seis años de la primaria. Además sólo aproximadamente el 32% de los que se gradúan en primaria logran pasar al nivel secundario, y de los que logran completar este nivel sólo aproximadamente el 7% logra proseguir al nivel siguiente. El promedio de años de escolaridad (2001) es de 8,1 en el área urbana y 4,5 en el área rural (6,2 como promedio nacional).

3.5.2.2 La carencia de partida de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

La educación pública en Honduras es gratuita, pero se cobra la matrícula cada año (gastos administrativos para la autogestión de la escuela a través de las asociaciones de padres de familia, a razón de 200 a 300 lempiras –US\$ 10 a 16- por persona). Debido a dificultades de acceso geográfico, en algunos puntos rurales del país no existen programas de educación formal sino esquemas de educación no formal y programas alternativos con reconocimiento oficial, tales como programas de educación radial y el programa “Educa a todos” (mediante el cual promotores sociales van a las comunidades rurales alejadas, dan cursos intensivos y distribuyen textos). La pobreza extrema, el trabajo infantil, los largos trayectos que deben caminar los niños hasta la escuela en sectores rurales y la acción de las *maras* (pandillas) en sectores urbanos, entre otros, constituyen factores que inciden negativamente sobre la retención escolar, en particular a partir de secundaria.

A pesar de que la directiva oficial es que si un(a) niño(a) carece de documentos de identidad no se le puede negar de plano el derecho a la educación, **la partida de nacimiento es un requisito necesario e imprescindible para la matrícula escolar**. En caso de no presentarlo inicialmente, los progenitores firman un compromiso de que aportarán la partida en los siguientes meses. Sin embargo, si no lo hacen a fin de año puede que a lo(a)s niño(a)s no se les entregue el certificado de notas, aunque según los representantes del Ministerio ello depende de la flexibilidad de los directores de escuela. En general se da un plazo a los padres para regularizar el trámite y **si no cumplen, el alumno ya no sigue en la escuela**. Estos requisitos se han reforzado como exigencia luego del censo escolar de 2004⁸⁶.

Los siguientes testimonios, en los que se evidencia en algunos casos el rol del huracán Mitch sobre la situación de indocumentación, ejemplifican esta situación:

María Gracia, Johnny y Jaime Cajas Bustamante, de 15, 10 y 8 años de edad. La madre refiere que todos sus niños estuvieron registrados con partida de nacimiento pero que perdieron todo con el huracán Mitch. Luego, al ir al RNP les dijeron que no estaban registrados y que tendrían que pagar un abogado para que les dieran sus papeles, pero la madre refiere que son pobres. Hace 2 años que en la escuela les piden los papeles y dicen que si no los traen los borrarán del registro.

Arturo Cerreño, de 13 años, cursa el 5° de educación primaria. Su madre no pudo inscribirlo a tiempo porque no tenía ella tarjeta de identidad. Ahora que ya posee una le han dicho que debe hacer una reposición con abogado, para lo que le dieron una constancia de negativa de

⁸⁶ Existe sin embargo una mayor exigencia del documento en zonas urbanas que en zonas rurales, en donde el nivel de la matrícula es de por sí más bajo y donde muchas personas se conocen entre sí.

inscripción. Pero la familia es pobre y la madre carece de medios para pagar el costo de la inscripción. En la escuela le han dicho que no recibirán al niño en 6º si no trae la partida de nacimiento.

Laly y Eduardo Duero, de 10 y 7 años de edad: Los niños fueron reconocidos por sus padre, quienes los registraron en el RNP, pero a raíz del huracán Mitch perdieron la copia de las partidas que tenían y ahora, según su abuela que es quien los tiene a su cargo, “no aparecen en la computadora en Tela”. La hermana mayor de ambos, de 16 años, si está registrada y no tiene problemas. En el RNP les han dicho que los padres, que viven y trabajan fuera de Honduras, tienen que venir a reinscribirlos (reposición de partida). A Edgardo sólo lo tienen de “oyente” pues no está registrado oficialmente como alumno; inicialmente no lo querían aceptar. Sobre la niña le han dicho que si no trae la partida de nacimiento deberán retirarla de la escuela.

Ana Cerreño, de 7 años, fue efectivamente registrada en el RNP en Tela (la madre muestra el original de una boleta provisional de registro que es la constancia de que le dieron y en donde se lee los datos de la niña y la inscripción); sin embargo, al parecer luego no digitaron sus datos dentro del sistema y hoy “no figura en la computadora”. Le han dicho que la tiene que volver a registrar (vía reposición de partida). En la escuela la han admitido provisionalmente en 1º pero le han dicho que si no consigue la partida la van a suspender porque tienen que mandar el expediente completo de cada alumno a Tegucigalpa.

Existen asimismo ciertos beneficios a los cuales será imposible acceder de carecer una persona de partida de nacimiento, lo que, en casos de extrema pobreza, puede hacer que interrumpan su educación y tener un efecto excluyente. Así, los estudiantes sin partida de nacimiento no pueden acceder a becas por excelencia (un subsidio anual de 1,000 lempiras para gastos educativos), a los subsidios por pobreza (ver más adelante) o al bono por transporte para estudiantes (por alza del precio de la gasolina). El siguiente testimonio da cuenta de esta situación:

Fernando Hermoza (9 años): Lo han admitido provisionalmente en la escuela (a pesar de que no tiene partida de nacimiento, aunque le han dicho que si no arregla el problema no pasará a 4º), pero no recibe el bono escolar. Para el chequeo médico de la escuela (odontólogo) no puede ir por que no tiene partida.

El Ministerio de Educación no hace campañas periódicas de comunicación para informar acerca de los requisitos de acceso a las escuelas, pues se entiende que son ampliamente conocidos por la población. En relación a lo(a)s niño(a)s nacidos en otros países pero que viven en territorio hondureño en zona de frontera y que aspiren a asistir a la escuela, aunque desde hace varias décadas existe un Convenio Centroamericano de Educación Básica que plantea que se les debe dar facilidades para su educación, en la práctica muchas autoridades escolares no lo aplican, por lo que los niños simplemente asisten como “oyentes”, sin que se les registre oficialmente ni se valide formalmente sus estudios.

3.5.3 El acceso al sistema de atención en Salud

3.5.3.1 Indicadores de salud en Honduras⁸⁷

La cobertura del sistema nacional integrado de salud es de 85% de la población; 60% de la población es atendida por la Secretaría de Salud, 15% por el Instituto Hondureño de Seguridad

⁸⁷ Fuente: OPS (2001).

Social, y 10% por servicios privados de salud. En 1999 la cobertura de agua a nivel nacional era 80,9%; el 71,1% de la población era servida con alguna forma de disposición de excretas.

Aunque la política de salud prioriza al binomio madre-niño (y más recientemente a los adolescentes), 59% de los partos se dan fuera del sistema institucional de salud (56% de los partos fueron atendidos por partera). Por razones culturales y limitaciones del medio laboral (permisos), los varones y las personas de la tercera edad son quienes acceden menos a los servicios de salud.

3.5.3.2 La carencia de partida de nacimiento o cédula de identidad como barrera de acceso a servicios de salud

El Sistema de Salud está compuesto en Honduras por la Secretaría de Salud y los organismos dependientes y servicios contratados por ella, el Instituto Hondureño de Seguridad Social y su propia red de atención (principalmente en ciudades grandes), el Hospital Militar, el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), encargado del sistema de agua y saneamiento, y los servicios privados de salud. La atención en el sistema de centros públicos de salud es gratuita, y la cuota que los pacientes pagan por recepción de casos es muy baja (de 2 a 4 lempiras –US\$ 0.20). Los departamentos con mayores dificultades geográficas de acceso a los servicios de salud son los de Lempira, Gracias a Dios y algunas zonas de Colón. En las comunidades rurales más pobres, como las atendidas por el Programa de Asignación Familiar (PRAF, ver más adelante), sólo 1 de cada 3 ó 4 municipios tiene un centro de salud. Aunque existen algunas brigadas de médicos cubanos en Honduras, no existe un sistema de brigadas itinerantes que atienda periódicamente a la población más dispersa en la mayor parte de zonas alejadas (eventualmente perteneciente a minorías étnicas, como en la Mosquitia hondureña). El menor nivel educativo promedio de las personas que viven en el sector rural o pertenecen a etnias minoritarias implica menor educación en salud y mayores riesgos de morbilidad.

En el año 2000 UNICEF introdujo el tema en la agenda institucional a través de las campañas de vacunación y una acción coordinada con el Registro Nacional de las Personas y la Secretaría de Salud. Para acceder a los servicios de salud se solicita a los adultos presentar la tarjeta de identidad y a lo(a)s niño(a)s pequeño(a)s el carnet de vacunación, pero, según se nos informó, y siendo gratuita la atención en salud, la carencia de estos documentos no debe ser obstáculo para la atención de los pacientes. Sin embargo, al parecer ello ha sucedido esporádicamente en algunos centros, por cuestión de actitudes y desconocimiento de las personas encargadas de la vigilancia de los centros de salud a nivel local⁸⁸.

A nivel propiamente de la atención médica, la identificación de los pacientes se da a través de un carnet de usuario del servicio (en el caso de los pacientes que asisten repetidamente a un centro y que tienen un expediente en el mismo); en el caso de personas en tránsito se les abre un expediente como “pacientes no permanentes”.

En general, y tal como lo confirmaron los testimonios directos de personas recogidos por la investigación, puede decirse que en la mayoría de casos la carencia de documentos de identidad no constituye en Honduras una barrera de acceso a servicios de salud. Como nos dijo una madre en relación a su niño indocumentado:

En el hospital (a diferencia de la escuela) no tiene problemas, porque ahí está registrado con un número...

⁸⁸ Esto sucede porque en muchos casos se contrata “services” de vigilancia (contrato de servicios externos) que impiden el acceso a las personas indocumentadas a los centros de salud, y porque falta proveerles estándares para una cultura de atención abierta.

3.6. El acceso a programas de reducción de la pobreza y a otros servicios sociales

3.6.1 El Programa de Asignación Familiar de la Presidencia de la República

3.6.1.1 Descripción del programa

El Programa de Asignación Familiar fue establecido en Julio de 1990 y su creación ratificada por el Congreso en 1991, teniendo como objetivo original el aliviar el impacto social del ajuste estructural realizado sobre la economía hondureña. En el año 2005 se encuentran en funcionamiento dos esquemas de implementación del PRAF: el llamado “PRAF-Tradicional” y el “PRAF Fase II”. En el año 2004 el PRAF Tradicional ejecutó como gasto unos 160 millones de lempiras (aproximadamente U\$ 8,4 millones), mientras que el PRAF Fase II, ejecutó unos 130 millones (aproximadamente U\$ 6,9) totalizando entre ambos 290 millones de lempiras (aproximadamente U\$ 15,3 millones), o 73.3% del gasto programado para el período. El programa fue financiado con aportes del Estado (44%), el BID (44%) y fondos HIPC (12%)⁸⁹.

En el 2005, el PRAF Tradicional (PRAF-T) brinda una gama de beneficios a una variada gama de públicos-objetivo, a través de “bonos” (subsidiarios monetarios) a madres e infantes, niños escolares, personas de la tercera edad, jefas de familia y jóvenes⁹⁰. El PRAF-T opera en 16 de los 18 departamentos del país, no así en el departamento de Gracias a Dios (una de las zonas más pobres, pero también de menor densidad poblacional y mayores costos operativos del país) ni tampoco en las Islas de la Bahía (la zona con menor proporción de pobres del país). La supervisión del programa se hace vía las escuelas y centros de salud. El pago se realiza vía agencias bancarias, y en donde éstas no existan, vía pagadores propios, lo que elimina posibilidades de exclusión de comunidades por este concepto⁹¹. A diferencia de lo que sucedía anteriormente, las personas que carecen de documentos de identidad no pueden ahora acceder ni permanecer dentro del PRAF-T.

El PRAF II opera en 70 municipios de 7 de los departamentos más pobres de Honduras (i.e. Copán, Francisco Morazán, Intibuca, La Paz, Lempira, Ocotepeque y Santa Bárbara, que comprenden en conjunto unos 2 millones de habitantes). El PRAF II otorga a los beneficiarios **incentivos a la demanda** (bonos escolares -80 lempiras/mes (U\$ 4.2) por 10 meses/ año para un máximo de menores de 1° a 6° por hogar; y bonos de nutrición/ salud -110 lempiras/ mes (U\$ 5.8) por 12 meses/ año por hogar con menores de 0 a 5 años) en 40 de 70 municipios participantes en el programa, e **incentivos a la oferta** (de calidad en salud, nutrición y desarrollo del aprendizaje) en 30 de 70 municipios participantes en el programa⁹².

⁸⁹ Por sus siglas en inglés: Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados.

⁹⁰ Un “bono materno-infantil”, (de 50 lempiras -U\$ 2.65/mes x 12 meses/año hasta un máximo de 3 años) supervisado por enfermeras/ centros de salud para menores de 0 a 3 años; un “bono escolar” (de 50 lempiras -U\$ 2.65/mes x 10 meses/año) supervisado por las escuelas para menores de 6 a 12 años; un “bono de la tercera edad” (de 50 lempiras -U\$ 2.65/mes x 12 meses/año) para personas de 65 a 100 años, seleccionadas por los alcaldes priorizando a las de mayor edad; un “bono familiar” en el sector rural y urbano, de manera de proveer capital semilla para formar una tienda comunal entre 200 socias (un aporte de 200 lempiras a cada socia más capacitación administrativa y contable y en algunos oficios, con una contrapartida en especies de 20 lempiras por socia), supervisado por promotores barriales; un “bono juvenil”, utilizado a nivel urbano como parte de la estrategia “anti-maras”(de 200 lempiras mes por 5 meses más costos de capacitación y transporte), supervisado por ONGs; el programa DiMujer, a través del cual se ha implementado, vía promotores, 700 Bancos comunales en 9 municipios a nivel urbano y rural, brindando capacitación y asistencia en el ciclo del crédito.

⁹¹ Un esquema similar se emplea en el PRAF II, en donde en 2004 en 2 de cada 3 municipios se pagó los subsidios utilizando una agencia bancaria.

⁹² El PRAF II desarrolla un modelo cuasi-experimental, por el que los 70 municipios se dividen en 4 grupos: un grupo control de 20 municipios, sin intervención (G-4); un grupo de 20 municipios en el que se utiliza exclusivamente incentivos a la demanda (bonos educativos y de nutrición/salud a las familias -G-1-); un grupo de 10 municipios en el que se utiliza exclusivamente incentivos a la oferta de instituciones (ICS: incentivo a la calidad en salud, AIN-C:

Por el lado de la demanda de servicios, las familias beneficiarias se comprometen a garantizar, a cambio de los incentivos que reciben, la asistencia mensual de los niños menores de 2 años a sus controles de salud, efectuar por lo menos 5 controles del embarazo y garantizar la asistencia de los niños de 1° a 6° a la escuela. El cumplimiento de dichos compromisos es realizado a través de la tarjeta de salud y el reporte de asistencia escolar. En el lado de la oferta de servicios, desde el año 2003 el PRAF II, en coordinación con las asociaciones de padres de familia de las escuelas realiza inversiones en mejoramiento de infraestructura, equipos, provisión de útiles escolares, capacitación de maestros y pago de maestros sustitutos en base a diagnósticos y acuerdos previos realizados en cada escuela beneficiaria.

Las actividades de capacitación de madres y familias y de apoyo psico-social complementan el esquema de incentivos económicos. La comunidad participa activamente, a través de las asociaciones de padres de familia, que coordinan el aspecto de la oferta educativa, y lo(a)s voluntario(a)s de salud, que abordan aspectos de oferta y demanda.

Inicialmente, cuando el programa trabajaba escasamente con bancos y entregaba los bonos directamente, si las beneficiarias no tenían tarjeta de identidad, el subsidio le era entregado a cambio de firmar en una planilla del PRAF, en base al “carnet del PRAF” que en esa época se otorgaba por un año y medio. Sin embargo, posteriormente se detectó que algunos vecinos “prestaban” su carnet de titular, de manera de inscribir como propios a hijo(a)s de amigos. Actualmente, si las personas no presentan la tarjeta de identidad no se les entrega el subsidio⁹³.

El personal del PRAF⁹⁴ considera que la distribución de los bonos exclusivamente por vía del sistema financiero es un sistema eficiente, pues aún si no hay un banco cercano las personas del campo van a él por lo general para realizar sus transacciones así como a las ciudades para adquirir bienes y de otro lado, los comercios y tenderos locales cobran comisiones superiores a los del sistema bancario por cambiar los bonos. En las últimas entregas de bonos por el sistema bancario se ha alcanzado una eficiencia de 96 % de lo previsto.

La siguiente fase del PRAF a ser implementada, denominada “**Programa Integral de Protección Social**” (SF-HO 1568) y a ser ejecutada desde el año 2005, tiene como objetivo mejorar el consumo familiar de alimentos nutritivos, promover la salud y crecimiento y desarrollo adecuado en menores de 0 a 5 años, garantizar el acceso a servicios de salud para niños y mujeres gestantes y lactantes, e incrementar la matrícula y asistencia escolar de niños de 1° a 6°. Este nuevo programa comprende incentivos económicos a la oferta (transferencias a Asociaciones de Padres de Familia) y a la demanda (bono escolar) en educación, incentivos económicos a la demanda (bono de salud, bono al parto institucional) y a la oferta (entrega de servicios de la estrategia de atención integral comunitaria) en salud, y un componente de fortalecimiento institucional destinado a mejorar la eficiencia y efectividad de las intervenciones de protección social. El bono al parto institucional constituye una **estrategia que promueve el**

incentivo a la nutrición, IDA: incentivo al desarrollo del aprendizaje –G-3-); y un grupo de 20 municipios en los que se combina la aplicación de incentivos a la demanda e incentivos a la oferta (G-2).

⁹³ El PRAF II no incorpora nuevas familias dentro de su base de datos, la que se basa en la base de datos generada por IFPRI en 1999 en base a un censo que estableció una línea de base (sobre una muestra de 5,600 familias), seleccionando a 60% de comunidades en pobreza y dentro de éstas a 80% de familias en extrema pobreza. No ha habido tampoco un re-empadronamiento general desde esa fecha. Los “nuevos hogares” eventualmente surgidos al interior de las familias beneficiarias son tratados como parte de los beneficiarios originales (por ejemplo, el hijo de una madre adolescente es incorporado administrativamente dentro de la familia de la abuela, que ya era beneficiaria del PRAF), existiendo un tope de 3 niños beneficiarios por hogar para el subsidio escolar. Un(a) niño(a) que no fue registrado(a) en su momento no puede ser luego registrado. En una nueva fase del PRAF, el Proyecto 1568 a iniciarse en el año 2005, los mecanismos de control incluirán no sólo la realización de un censo sino también el desarrollo de asambleas comunitarias en el que la misma población pueda auto-excluir a quien no necesita o no califica al subsidio.

⁹⁴ En la primera parte del año 2005, que correspondía al último tramo del PRAF II, éste contaba con un personal de 98 personas (62 promotores de campo y 36 miembros de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP))

registro de nacimientos, pues para recibir este bono es necesario realizar la inscripción del niño en el RNP⁹⁵.

3.6.1.2 Resultados/ Cobertura del Programa

El PRAF Tradicional benefició en el año 2004, entre los distintos tipos de apoyo que brinda, a 364,503 personas. De otro lado, el PRAF II benefició en el 2004 a 60,566 niño(a)s con bonos educativos y a 37,784 familias con bonos de nutrición-salud (para niños de 0 a 5 años).

En el año 2003 los bonos familiares del PRAF-T fueron focalizados en los 80 municipios más pobres del país, y en el año 2004 se cumplió la meta de beneficiar a 80,000 personas a través de 400 tiendas comunales. Asimismo, el programa beneficia a grupos de población viviendo en condiciones de marginalidad, tales como población de personas viviendo en calles de la ciudad y los llamados pepenadores (recolectores y seleccionadores) de basura. Entre los primeros el porcentaje de personas inicialmente indocumentadas es de aproximadamente 80% y entre los segundos, de 50%. A estas poblaciones se les incluye bajo el rubro “discapacitados” y se desplaza para los mismos algunos bonos materno-infantiles, pues normalmente en los centros de salud quedan algunos cupos libres que son reasignados a estas poblaciones.

Entre sus beneficiarios el PRAF-T alcanza a comunidades étnicas de origen mesoamericano (“culturas del maíz”) o afro-hondureño, tales como poblaciones de lencas, mayas-chortis y garífunas. Sin embargo, por razones logísticas, dispersión poblacional y de costos, no llega a algunos de los grupos étnicos más excluidos, tales como los tolupanes (semi-nómades), en la Montaña de la Flor (departamento de Yoro) o los miskitos (recolectores y menos organizados que otros grupos) que habitan en Gracias a Dios.

3.6.1.3 Cómo se aborda el problema de la eventual falta de documentos de identidad en los beneficiarios del PRAF

El PRAF no tiene un esquema definido para abordar el problema de la eventual falta de documentos de identidad en sus potenciales beneficiarios. En la práctica el problema no es estadísticamente importante dentro de la población-objetivo del PRAF y en la práctica existe una auto-exclusión del hondureño en extrema pobreza que no tiene documentos frente al PRAF. Sólo cuando aparece una tercera institución o persona y aboga por los indocumentados el PRAF realiza gestiones ante el RNP (con el que existe un convenio sobre este punto) para promover el registro.

Generalmente, en el caso del **PRAF-T**, la **pre-inscripción** de potenciales beneficiarios de una comunidad se toma a todas las personas concernidas los datos personales, y en el caso de quienes no tienen tarjeta de identidad se emite una boleta provisional con un número. Se les da un **plazo de dos meses** para que saquen su registro de nacimiento y tarjeta de identidad, pero si las personas no sacan sus papeles a tiempo, **el sistema no los retiene y estas personas no pueden acceder a beneficios**. De todas formas, la comparación de las bases de datos (pre-inscripción) y las planillas finales de algunos de los principales programas del PRAF (escolar,

⁹⁵ Para el mencionado proyecto SF-HO 1568 se partió de una muestra de 700 aldeas en los departamentos en donde hay mayor concentración de aldeas pobres (-a partir de data de la ENAHO 2003 y el Censo Nacional de 2004; e.g., Yoro, Choluteca, Lempira, La Paz, Intibuca, Santa Bárbara y Gracias a Dios). Sin embargo el departamento de Gracias a Dios, que comprende la mosquitia hondureña, fue finalmente excluido del programa por los elevados costos operativos y dispersión poblacional y la ausencia de entidades bancarias en puntos importantes. Asimismo, se eliminó otros dos departamentos, por lo que finalmente el programa será ejecutado en 16,500 hogares en 115 aldeas pobres de 14 municipios pertenecientes a 4 departamentos. Para la identificación de los beneficiarios del programa y la constitución del registro de beneficiarios se partirá del desarrollo de un censo de hogares, cuya información será luego verificada y validada en la Asamblea Comunitaria de beneficiarios. Se plantea que el programa sea ejecutado a través de ONGs, en lugar de personal de campo del propio programa, como sucedía en el PRAF II.

materno, tercera edad), permite establecer una diferencia de sólo 1,059 personas que no fueron finalmente inscritas sobre 141,988 casos pre-inscritos (**0.07%**), y aún así, este número no se debería únicamente a la carencia de documentos de identidad, sino asimismo, a casos descartados porque la edad no correspondía a los beneficios esperados, o porque el número de identidad fue mal digitado, etc.

En el caso del **PRAF II**, al momento del censo realizado en 1999 se tomó los registros de nacimiento de los niño(a)s y contra eso se les matriculó, pero no existe evidencia física de aquéllos. Para otorgar el bono escolar se utiliza la evidencia de la matrícula y se cruza esta información con el número de niños registrados en la familiar; **en caso de no existir partida de nacimiento de un(a) niño(a), éste(a) no puede beneficiarse con el bono**, ni de salud ni de educación. Antes de la entrega de bonos se emiten cuñas radiales recordando a los beneficiarios los requisitos necesarios para acceder a beneficios.

Los requisitos de identificación personal como exigencia para acceder al programa se reforzarán aún más en la **siguiente fase del PRAF**, a iniciarse en el 2005 (el “Programa Integral de Protección Social” -SF-HO 1568-), pues éste realizará el íntegro de la distribución de subsidios vía el sistema financiero. Para la inscripción en este nuevo programa se requerirá desde un inicio la presentación tanto de la tarjeta de identidad de la madre beneficiaria como de las partidas de nacimientos de los demás beneficiarios; si las partidas de nacimientos no están disponibles en un inicio deberán ser presentadas en la primera Asamblea Comunitaria, sino los niño(a)s serán censados pero no registrados (no podrán recibir beneficios). A fin de establecer mejores “filtros” para el acceso al programa en función del nivel de ingresos, esta tercera fase del mismo se plantea reforzar los mecanismos de auditoría social, de manera que la exclusión de alguna familia que no necesite el apoyo sea decidida por la propia comunidad.

En relación a la población pobre que vive en zonas de frontera, se nos informó que no es inusual que esa población, por vía de matrimonio, por tener parientes viviendo del otro lado de la frontera, o por gestiones directas tenga documentos de identidad de más de un país e intente “filtrarse” de manera de recibir indistintamente en algunos casos beneficios de más de un Estado, lo que es difícil de controlar.

3.6.2 El acceso a otros servicios sociales: El caso del IHNFA

El Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) es el ente estatal encargado de la protección integral a la niñez y de promover la integración familiar. Opera diversos programas a nivel rural y urbano: de intervención y protección social (atención a niños y adolescentes en riesgo social), de reeducación y reinserción social (para adolescentes infractores de la ley penal juvenil) y de bienestar familiar (de prevención, fortalecimiento familiar, promoción de derechos de la niñez). El IHNFA está organizado en 6 oficinas regionales que cubren los 18 departamentos del país.

Dentro de la población atendida por el IHNFA, los niño(a)s que llegan sin partida de nacimiento no pasan del 10% del total. Cuando los niños que se encuentran dentro del sistema de protección del IHNFA llegan sin documentos de identidad, una de las tareas prioritarias del área legal de la institución será proveérselos, realizando primero las investigaciones necesarias y solicitando al RNP la inscripción. En el caso de beneficiarios externos, como los que asisten al sistema de cunas, se les da un plazo para regularizar los documentos. Si los padres carecen de tarjeta de identidad se pide que muestren un documento alternativo o se verifica la relación de parentesco con el propio niño.

Como parte de su programa de actividades, en todos los centros del IHNFA funcionan programas de escuela de padres y asambleas en donde se da orientación sobre la necesidad de que los niños cuenten con una identificación. El IHNFA coordina con la Fiscalía de la Niñez

acciones de divulgación sobre el derecho de los niños a la identidad, y con una comisión de ONGs que tiene como objetivo promover la agilización de trámites ante el RNP.

4. Nicaragua

4.1 Breve información general sobre el país ⁹⁶

Nicaragua se encuentra organizada en 17 departamentos (15 departamentos y 2 regiones autónomas en la Costa Atlántica – RAAN y RAAS-), que comprenden a su vez 153 Municipios, dentro de los cuales la población se reparte en comarcas compuestas por comunidades. La población proyectada inicios del año 2005 se aproxima a 5,500,000 de habitantes.

Población Estimada 2005 ⁹⁷	
País	5,483,447
Nueva Segovia	211,233
Jinotega	297,270
Madriz	133,250
Estelí	215,384
Chinandega	441,308
León	389,628
Matagalpa	484,902
Boaco	168,590
Managua	1,380,339
Masaya	317,499
Chontales	182,019
Granada	190,604
Carazo	177,142
Rivas	166,938
Río San Juan	95,546
RAAN	249,716
RAAS	382,079

Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el porcentaje de población urbana al 2004 es de 58.6% y el porcentaje de población menor de 15 años alcanza a 41.2%. La tasa global de fecundidad (2001) es de 3.2 y la tasa bruta de natalidad (2001) es de 26.9⁹⁸.

El porcentaje de viviendas con conexión eléctrica es de 46.4% y el porcentaje de viviendas que tienen agua para beber dentro de la vivienda es de 31.1%. Según el perfil comparativo de la pobreza (2003) la incidencia nacional de la extrema pobreza era de 15.1% y la pobreza en general 45.8%. La pobreza en general alcanzaba a 67.8% de la población rural y la pobreza extrema a 27.4% de dicho sector. La mayor concentración en números absolutos de pobres y pobres extremos se ubicaba en la región Central Rural del país (75.1% y 38.5%

⁹⁶ Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Salud.

⁹⁷ Según INEC, previamente al censo nacional de 2005.

⁹⁸ Estas cifras sin embargo ocultan diferencia con respecto a la realidad existente en las zonas más pobres del país, en donde el fenómeno de la carencia de documentos de identidad es mayor. Por ejemplo, la tasa global de fecundidad en la Región Autónoma del Atlántico Norte es de 4,5 casco urbano (Bilwi o Puerto Cabezas) y de 6,8 en la zona rural (comunidades). 35% de los embarazos en esta zona ocurren en madres adolescentes (10-19 años), al tiempo que 50% de la mujeres con hijos son madres solteras (y según se nos refirió, en muchos casos adolescentes de 14-18 años, por el abuso sexual de padrastros).

respectivamente), aunque la zona Atlántico Central presenta también una proporción importante de población en pobreza y pobreza extrema (76.7% y 26.9% respectivamente).

Sin embargo, comparada con la densidad poblacional existente en los principales polos de desarrollo (p.e., en Managua, 407.9 habitantes por Km²), la densidad poblacional en algunos de los departamentos con mayor nivel de pobreza, y especialmente en aquéllos de la Costa Atlántica, en donde se concentra una mayor proporción de minorías étnicas, es baja (ej. Región Autónoma del Atlántico Norte: 8 habitantes por Km²; Región Autónoma del Atlántico Sur: 14.1 habitantes por Km²). Ello refleja tanto las barreras geográficas existentes en dichas zonas del país como la limitada inversión pública y privada en las mismas.

4.2. El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin cédula de identidad

4.2.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

No existe un estimado reconocido por consenso entre distintas fuentes acerca del porcentaje de subregistro de nacimientos en el país. Las distintas fuentes proporcionan estimaciones que oscilan entre 25 y 40% de población no registrada. Según la Dirección del Registro Central del Estado Civil, en 1999 habían alrededor de 479,000 niños y adolescentes no registrados, y las inscripciones tardías superaban anualmente las ordinarias, siendo que en el año 2000 un estudio de Save The Children Fund estimaba que alrededor de 38% de los menores de 18 años de los Departamentos de la Costa Atlántica carecían de inscripción en los RRCC⁹⁹. Por su parte, la Dirección de Estadísticas Sociodemográficas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, ha estimado el porcentaje de subregistro de nacimientos en 31.9% en el año 2001 y 31.7% en el año 2002¹⁰⁰.

UNICEF estima que las principales zonas del país en las que se presenta el fenómeno de subregistro de nacimientos son: las regiones autónomas de la Costa Atlántica (aunque en éstas la densidad poblacional es menor), los departamentos de Matagalpa y Jinotega y los distritos pobres y zonas rurales aledañas a Managua.

Estos datos no consideran a la población adulta no registrada, mayor de 16 años, que se acumulado en forma importante en distintos municipios, siendo que en algunas circunscripciones el número de no inscritos puede llegar a más del 60% de la población total de las mismas, como sucede en diversos municipios de la Sierra Central y de la Costa Atlántica. Por ejemplo, según UNICEF y Save The Children Fund, se estima que a fines de Abril de 2005, sólo en el Municipio de Waspán, de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), existe cerca de 30,000 niños, niñas y adolescentes no registrados. No se observan diferencias relevantes en cuanto al género de las personas que se ven afectadas por este problema.

Entre los problemas que inciden complementariamente en la magnitud del subregistro de nacimientos, se da el hecho de que, con frecuencia, la población rural suele confundir el certificado médico (o “constancia de nacimiento”) otorgado por el Ministerio de Salud (el que puede ser llenado por el médico o partera que haya atendido a la madre), con el certificado de

⁹⁹ Ello motivó que desde el año 2000 hasta el año 2005 esta agencia de cooperación, junto con el Registro del Estado Civil y otras ONGs locales implementase un “Programa de Derecho al Nombre y la Nacionalidad” en varios Municipios de la Costa Atlántica, registrando a menores no inscritos en formatos estándar que incluyen la declaración de testigos y una “negativa de inscripción” tramitada ante los RRCC, para luego gestionar ante los Juzgados, en base al mismo formato, la reposición de la partida de nacimiento y la orden para su inscripción en los RRCC.

¹⁰⁰ Comparativamente, a nivel del Ministerio de Salud, el subregistro estimado de nacimientos es, respectivamente, para los años 2001 y 2002, de 28.8% y 20.4%. De otro lado el subregistro de defunciones en Nicaragua a nivel de los RRCC sería aún mayor, y habría sido, según el INEC, de 61.6% en el año 2001 y 58.9% en el año 2002. Alternativamente, hacia 1995 un estudio elaborado por UNICEF y el Registro del Estado Civil de las personas en base a una muestra de municipios había establecido un nivel de subregistro de nacimientos del orden de 38%.

nacimiento otorgado por el Registro Civil, no registrando en algunos casos a los niños en los RRCC al pensar que el certificado médico “es suficiente”, lo que contribuye adicionalmente a que las estadísticas vitales registradas por diversas fuentes difieran entre sí, tal como se evidencia en la siguiente tabla.

Nacimientos Vivos Registrados por el MINSA y las Oficinas de Registro Civil por sexo

Año 2003	MINSA			OREC		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
Total						
Nicaragua	120,700	62,457	58,243	104,799	54,367	50,432

A fin de abordar este problema y coordinar mejor los sistemas relacionados con la elaboración de las estadísticas vitales del país, en el último bienio se ha establecido en Nicaragua una Comisión Nacional de Inscripción de Hechos Vitales conformada por representantes del Consejo Supremo Electoral, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Fomento Municipal y la Corte Superior de Justicia (Instituto de Medicina Legal). El PNUD y en particular el FNUAP están apoyando al INEC en la realización del censo nacional (el que fue financiado por un préstamo del BID -1535/SF-NI-), así como en la mejora de los procesos de actualización socio-demográfica.

Contrariamente, en el caso de la cédula de identidad, según los representantes del Registros Central del Estado Civil, se estima que el porcentaje de quienes carecen de este documento oscila en torno al 10% de las personas mayores de 16 años de edad¹⁰¹. Con frecuencia, los propios partidos políticos impulsan el incremento de la cedulaación entre las personas en vísperas de procesos electorales. En base a una experiencia piloto realizada en el 2002, existe la propuesta de articular las campañas de cedulaación de adultos, desarrolladas en vísperas de elecciones, con la ejecución de campañas de inscripción de nacimientos para niño(a)s.

4.2.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad en Nicaragua

En el caso nicaragüense, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimiento y el acceso de las personas a otros documentos de identidad son:

- **La difícil topografía** (territorio montañoso, y en otros casos, zonas tropicales con densa vegetación y de comunicación fluvial) en algunos departamentos y zonas rurales, sumada a la **dispersión de la población y la históricamente limitada inversión del Estado en infraestructura, vías de comunicación y servicios sociales en dichas zonas**, determina dificultades y costos importantes para el desplazamiento y acceso hacia los municipios y oficinas del registro civil, lo que en algunos casos puede tomar más de 8 horas, a pie o a caballo (por ejemplo, desplazarse de Managua a Bilwi, capital de la RAAN, por tierra, toma entre 18 y 24 horas, según el estado de la ruta). Esta situación afecta principalmente a las poblaciones rurales y en particular a aquéllas ubicadas en zonas distantes de las montañas de las zonas de la sierra norte y central del territorio nicaragüense. Por ejemplo, los registros suelen estar únicamente en las cabeceras municipales, y hay cabeceras municipales tan distantes de las comarcas y de las comunidades que las distancias pueden alcanzar 90, 100 ó 120 kms. Si se toma por ejemplo caso del Municipio de El Viejo, la cabecera municipal está a unos kilómetros de Chinandega, cabecera municipal de ese Departamento. Sin embargo las comunidades de El Viejo llegan hasta Punta Cosigüina, que está sumamente

¹⁰¹ En Nicaragua la mayoría de edad se alcanza a los 16 años. La ENDESA del 2001 estimaba sin embargo que sólo 75% de los nicaragüenses de 15 años y más contaban con cédula de identidad.

distante de la cabecera municipal, de manera que para los padres de los niños y las niñas que nacen en las comunidades alejadas de El Viejo, resulta difícil y costoso realizar el procedimiento de inscripción. Igualmente, este fenómeno afecta a las poblaciones ubicadas en las vertientes de los ríos y en los territorios de la Costa Atlántica (Regiones Autónomas del Atlántico Norte y el Atlántico Sur). En el caso de esta última, aunque 70% a 80% de dicha población es mestiza, buena parte de la población de la zona, considerada *creole*, tiene su origen en el mestizaje de las etnias hoy minoritarias miskita, mayagna, sumo y rama y de la población garífuna (afro-descendiente)¹⁰².

- **Los efectos tardíos de la situación de conflicto militar y migración masiva de la población que afectó al país hace dos décadas.** Durante la década de los 80, debido a la violencia política y militar que afectó al país, muchas comunidades se encontraron en condición de población desplazada, siendo que poblaciones enteras cruzaron la frontera hacia territorio hondureño (en determinado momento hace 20 años, en 2 municipios hondureños habían concentrados más de 50,000 refugiados nicaragüenses). Producto de ello, numerosos jóvenes actuales nacieron en el exilio y luego que sus familias regresaron al país no pudieron ser inscritos como nicaragüenses ni sacar luego una cédula de identidad, siendo que actualmente se encuentran privados de derechos ciudadanos. Para subsanar estos casos se requeriría del establecimiento de una campaña especial de registro.
- **La situación de pobreza** que afecta a vastos sectores de la población nicaragüense, lo que a la luz de los factores antes señalados dificulta que la población pueda asumir los costos de desplazamiento y otros que demanda su inscripción en un municipio distante. Sólo dentro de Managua, la movilización de una persona al registro civil puede demandar 100 córdobas (US\$ 6) o más como costo de transporte, a lo que se debe añadir el costo de fotografía, pago de costo de duplicado en el banco, etc. Por esta razón en muchas comunidades de la Costa Atlántica sólo un porcentaje minoritario de la población cuenta con partida de nacimiento o cédula de identidad. Las familias carecen de recursos económicos para transportarse a varios días de distancia de sus hogares e inscribir oportunamente a sus hijo(a)s, y posteriormente carecen de dinero pagar un abogado y hacer un juicio de reposición de manera de obtener su cédula de identidad. Asimismo, existe una multa a pagar en el caso de inscripciones tardías (300 córdobas o US\$ 18 en el 2004), mientras que la multa por pérdida de la cédula de identidad es de 100 córdobas -US\$ 6-).

Por ejemplo, durante las entrevistas de campo la Sra. Diana Bellido, madre de Luis Bellido, de un año de edad, residente en Bilwi, nos refirió que se había demorado en inscribir a su hijo porque el padre no quería reconocerlo, siendo que ahora tenía que pagar “300 córdobas más un abogado” y que no tenía ese dinero (los costos de un abogado pueden alcanzar 2,000 córdobas –US\$ 120- por caso).

Tómese en cuenta que Nicaragua una empleada doméstica gana entre 500 y 800 córdobas (entre US\$ 30 y US\$ 48) al mes, y que el pago de un profesor de escuela oscila entre 1,600 y 2,000 córdobas al mes (entre US\$ 96 y US\$120). Un campesino gana menos por mes que una

¹⁰² La zona de la Costa Atlántica ha padecido desde antaño de una limitada atención por parte del Estado nicaragüense, lo que se expresa en que no existe aún una presencia significativa de las instituciones del Estado fuera de las cabeceras municipales, y en que buena parte de la población rural carece de medios económicos para acceder a las mismas. Por ejemplo, a Prinzapolka, población de origen miskito, en la que no existe representación del gobierno central y en la que 95% de los niños que siguen estudios primarios no se encuentran inscritos en los RRCC, se llega únicamente por vía fluvial. La población de estas zonas vive principalmente de la caza, pesca y agricultura, así como del enganche como marineros en embarcaciones para largas travesías o el buceo. Desde antaño, la Costa Atlántica ha sido considerada como una reserva de recursos minerales (oro, plata, madera, pesca) lo que motivó la explotación indiscriminada de los mismo por personas y empresas sin que esta actividad extractiva conllevara mayor inversión en el bienestar de la población. Por ello, las comunidades de esas regiones se encuentran sumamente empobrecidas y se ubican por debajo del promedio nacional del Índice de Desarrollo Humano.

empleada doméstica, siendo que su economía se basa principalmente en la agricultura para autoconsumo y el trueque¹⁰³.

- **La ausencia de una cultura registral** en la población menos instruida y la percepción del Estado como un ente distante del cual no se recibe mayor beneficio o servicios. Las personas no perciben beneficios en la condición de ser “ciudadanos”, no ven como importante el estar inscritos y por lo tanto no se encuentran motivadas a realizar su inscripción en los RRCC. El tema es percibido como uno de mero trámite, en el que a lo que se apunta es a tratar de disminuir los costos. Por ejemplo, los nacidos en ciertos pueblos de frontera prefieren hacer la reposición de su partida en otro sitio, en lugar de aquél en donde nacieron, y en algunos casos, cuando un niño pequeño, ya inscrito en los RRCC fallece, se suele “pasarle” su identidad (y el certificado de nacimiento) al hermano siguiente, menor en un año, poniéndosele el mismo nombre. Así, se ahorra el costo de una nueva inscripción. En general, el menor nivel educativo de la población rural influye asimismo en una menor conciencia de sus derechos ciudadanos. La población está desinformada, no conoce sus derechos y asocia la existencia de la cédula de identidad principalmente con la votación electoral antes que con los derechos que se tiene como ciudadano.

Por ejemplo, un poblador de Tipitapa, de aspecto famélico y emaciado y de unos 40 años, cuyo octavo hijo nacía por esos días en el Hospital Vélez Paiz de Managua, nos refería: “¿Para qué sirve apuntarse (registrarse)? Yo a ninguno (de mis hijos) los he apuntado (inscrito en el RRCC); yo tampoco soy apuntado, y sin ir a la escuela he mantenido 8 hijos”.

- **La resistencia de muchas madres a inscribir a sus menores hijos(as) cuando éstos no son reconocidos legalmente por el padre.** Este aspecto adquiere importancia por el elevado porcentaje de nacimientos fuera del matrimonio y una creciente tasa de embarazo adolescente. En algunos casos se escucha a las madres de niños sin registro de nacimiento que los RRCC no admiten registrarlos salvo que el nombre del padre también sea puesto en el certificado (una aseveración que no se sustenta en la realidad, pues la ley permite que un niño(a) sea inscrito duplicando el primer apellido de la madre o poniendo ambos apellidos de la misma, en caso que el padre no lo reconozca). Esta resistencia, caracterizada por supeditar el registro del niño al reconocimiento del mismo por el padre, parece estar asociada a factores culturales, por los que en algunos casos estas madres intentarían evitar dejar evidencia escrita de una situación potencialmente “estigmatizante” desde el punto de vista social. En ciertos casos se evita inscribir a los hijo(a)s extra-matrimoniales por la vergüenza social que acarrea esta situación (factor mencionado por el 20% de los participantes en los grupos focales en este país). Como en Nicaragua no existe un Código de Familia ni ley de paternidad ni se utilizan legalmente las pruebas de sangre o ADN como medio probatorio (sólo se puede hacer las pruebas con el consentimiento del varón), las mujeres ven en muchos casos limitadas sus posibilidades de hacer valer el derecho de sus hijo(a)s a un reconocimiento paterno¹⁰⁴. En estos casos, pareciera existir cierta confusión

¹⁰³ Alguna información sobre costos puede ayudar a ilustrar este punto. Por ejemplo, en el 2005 el transporte a Bilwi desde una comunidad ubicada a una hora de distancia tiene un costo de 20 córdobas, pero desde comunidades más distantes como Río Coco ello puede costar 600 córdobas y desde Waspán unas 800 córdobas (US\$ 48). Si a este costo se adiciona el costo de alojamiento y alimentación por al menos dos días y los ingresos perdidos durante los días que dure el desplazamiento, se comprenderá que los costos de inscribir a un hijo en los RRCC resultan excesivos y difíciles de sufragar para la mayoría de la población.

¹⁰⁴ De otro lado, elementos culturales como el machismo conllevan que en las zonas rurales se considere que las mujeres necesitan de la presencia y protección de un hombre en el hogar, que un hombre es “más macho” si tiene un mayor número de hijos y que, bajo el supuesto popular de que “quien quiere a la gallina quiere a los pollos”, muchas mujeres produzcan hijos en sucesivas relaciones de pareja. Por estas razones y otras, tales como una elevada tasa de embarazo adolescente, las familias en sectores rurales terminan teniendo un elevado número de hijos.

entre el concepto de reconocimiento paterno y derecho a la identidad del niño, pues el segundo es en realidad independiente del primero.

Un caso ilustrativo de este problema lo constituye el de Isadora Danós Pérez, quien nació en la comunidad de Nazareth y habita ahora en Bilwi. Como no tiene partida de nacimiento la escuela en donde la niña cursa el primer grado amenaza que de no resolver esta situación la niña no podrá seguir estudiando. Según la madre, su ex-marido es “borracho” y no la quiere ayudar, “a pesar de que en la alcaldía han pedido de que vaya el padre”. Según la madre, consultó en la alcaldía de Bilwi si podía omitir el nombre del padre y ponerle sólo el de la madre, pero se negaron. Alternativamente está pensando ponerle a su hija el apellido de su nueva pareja, si ésta se aviene a reconocerla, así como cambiar en la partida de su otra hija mayor el apellido del padre (quien se reconoció a la primera de sus hijas), pues opina que este es un “delincuente”. La madre se queja de que si quisiera sacar a sus hijas por avión hacia Managua “no podría llevarlas sin papeles”.

- **La insuficiente conciencia de los derechos de los niño(a)s a los que se antepone los intereses de terceras personas adultas**, lo que hace que en determinadas circunstancias la(o)s niño(a)s sean meros objetos o instrumentos de transacciones económicas que vulneran sus derechos y bienestar. Por ejemplo, en un caso que se nos refirió, en el Hospital Vélez Paiz de Managua una niña trabajadora doméstica se encontraba dando a luz con su patrona al lado. La empleadora de la niña le proponía a ésta que como el hijo de la patrona era el padre de la criatura por nacer pero la madre (la empleada doméstica) no tenía recursos para mantenerlo, ella se fuera para su tierra, que la patrona se ocuparía del niño y lo apuntaría (registraría) como propio.

La empleada se resistía a ello diciendo que “ella no quería que le quiten a su niño”, pero la abuela le retrucaba que “ella no quería tampoco ver que sus nietos estaban rodando por ahí”.

En otros casos, el registro del nacimiento de un niño es objeto de chantaje y presiones por parte de los progenitores varones. Por ejemplo, en un caso de filiación extramatrimonial en Camoapa, departamento de Boaco, el progenitor de un recién nacido le planteaba a la madre de éste:

“...Si te lo reconozco, no te doy nada de dinero, pero si no te lo reconozco, sí te lo mantengo. De todas maneras yo no voy a malograr mi matrimonio por este niño”.

4.3 El funcionamiento del Registro Civil

4.3.1 La organización del sistema de registro civil en Nicaragua

La función de Registro Civil en la República de Nicaragua es ejercida por el Consejo Supremo Electoral (CSE), instancia que, junto con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, constituye uno de los cuatro Poderes del Estado nicaragüense. Conformado por una junta de 7 jueces titulares y 3 suplentes, el CSE atiende asuntos vinculados tanto con el estado civil de las personas como con temas electorales. Para ello, está organizado en cuatro direcciones principales: La Dirección del Registro Central del Estado Civil de las Personas, la Dirección General de Cedulación, la Dirección de Informática y la Dirección de Cartografía.

La Dirección del Registro Central del Estado Civil de las Personas (DRCECP) tiene como misión el organizar y operar en forma adecuada el Archivo Central de Asientos Registrales del Estado Civil de los nicaragüenses.

Para ello, la DRCECP coordina la labor del personal de 153 Registros Municipales, correspondientes a los 153 Municipios Nicaragüenses en los 17 departamentos del país, así como 5 registros auxiliares establecidos a pedido de los Alcaldes locales en algunos lugares de la Costa Atlántica y Jinotega. Son estas instancias las que otorgan tanto la inscripción en el registro de nacimientos como la cédula de identidad. Se trata de un sistema descentralizado, pues aunque los registros dependen normativamente de la DRCECP, administrativamente dependen de las alcaldías y lo recaudado a este nivel se destina a éstas. Ello puede producir dificultades cuando al renovarse las autoridades municipales se decide eventualmente cambiar al personal de registro civil dependiente de los municipios, o en los casos en que a este personal se le asignen funciones adicionales a aquéllas para las que fue contratado.

A diferencia de Colombia y Chile, en Nicaragua no existe un Número de Identidad Personal (NIP) o Rol Único Nacional (RUN). Sin embargo, en los últimos 5 años **la DRCECP ha desarrollado un proceso de modernización que ha permitido el asiento de una copia del conjunto de libros de registro de nacimiento en la sede central de Managua, la microfilmación del conjunto de partidas de nacimiento a nivel nacional y su transcripción a una base de datos informatizada, por la Dirección General de Informática.** Ello implica la disponibilidad de partidas electrónicas de nacimiento en el íntegro de casos y la posibilidad de una rápida recuperación de datos, siendo que el íntegro de información registral se encuentra disponible en red, a fines de verificación, por lo menos en las cabeceras de departamento.

De esta manera, aunque por ley quien nace en una circunscripción debe ser inscrito en la misma, **un ciudadano nacido y registrado en cualquier punto del país puede obtener una copia de su acta de nacimiento también en Managua.** Igualmente, al pie del acta de nacimiento, en un recuadro reservado para “observaciones”, se van incorporando progresivamente todas las eventuales modificaciones realizadas a la misma, así como otros datos relacionados con la identidad de los ciudadanos (por ejemplo, para los mayores de 16 años en la partida de nacimiento se registra el número de la cédula de identidad).

Sin embargo, a pesar de los avances antes señalados, persisten diversos problemas en el sistema de registro civil nicaragüense. Así por ejemplo, existen ciertos problemas de coordinación interinstitucional entre municipios y la Dirección General del Registro Central, lo que conlleva que los registros manuales de alcaldías que se encuentran en localidades alejadas demoren varios meses en llegar a la cabecera de departamento y al nivel central. Por ello, es importante avanzar en la digitalización integral del sistema en todos sus niveles. Igualmente, el que el sistema de Registro Civil pertenezca al Poder Electoral y no al Ejecutivo conlleva algunos conflictos entre poderes y cierta politización de este sistema. Asimismo, se estima que la existencia de un marco jurídico obsoleto, que determina que la reposición de partidas de nacimiento deba ser realizada por el Poder Judicial, complica innecesariamente los procedimientos de inscripción.

4.3.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

La inscripción en el Registro del Estado Civil está regulada por el Código Civil nicaragüense y el Decreto 722, Ley del Registro del Estado Civil de las Personas, la que en su Artículo 37, estipula: “Es obligación del padre y/o de la madre solicitar la inscripción de la hija o hijo recién nacido, dentro de los 30 días siguientes al nacimiento, para lo cual concurrirán ante el Registrador del Estado Civil de su municipio o Registro Auxiliar en su caso...”. De la misma manera, la inscripción regular de un neonato en el registro civil puede ser realizada hasta el año de nacimiento, período luego del cual toda inscripción deberá ser realizada mediante un procedimiento de reposición judicial de la partida de nacimiento.

El formato, procedimientos y costos de la expedición del certificado de nacimiento están estandarizados a nivel nacional. La expedición del primer certificado por el Registro del Estado Civil es gratuita, lo que no significa, como se vio anteriormente, que el acto de

inscripción no acarree una serie de costos asociados para los solicitantes. Los requisitos para la inscripción regular de un menor dentro del año de su nacimiento son presentar la constancia de nacido vivo (formato del Ministerio de Salud) firmada por quien atendió el parto, presentar la cédula de identidad o certificado de nacimiento de los progenitores, y, en caso de ser casados el certificado de matrimonio, aunque en última instancia basta el reconocimiento directo de los progenitores durante el acto de inscripción. El Código del Niño y el Adolescente prevé la identificación de la huella plantar en el registro de nacimiento, pero en la práctica ello no se lleva a cabo.

En caso de no haber sido inscrita una persona en el Registro del Estado Civil dentro del primer año de su nacimiento, se requerirá pagar una “multa” y realizar un trámite de reposición de partida de nacimiento ante la autoridad judicial, la misma que tendrá un plazo de 8 días para fallar cada caso en base a la presentación de la declaración de dos testigos adultos y una “negativa de inscripción”, expedida por el RRCC en base a la consulta de sus registros y la presentación de algún otro documento que pruebe la existencia de la persona no inscrita (tarjeta de vacunación o certificado de notas de la escuela del niño(a), copia de la cédula de identidad y declaración del padre, etc.)¹⁰⁵. Se trata de un procedimiento oneroso, más aún en los departamentos de menor desarrollo, donde los jueces se ubican generalmente en las principales ciudades o en las cabeceras de departamento, a gran distancia y/o tiempo de recorrido de los lugares en los que vive la población rural, que es la principal aquejada por este problema. Según pudimos estimar, la inscripción mediante reposición judicial de partida, que requiere el concurso de un abogado, costaría a quienes deben realizar este trámite en Bilwi (Puerto Cabezas, capital de la RAAN), entre 800 y 1,000 córdobas (U\$ 48 a U\$ 60), incluyendo honorarios legales, un monto fuera del alcance de la población rural en extrema pobreza.

En el caso de la cédula de identidad, para cuya obtención se requiere presentar una partida de nacimiento, el trámite la primera vez es también gratuito, aunque la obtención de un duplicado en caso de pérdida tiene un costo de 100 córdobas (U\$ 6).

En ciertas zonas del país, como en la Costa Atlántica, los RRCC enfrentan problemas particulares debido a factores culturales, tales como el hecho de que las personas utilicen varios nombres distintos o se inscriban con un nombre distinto al que utilizan usualmente, o incluso que distintas personas utilicen el mismo nombre. Tales casos motivan la rectificación de partidas de nacimiento.

4.4 La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC frente al problema del subregistro de nacimientos

Desde 1997, se han efectuado diferentes acciones dirigidas a resolver la problemática del subregistro. Entre 1998 y el año 2000, el Registro Central del Estado Civil de las Personas promovió el establecimiento de una oficina de RRCC en por lo menos un hospital importante en prácticamente todas las cabeceras de departamento (17) del país. Este proyecto permitió incrementar el número de registro de nacimientos; de las 19 ventanillas registrales hospitalarias que se abrieron, hoy quedan en funcionamiento 9, a cargo de alcaldías locales. Durante los años 1999 y 2000 el énfasis estuvo en las campañas masivas de registro efectuadas a nivel nacional, con énfasis en 21 municipios rurales del norte, centro y atlántico norte del país, las que permitieron registrar a 118,000 niños y niñas. Igualmente, se organizaron y desarrollaron encuentros nacionales, regionales y departamentales en los que participaron funcionarios de otras instituciones afines como el MINSA, Poder Judicial, MECD, MIFAMILIA, INIFOM y

¹⁰⁵ La Ley nicaraguense confiere cierta flexibilidad al procedimiento, indicando que el mismo puede ser realizado en el lugar de origen, en forma verbal. Ello ha permitido la implementación de programas masivos de inscripción de nacimientos, con auspicio de UNICEF y SCF y llevados a cabo por el Registro del Estado Civil y distintas ONGs en algunos municipios con un elevado subregistro de personas.

organismos de la sociedad civil. Asimismo, se elaboraron materiales educativos para ser distribuidos en hospitales, centros de salud, oficinas gubernamentales y ONG con la finalidad de proveer información sobre los mecanismos para las inscripciones registrales, enfatizando sobre el derecho de niños y niñas a una identidad. En los últimos años y a pedido de algunos alcaldes de Municipios de Jinotega y de la Costa Atlántica, el Registro Central del Estado Civil de las Personas estableció **registros auxiliares** en 5 puntos de dichas regiones.

Save The Children Fund (SCF) de Canadá, con el apoyo financiero de UNICEF y Plan Internacional, en coordinación con la Dirección del Registro Central del Estado Civil de las Personas y con 5 Municipios de la Región Autónoma del Atlántico Norte, ha venido implementando desde el año 2003 campañas de empadronamiento e inscripción tardía de nacimientos (reposición de partidas) en comunidades distantes y zonas rurales de dichas circunscripciones, ubicadas en algunos casos a 2 días de distancia de los municipios. Para el desarrollo de este programa se ha invertido U\$ 150,000 en los últimos dos años, habiendo logrado inscribir, a través del apoyo operativo de distintas ONGs locales que ejecutan el programa, tales como Cedezca¹⁰⁶, Movimiento de Mujeres y Acción Médica, a cerca de 70,000 niño(a)s (40,000 en Siuna, 4,795 en Bonanza, 7,175 en Rosita y 11,965 en Puerto Cabezas, 6,000 niños en Prinzapolka). Con el apoyo financiero de UNICEF se espera inscribir a 30,000 niño(a)s adicionales en el año 2005 en Waspán. El estimado extra-oficial de Cedezca con respecto al número de niño(a)s y adolescentes no registrado(a)s en la RAAN es de 120,000 personas. Por su parte, SCF-Canadá estima que **el índice nacional de subregistro de nacimientos se ubicaría en torno al 37%, siendo que en la región de la Costa Atlántica aquél alcanzaría a 80% de la población infantil.**

Parte importante del problema de la indocumentación en Nicaragua está constituido por el carácter “invisibilizado” que tiene este fenómeno, en la medida en que, por ejemplo, las estadísticas vitales son muy poco confiables en la región de la Costa Atlántica, lo que obstaculiza los esfuerzos de planificación. Por ejemplo, en Siuna se planificó inicialmente inscribir a 20,000 niño(a)s, pero se terminó ejecutando el doble de esta meta. Aún así, y a pesar de los esfuerzos de estas campañas¹⁰⁷, el número de población no atendida sigue siendo alto en distintas circunscripciones (p.e., en Siuna no se pudo atender a 11,500 personas adicionales y en Bonanza a 1,400) y según el representante del Consejo Supremo Electoral en Bilwi, sólo en Siuna existen 17,000 casos nuevos pendientes de inscripción para la próxima etapa del programa. De otro lado, en la experiencia de SCF y de forma distinta a lo que aparentemente sucede en otros países, no se perciben diferencias en cuanto al porcentaje de población indocumentada de ambos géneros.

¿Cómo se desarrollan las campañas de inscripción? Las brigadas de rescate o grupos itinerantes, visitan determinadas “comunidades núcleo” a las que asiste la población para recoger información sobre los niños no inscritos y registrar sus nombres en un formato llamado “hoja de resuelve”, en la que figura la fecha de nacimiento del niño y el nombre de éste y los padres (los padres y los dos testigos necesarios para este procedimiento deben contar con cédula de identidad, pero si los padres no tuviesen cédula se inscribe a los niños basados en el testimonio de los testigos, que indican quiénes son los padres). Luego la información recogida

¹⁰⁶ Centro de Derechos Humanos y Autonómicos de la Costa Atlántica, organización multiétnica sin fines de lucro.

¹⁰⁷ Parte importante de la inversión en estas campañas está constituida por la inversión en recursos humanos, papel impreso y otros insumos necesarios para el funcionamiento de la actividad registral, en la medida en que debido a restricciones presupuestales, los RRCC carecen en algunas circunscripciones de los medios materiales y financieros suficientes para desarrollar a cabalidad su labor. Las campañas incluyen la participación de “brigadas de rescate” en comunidades núcleo, las que emplean cartelones, afiches y “mantas” mediante las cuales se difunde los lugares y requisitos de inscripción. Asimismo, se realizan charlas en escuelas y en asambleas comunitarias, en las que se plantea la corresponsabilidad entre los padres de familia y el Estado en este tema, así como programas de difusión radial (y en algún caso televisiva) mediante emisoras locales y se incluyen viñetas elaboradas por niños y niñas. La idea de estas actividades es despertar la conciencia de las personas sobre el hecho de que la identidad es un derecho y sobre la utilidad derivada de la misma, así como preparar a la gente para el día en que se realizará la inscripción masiva.

es vaciada en formatos ad-hoc y llevada donde el Registrado Civil, para la expedición de la constancia de “negativa de registro”. Luego, en el caso de la reposición de partidas, esta información es llevada donde el Juez de Familia, de quien se recaba una “orden de inscripción” dirigida al RRCC, bajo la cual el Municipio expide la partida de nacimiento, la que es luego llevada a la comunidad de origen para ser entregada a la familia solicitante. En todos los casos, las campañas mantienen claramente delimitados los roles de cada instancia, reservando la parte técnica del trabajo para el personal del Consejo Supremo Electoral y de los Municipios, por ser su responsabilidad.

Para el desarrollo de las campañas resulta importante no sólo la alianza estratégica establecida entre diversas agencias de cooperación, sino asimismo la coordinación con el gobierno regional y las alcaldías, de manera que se integren en las acciones de registro y faciliten el traslado de sus registradores a las comunidades los fines de semana. La participación de la comunidad se da a través de las organizaciones comunitarias que apoyan las campañas y que contribuyen a difundir las fechas y a asegurar el apoyo logístico (p.e., casas de pobladores en las que dormirán y tomarán sus alimentos los registradores). Asimismo, resulta importante la articulación de las campañas con otras organizaciones locales y/o públicas, tales como iglesias, asociaciones de productores, programas agrícolas y otras, las que ayudan a difundir mensajes mediante sus promotoras y en el “re-registro” de los beneficiarios. Por ejemplo, en Molukuku, los líderes comunales hacen un pequeño “pre-censo”, de manera que cuando llegan los brigadistas con el juez ya se sabe cuántas personas deberán ser inscritas. De la misma manera, al momento de la entrega final de certificados de nacimiento, éstos son entregados al líder comunitario, quien los distribuye en tre las familias de la comunidad.

Igualmente, la Coordinadora de los Derechos del Niño (CODENI) ha llevado a cabo anteriormente diversas campañas a fin de promover una mayor conciencia de la población sobre el derecho a una identidad y nacionalidad.

4.5 Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de partida de nacimiento y cédula de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud

4.5.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad

Los derechos más básicos que se ven afectados por la carencia de una partida de nacimiento y posteriormente de una cédula de identidad, son los de poseer una identidad y nacionalidad reconocidas por la sociedad. A estos derechos, los del nombre y la nacionalidad, se suman otros problemas conexos como la imposibilidad de casarse legalmente y de inscribir y reconocer a los propios hijos. Este aspecto derivado del anterior constituye un eje fundamental del problema de la pervivencia de la situación de “indocumentación” de grandes masas de población rural, pues en ciertos casos **se termina por configurar un círculo vicioso que se traspasa de generación en generación**: Sin cédula de identidad un padre no podrá inscribir a sus hijos y éstos a su vez, sin partida de nacimiento, al llegar a la vida adulta no podrán sacar una cédula de identidad.

La Sra. Juana Lugón, Jueza del Barrio en la comunidad de Liun o “barrio del muelle” en Bilwi alude a este aspecto cuando define la partida de nacimiento como “el pasaporte de uno”, añadiendo que “sin pasaporte no soy nada, no soy nicaragüense”.

Otro derecho que se ve afectado en la práctica por la carencia de documentos de identidad es el de libre circulación por el territorio nacional, pues sin una cédula de identidad no se puede salir de una región o departamento hacia otro. Por ejemplo, en la RAAN la policía pide a los viajeros la cédula de identidad en la carretera, siendo posible que alguien sea detenido para ser “investigado” en caso de carecer de dicho documento. Igualmente, las personas se ven

imposibilidades de viajar en avión si carecen de cédula de identidad, y los menores de edad no pueden dejar el país legalmente en ausencia de sus padres (por ejemplo, para reunirse con éstos si sus padres viven fuera del país). Ello afecta también a los adultos sin documentos de identidad, quienes no pueden sacar pasaporte en caso de carecer de cédula, ni podrán aprovechar en el futuro el beneficio de viajar legalmente por los países del CA4 (Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador) utilizando sólo la cédula de identidad.

*A veces, la imposibilidad de viajar afecta los derechos más fundamentales de las personas y deriva en situaciones de vida o muerte. Por ejemplo, una trabajadora social del hospital de Bilwi nos informó el caso de una paciente de la comunidad de Río Coco, quien padecía de **cáncer al seno** y a quien se buscó que pudiera ser trasladada por la Aviación del Ejército para ser operada en Bilwi. Sin embargo, se le negó la posibilidad de ser trasladada por carecer de cédula de identidad. El Gobierno de la RAAN estaba buscando apoyar dicho traslado a través de una donación de la empresa de transportes La Costeña y una gestión especial ante la autoridad aeroportuaria.*

Igualmente, las personas que carecen de cédula de identidad se ven privadas de la posibilidad de adquirir propiedades y venderlas (o legarlas a sus descendientes), establecer empresas y negocios legales, obtener licencia de conducir, realizar trámites ante los bancos, recibir crédito o remesas vía bancos¹⁰⁸. Bajo las formas de derecho consuetudinario que priman en las zonas rurales, el reconocimiento de los derechos de propiedad no suele ser acreditado con papeles sino por el reconocimiento de familiares y vecinos, tal como la filiación, que es reconocida espontáneamente por la gente (“Juan es hijo de Pedro”). Bajo este sistema de carácter simple, los campesinos hacen un pago anual a la comunidad o el territorio. Sin embargo, este sistema no da cuenta adecuada de los “saltos registrales” (por ejemplo, quien lega la propiedad puede ser un tío abuelo y no el padre), ni permite proteger a las personas frente al despojo legal de terceros (vía denuncia de tierras), ni el otorgamiento de títulos de propiedad o el acceso al crédito agrícola.

Gonzalo Ramírez (24), poblador de Bilwi y originario de la comunidad de Río Abajo (cerca de Waspán), resume la situación de los jóvenes indocumentados: “No me dan empleo porque no tengo cédula; tampoco puedo volar fuera de Bilwi, porque sin cédula no te dejan viajar. Tampoco he podido inscribirme en una escuela de educación técnica y no puedo cobrar cheques en los bancos por desconfianza de los funcionarios”.

Asimismo, la carencia de documentos de identidad limita el acceso al empleo en el sector formal (por ejemplo, sin cédula de identidad no se obtiene trabajo en el sector de la maquila). Similarmente, para obtener ciertos trabajos se pide el record policial de las personas, pero este no es otorgado si las personas no presentan su cédula de identidad. De la misma manera, aunque el 70% de la población nicaragüense está empleada en el sector informal, para el empleo formal se requiere de cédula de identidad, sino no pueden registrarse en Instituto Nicaragüense de Seguridad Social

De otro lado, las personas que carecen de cédula de identidad ven imposibilitado o muy seriamente limitado su acceso a la justicia, así como la posibilidad de realizar trámites ante las autoridades políticas. En general, debido a la carencia de este documento las personas ven “conculcados de facto” una serie de derechos políticos, tales como el derecho a elegir y ser elegidos para cargos públicos.

¹⁰⁸ Hasta hace unos años las personas podían utilizar la licencia de conducir, el carnet del seguro social, el carnet de una universidad o el pasaporte como medio de identificación, pero con la puesta en vigencia de ley del Registro Civil en Enero de 2001 esto cambió progresivamente, siendo obligatorio presentar la cédula de identidad, al menos en el sector urbano y formal, para realizar diversas transacciones y trámites.

Adicionalmente, la falta de partidas de nacimiento facilita el tráfico de niños hacia la explotación comercial sexual infantil y las adopciones ilegales, pues oficialmente, estos niños “no existen” como personas. Por ejemplo, según se nos refirió, no es infrecuente que por motivos económicos se den (falsas) “adopciones de hecho”, en las cuales se establece un trato informal entre los adoptantes y la madre de un recién nacido. Por ejemplo, la verdadera madre da un nombre falso en el hospital (el de la adoptante) o pare en casa con una partera, lo que luego facilita que el recién nacido sea inscrito en los RRCC como hijo de la “adoptante”.

4.5.2 El acceso a la Educación¹⁰⁹

4.5.2.1 Indicadores educativos en Nicaragua

Hacia el año 2004 la cobertura de educación pre-escolar era de 43.91% de la población de 3 a 6 años, la cobertura de educación primaria en Nicaragua alcanzaba a 88.51% de la población de 7 a 12 años y la cobertura de la educación secundaria alcanzaba a 52.68 del universo de adolescentes de 13 a 18 años de edad. Las tasas de deserción anual eran de 9.86 para el nivel pre-escolar, 6.07% para el nivel primario y 10.9% para el nivel secundario, por lo que las tasas netas de escolaridad eran de 30.77 para el nivel pre-escolar, 82.58% para el nivel primario y 40.09% para el nivel secundario. La tasa bruta de escolaridad (2002) era de 53.5%. El porcentaje de población de 6 y más años que sabe leer y escribir era 74.1%, según la ENDESA 2001. Las tasas de deserción y repitencia son significativamente mayores en el sector rural, tanto en la Costa Atlántica como en la zona norte y fronteriza del país, en donde existe un mayor porcentaje de población, con frecuencia perteneciente a minorías étnicas, habitando en forma dispersa, y en donde, a pesar de que por ley son educado(a)s en su propia lengua nativa hasta el 4to grado de primaria, lo(a)s niño(a)s tienen que caminar grandes distancias para llegar a una escuela.

4.5.2.2 La carencia de partida de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

Desde 1993 en que se inició el proceso de autonomía de los centros educativos, el sistema educativo ha atravesado un creciente proceso de descentralización e incremento de la autonomía pedagógica, administrativa y financiera de los consejos escolares, conformados por padres de familia, docentes, alumnos y directores). Una de las principales consecuencias del subregistro de población (ahí en donde los recursos se transfieren por el mecanismo de capitación), es que **ahí en donde exista subregistro de población existirá una sub-asignación de recursos en las transferencias municipales, las que serán insuficientes para la verdadera dimensión y necesidades de la población.**

Según voceros del MECD, aunque se encuentra en funcionamiento un sistema de asignación financiera a las escuelas por número de alumnos atendidos, existiría la flexibilidad suficiente en escuelas del sector urbano para otorgar un plazo a los alumnos que no cuenten con documentos de identidad para regularizar su situación, mientras que en el sector rural el Director del Centro junto con el Delegado Municipal del MECD se encuentran autorizado para realizar matrículas “juradas” o “certificadas”, mediante las cuales el Delegado Municipal revisa la veracidad de la inscripción (existen 132 delegados municipales del MECD), fuera de que la flexibilidad en relación a los procedimientos sería en general mayor en zonas rurales¹¹⁰.

¹⁰⁹ Fuente: “Estadísticas de Bolsillo” del Ministerio de Educación Cultura y Deportes.

¹¹⁰ Algunas iglesias tienen registros regionales de bautismo y las constancias emitidas por estas instituciones son utilizadas como prueba auxiliar para la reposición de partidas. En ciertos casos, las escuelas rurales alejadas de las cabeceras de municipio aceptan las partidas de bautismo como si se tratase de certificados de nacimiento, permitiendo que los alumnos continúen los estudios secundarios. Sin embargo, cuanto más cerca de las ciudades y poblados mayores se encuentren los individuos, mayores serán las exigencias documentarias a cumplir y menor la flexibilidad ante su carencia.

El Ministerio de Educación promueve acciones de información sobre los requerimientos para la matrícula por radio, TV y medios visuales (banderolas y otros), pero no cuenta con información actualizada con respecto al porcentaje de población escolar que carece de partida de nacimiento. A pesar de la flexibilización de procedimientos (pues según se nos explicó “a ningún niño se le podía negar la matrícula”) **se estima que en caso de que un educando de 6to grado de primaria carezca de documentación de identidad éste no podría recibir un certificado de estudios primarios ni progresar hacia el nivel secundario, por lo que la carencia de partida de nacimiento sí constituiría un serio limitante para acceder al derecho a la educación**¹¹¹.

Por ejemplo, Brad P. (20), hija de padres nicaragüenses, nació en Honduras durante los años 80 y vino a Bilwi a los 3 años de edad. Estudió la primaria pero no pudo pasar a secundaria por carecer de certificado de nacimiento. A los 17 años pudo finalmente obtener una reposición de su certificado de nacimiento en base a una partida de bautismo de su Iglesia.

En otro caso, la niña Giovanna Sánchez Hernández de 14 años de edad, había sido originalmente mal inscrita en los RRCC de su comunidad de origen, siendo sólo inscrita con el apellido del padre, sin un segundo apellido. Por tal razón, no la querían aceptar en una escuela secundaria en Bilwi, capital de la RAAN. Perdió un año de estudios regularizando sus papeles, pero para rectificar su partida tuvo que pagar un abogado y en ese momento no tenía suficiente dinero.

Igualmente, Charlie P., de 16 años de edad, estudió la educación primaria en la comunidad de San Carlos, cercana a Waspán, en donde, a pesar de no tener partida de nacimiento, le dieron su certificado de estudios. Sin embargo, al trasladarse a Bilwi para estudiar la secundaria no lo quisieron admitir en la escuela, por carecer de partida de nacimiento. Perdió un año de estudios y sólo pudo ingresar a la escuela luego de sacar su certificado de nacimiento a través de la campaña de inscripción tardía de SCF-Cedehca.

En otros casos, los errores en la redacción de las partidas de nacimiento pueden llevar a limitar el acceso a la educación en forma importante:

Por ejemplo, Gina Gómez, cuya hija Gina, de 7 años, nacida en Bilwi, no podía iniciar sus estudios de Primaria por carecer de certificado de nacimiento. La madre sostiene que ello se debía a que “no era reconocida por el padre” y a que “en los colegios privados son más estrictos con los requisitos”. Finalmente logró que se aceptara en forma provisional a la niña utilizando un certificado de bautismo.

En otro caso, el de la Sra. Sara Lindy Méndez Silva en Bilwi, debido a que la madre carecía de cédula de identidad, ésta no podía inscribir a sus hijos en el registro de nacimiento, razón por la que no los aceptaban en la escuela. Como resultado de ello, sus hijas de 9 y 8 años de edad presentan un retraso escolar de 2 años, siendo que finalmente lograron sacar su partida de nacimiento gracias al programa de SCF- Cedehca.

Asimismo, los niño(a)s que carecen de partida de nacimiento pueden verse excluidos en ciertos casos de acceder a recibir becas de estudios a nivel técnico o para continuar sus estudios de educación secundaria.

Por ejemplo, en el caso de la niña Cindy Geraldine Barhum Frei, cuyo padre falleció cuando ésta tenía 6 meses de edad, sin haberla reconocido, esta originalmente sólo llevaba el apellido Frei; cuando al llegar a secundaria hubo la oportunidad de que le otorgasen una beca, surgió

¹¹¹ Igualmente, cuando se implementó el programa de becas “Aprende”, auspiciado por el Banco Mundial, el poseer una partida de nacimiento era una condición necesaria para recibir beneficios.

el obstáculo de carecer de otro apellido. La alcaldía le dio finalmente una constancia especial en la que se colocó el apellido “Barhum”, para lo que tuvo que ser reconocida por la abuela materna.

De otro lado, en el Programa de Educación Básica de Adultos (ciclo acelerado para población mayor de 15 años en base a la metodología “círculos de alfabetización”), el mismo que opera con más de 100,000 estudiantes en más de 100 municipios y principalmente en zonas rurales (aunque menos intensamente en la zona Atlántica), en ningún caso se niega el acceso al programa para personas indocumentadas. Simplemente se les asigna un código temporal en base a la fecha de nacimiento de los sujetos hasta que los mismos regularicen su situación, y en algunos casos se realizan coordinaciones con las alcaldías para la realización de inscripciones masivas. El tema de la carencia de documentación de identidad es también abordado como uno de los contenidos de la formación que se imparte. Este programa ha experimentado dificultades para poder abonar el pago de honorarios a algunos facilitadores comunitarios y supervisores territoriales del mismo, por carecer éstos de cédula de identidad. Debido a ello, han debido prescindir de los servicios de algunos de los mismos.

4.5.3 El acceso al sistema de atención en Salud

4.5.3.1 Indicadores de salud en Nicaragua ¹¹²

El Ministerio de Salud se encuentra organizado en 17 SISLAIS (Sistemas locales de Atención Integral en Salud), uno por departamento del país. La cobertura nacional del sistema integral de salud del Estado nicaragüense, conformado por empresas prestadoras de servicios de salud de carácter público y privado alcanza a 65% de la población nicaragüense, siendo que la población no atendida se concentra principalmente en zonas rurales, y en particular en los departamentos de la Costa Atlántica. Al 2003, la tasa de mortalidad materna sobre 100,000 nacidos vivos era de 83.4, la mortalidad infantil por 1,000 nacimientos era de 35 –año 2001–), la cobertura de parto institucional 50% (aunque en la Costa Atlántica es menor a 40%) y el porcentaje de nacimientos en madres adolescentes 31.9%. El número de médicos por 10,000 habitantes era de 3.8, el número de camas por 10,000 habitantes era de 9.2, la cobertura de control prenatal 70% y la cobertura de control puerperal 56.3%.

4.5.3.2 La carencia de partida de nacimiento o cédula de identidad como barrera de acceso a servicios de salud

Habida cuenta la gran dispersión de la población y barreras geográficas en ciertas zonas del país, el MINSA ha planteado institucionalizar la metodología de “brigadas itinerantes de salud”, pues en algunos lugares las personas requieren de hasta 3 días para llegar a un centro de salud; asimismo plantea articular el sistema de salud del MINSA con la acción de proveedores de medicina tradicional o *sukias*, pues en algunas comunidades la población tiene recelo de los médicos modernos.

Legalmente, para la atención gratuita en los establecimientos de Salud del Estado no se debiera solicitar documento alguno; sin embargo, se pide la cédula de identidad porque el número de expediente médico suele ser igual al número de la cédula de identidad de las personas (se emplea un sistema de “expediente único nacional” basado en la cédula de identidad, pues los 6 números intermedios presentes en ésta corresponden a la fecha de nacimiento de las personas). Usualmente, se solicita también, al menos en Managua, una copia del recibo de agua, para establecer el lugar de residencia de las personas, dado que el sistema obliga a que las personas se atiendan en el centro de salud ubicado en su zona de residencia. Aunque legalmente, aún si

¹¹² Fuente: Indicadores básicos de salud 2004 – Oficina de Estadística/ Cuentas Nacionales de Salud - Ministerio de Salud.

una persona no presentase cédula de identidad debiera recibir atención médica, según el propio MINSA, en algunos casos se ha recibido quejas de personas a las que se les ha negado la atención puesto que la cédula de identidad o el recibo de agua no correspondían a la localidad en la que buscaban ser atendidos.

Asimismo, la carencia de documentos de identidad produce problemas de “filtración” que promueven errores de inclusión y subsidios cruzados, siendo que personas aseguradas en el sector privado logran hacerse atender en el caso de servicios costosos en los centros de salud del sector público.

A fin de mejorar el registro de estadísticas vitales, el MINSA ha desarrollado un programa piloto en los departamentos de Chinandega y Estela, de manera de admitir la notificación de nacimientos y defunciones a los puestos de salud que emiten las constancias respectivas por parte de líderes comunitarios vinculados al MINSA y las alcaldías (en los últimos años se ha potenciado la participación ciudadana, siendo que el MINSA cuenta con una red de 20,000 brigadistas voluntarios que apoyan diversas actividades, como las campañas de vacunación). Asimismo, se ha promovido cambiar la denominación “certificado de nacimiento” (emitido por el MINSA) a “constancia de nacimiento”. Asimismo, se está estudiando promover que, como en el caso de Chile, los Directores de Hospitales principales puedan cumplir la función de Registradores Auxiliares de los RRCC.

Dentro de los testimonios que se recogió sobre exclusión en relación a de otros servicios, tales como educación, debido a la carencia de documentos de identidad, el conjunto de informantes manifestó **no** haber tenido problemas en este campo en relación a la atención por el sistema de salud.

4.6 El acceso a programas de reducción de la pobreza y a otros servicios sociales

4.6.1 La Red de Protección Social del Ministerio de la Familia

4.6.1.1 Descripción del programa

La Red de Protección Social (RPS) constituye el principal programa de reducción de pobreza que implementa el gobierno nicaragüense, desarrollado desde el Ministerio de la Familia. En su primera fase, que fue implementada por el FISE entre los años 2000-2002, benefició a 10,000 familias en 21 comarcas de 6 municipios, en base a un presupuesto de U\$ 10 millones. La actual segunda fase en curso, implementada por el Ministerio de la Familia entre los años 2003-2006, apuntaba a beneficiar a 22,500 familias en 54 comarcas de 6 municipios de 3 de los 17 departamentos de Nicaragua (Madriz, Matagalpa y Jinotega -incluye la continuación del apoyo a beneficiarios de la primera fase-), en base a un presupuesto de U\$ 30.2 millones, con aportes del BID (U\$ 20 millones), el Banco Mundial (U\$ 3 millones), el Banco Centroamericano de Integración Económica (U\$ 5 millones) y la contribución gubernamental (U\$ 2.2 millones).

Para la selección de comunidades y familias, en las comarcas con más de 55% de extrema pobreza se aplicó el *método de focalización geográfica*, considerando como elegibles para el programa a todas las familias residentes en las mismas; en las comarcas con menos de 45% de extrema pobreza, las familias se seleccionaron aplicando el *método de focalización por hogar* o método de variables próximas del consumo, aplicado en la Fase I. En las comarcas con un intervalo entre el 45% o más de extrema pobreza y menor de 55% de extrema pobreza, la decisión del método de selección quedó a criterio del programa en base a otros parámetros, tales como la existencia de factores climáticos adversos. En la segunda fase, para la selección de ciertas comarcas se adicionó al criterio de pobreza el de potencialidad productiva (p.e., las comarcas de Wiliwili, San Dionisio, Río Blanco). La implementación del componente productivo (e.g. formación profesional, agropecuaria y no agropecuaria de 4,000 jóvenes en 6

municipios, de los cuales 80% son insertados en programas productivos) es coordinada con el Instituto de Desarrollo Rural, el Instituto Nacional de Tecnología y el Ministerio de Trabajo (bolsa de trabajo).

La RPS tiene como propósito propiciar la acumulación de capital humano de las familias en extrema pobreza a través de la promoción de cambios de comportamiento de esas familias. Para ello, la RPS apunta a suplementar el ingreso de las familias en extrema pobreza por un período de hasta tres años, para incrementar el gasto en alimentación; aumentar el cuidado de niños de 0 a 9 años, de la mujer en edad fértil y de los adolescentes en general y reducir la deserción de los alumnos del 1^{ro} a 4^{to} grado y que tengan entre 7 y 13 años, en las áreas del Programa.

El programa, que emplea directamente a un total de 75 personas, tiene un carácter eminentemente participativo y su implementación se encuentra organizada sobre la base comitales, comités locales y comités técnicos. La RPS actúa a nivel del estímulo de la demanda de servicios de educación y salud, mediante el otorgamiento de: bonos escolares bimestrales entregados a las familias que tengan al menos un hijo matriculado entre 1ro a 4to grado y que tengan entre 7 y 13 años de edad, un bono anual de mochila escolar por cada niño matriculado y un bono de seguridad alimentaria de valor anual decreciente para hogares en extrema pobreza, condicionado a la asistencia de los niños de 0-5 años a esquemas de vigilancia y promoción del crecimiento y desarrollo y la asistencia de los niños 7-13 años a clases. Los diversos bonos se complementan con diversas actividades de atención psicosocial dirigidas a las madres titulares de las familias. Más recientemente, la RPS ha incorporado acciones de formación ocupacional y de habilitación para la inserción en programas productivos, dirigida a jóvenes de 14 – 25 años. Asimismo, la RPS incluye acciones a nivel de la oferta educativa a través de un bono pagado a las escuelas por cada alumno matriculado y acciones de capacitación de maestros miembros de consejos escolares, así como un apoyo a la mejora de la oferta de salud a través de la provisión de insumos necesarios normados por el MINSA y suministrados por dicho ministerio, acciones de capacitación de profesionales de la salud y el pago a proveedores externos de servicios de salud preventiva y capacitación a cambio del logro de metas en la extensión de cobertura de las familias del Programa.

4.6.1.2 Resultados/ Cobertura del Programa

Los resultados de la fase piloto (2000-2002) del programa fueron muy positivos: mientras que en las áreas-control en donde no funciona el programa se matricularon 75% de niño(a)s en edad escolar en el 1er a 4to grado, en las áreas en donde opera el programa la matrícula escolar correspondiente alcanzó a 93% de niño(a)s. Asimismo, la desnutrición crónica infantil disminuyó en 5.3% en las zonas en donde opera el programa (2.2% más que en el promedio del país).

Hacia el primer trimestre del año 2005 la RPS beneficiaba a 85 comarcas en 9 municipios de tres departamentos; de éstas en 68 se aplicó para la selección el método de focalización geográfica y en 17 el método de focalización por hogar.

En el conjunto de municipios existían 17,243 familias activas, comprendiendo 100,071 personas, entre los cuales 20,623 niños(a)s beneficiario(a)s del bono escolar y 13,712 niño(a)s beneficiario(a)s del bono de salud. De otro lado, el número de escuelas beneficiadas en el 2005 con el bono a la oferta escolar era de 628 y el número de maestros que recibían un incentivo era de 1,272.

Aunque no existían datos actualizados sobre el número de niños beneficiarios que carecen de partida de nacimiento, a principios de 2005 **11.59% de las titulares de las familias beneficiarias (2,000 personas) carecían de cédula de identidad**, siendo que 94% de dicha cifra se concentraba en los 3 municipios (Wiliwili, Río Blanco, San Dionisio) en donde el

programa ha ingresado a trabajar más recientemente, y en particular, 63% en Wiliwili, departamento de Jinotega.

Debido al significativo incremento en costos operativos que ello le significaría, la RPS no opera en los departamentos de la Costa Atlántica, en donde existe también un porcentaje importante de extrema pobreza, pero en donde el problema de la indocumentación es mayor (ver más adelante referencia sobre el porcentaje de beneficiarios indocumentados del PAININ). En realidad, el presupuesto de contrapartida fue diseñado para trabajar con costos operativos correspondientes a Municipios del Pacífico. Igualmente, al elaborar una propuesta de ampliación del programa a partir del 2007 a 3 municipios de la Costa Atlántica se comprobó que debido a la densidad poblacional y a las dificultades geográficas de acceso a la población los costos operativos del programa se duplicarían en dicho caso.

4.6.1.3 Cómo se aborda el problema de la eventual falta de documentos de identidad en los beneficiarios de la RPS

A nivel operativo, la entrega de beneficios del programa se encuentra centralizada en el Ministerio de la Familia. Para hacer llegar directamente los subsidios a las familias se emplea empresas de seguridad y transportes que actúan como proveedores directos, tardando en algunos casos hasta 10 días en entrar y salir de las zonas de trabajo del programa. Los costos operativos de este sistema representan aproximadamente 3% de los fondos distribuidos.

La RPS no planteó en su diseño inicial que los beneficiarios debían de disponer de partidas de nacimiento y de cédulas de identidad como requisito de ingreso. Esto fue establecido en el año 2002 como una necesidad, para las primeras, y producto de una ley nacional, las segundas. Para facilitar la obtención de partidas de nacimiento, en el pasado la RPS, a través de los Comités Locales, desarrolló diversas iniciativas, tales como la realización de asambleas para aclarar los trámites necesarios para obtener las mismas; igualmente, coordinó de manera que el MINSA proporcionara a los proveedores de salud en cada municipio formatos de “constancias de nacimiento”, y gestionó con las alcaldías de manera de asignar un recurso temporal en el registro civil para la atención de las madres titulares beneficiarias del programa. En el caso de reposición de partidas, la RPS facilitó crédito a los beneficiarios de un municipio para el pago de las inscripciones y regaló el costo de emisión de 1,000 partidas tardías. En otros casos, se coordinó que los equipos registradores se constituyeran in situ en comunidades lejanas para facilitar el registro, mientras que en otras se rebajó o exoneró los costos de inscripción. Asimismo, la RPS coordinó con el Consejo Supremo Electoral de manera de facilitar los trámites para la emisión de partidas de nacimiento y de cédulas de identidad, así como de constancias provisionales de identidad (CPI) mientras se emitían las cédulas de identidad definitivas. Igualmente, en el caso de la carencia de partidas de nacimiento la RPS ha coordinado con el Consejo Supremo electoral y los municipios para la eliminación de multas y ha buscado el apoyo de abogados para la reposición de partidas de los beneficiarios.

En la actualidad, los requisitos de identificación solicitados a los beneficiarios antes de su ingreso al programa son la cédula de identidad, en el caso de las madres-receptoras principales, y la partida de nacimiento en el caso de los miembros menores de edad. El solicitar la presentación de partidas de nacimiento y cédulas de identidad como requisito para recibir beneficios ha permitido contar con un padrón de beneficiarios sin duplicidades y llevar un control exhaustivo de la aplicación de vacunas en lo(a)s niño(a)s.

Sin embargo, aunque oficialmente “no está permitido que se use otro documento para cobrar el dinero”, la flexibilidad introducida en el programa ha hecho que **la carencia de alguno de estos requisitos no impida que las personas puedan participar transitoriamente del programa** hasta que subsanen dicho problema. Así, al tiempo que **la RPS da un plazo de 6 meses para la regularización de la documentación faltante**, el programa ha establecido “actas de identificación” y ha creado su propio documento de identificación (“carnet de la RPS”, con

numeración, foto y huella digital), basado en el empadronamiento realizado por las promotoras del programa y la presentación de dos testigos con cedula. **En caso de no cumplir los beneficiarios con regularizar los documentos faltantes en los plazos previstos, se supone que se les retiraría del programa,** aunque la existencia de un sistema de identificación propio del programa flexibiliza y contradice esta condicionante (**nótese que a Abril de 2005 cerca de 12% de las titulares de las familias beneficiarias carecen aún de cédula de identidad**).

4.6.2 El acceso a otros servicios sociales: El caso del PAININ

El Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense, PAININ, es una iniciativa del Ministerio de la Familia iniciada en 1998 y que cuenta con una contribución parcial del BID. En el año 2005 beneficia a 103,000 niño(a)s en 66 Municipios, comprendiendo 1,485 comunidades pobres seleccionadas mediante la realización de diagnósticos participativos que apuntan a seleccionar a aquéllas comunidades que presentan tanto una mayor demanda como mayores condiciones de viabilidad para la implementación del PAININ. En términos generales, la cobertura del PAININ es de 30 a 35% de las comarcas existentes en un municipio.

A través de la provisión de servicios por ONGs, el programa brinda servicios de estimulación temprana, alimentación complementaria, de vigilancia del crecimiento y desarrollo, de consejería a gestantes y madres lactantes, consejería a familias y consejería a jóvenes. El programa apoya el funcionamiento de 1,124 centro infantiles comunitarios (centros pre-escolares) y casas-base en modalidad itinerante en zonas de elevada dispersión de población. Debido a que el criterio de focalización es por comunidad, el programa beneficia a todas las familias existentes en la misma; el PAININ estima que 85% de sus beneficiarios corresponden a población altamente vulnerable. El PAININ está organizado en 3 regiones: Norte, Centro-Sur y Pacífico; desde ésta última atiende a distancia a 2 municipios de la Región del Atlántico Norte, a los que se llega por avión.

Una de las metas del programa es elevar el porcentaje de beneficiarios con partida de nacimiento a por lo menos 90% de la población infantil en las comunidades atendidas. La importancia de esta línea de actividad del PAININ radica en que, según los propios registros del programa, **sólo 57.24% de lo(a)s niño(a)s beneficiario(a)s del programa a nivel nacional cuentan con una partida de nacimiento**, y que en algunos poblados, como Waspán en la Mosquitia nicaragüense (RAAN), **sólo 31.10% de lo(a)s niño(a)s beneficiario(a)s han sido inscritos en los RRCC**. Este ejemplo es indicativo del elevado porcentaje subregistro de nacimientos que se observa en Nicaragua, así como de su mayor concentración en determinadas zonas del país, y entre éstas, en las zonas de la Costa Atlántica, en donde las comunidades se encuentran dispersas, y de la Sierra Central, en donde son mas bien las familias las que habitan en forma dispersa.

Como parte de su contrato con el Ministerio de la Familia, las ONGs que brindan servicios al PAININ tienen como compromiso y contrapartida la realización de acciones para incrementar el registro de nacimientos. Las acciones para este fin son variadas e incluyen el apoyo a acciones de las Alcaldías para la inscripción masiva de beneficiarios.; por ejemplo, en el municipio de Tola una ONG facilitó al Juez y a la Alcaldía el uso de un vehículo para ir a realizar la labor de registro y reposición de partidas de nacimiento. El PAININ ha considerado incluir, dentro de la 3ª Fase del Programa, una pequeña partida para apoyar las iniciativas de las ONGs para incrementar el registro de nacimientos de niño(a)s beneficiario(a)s.

Adicionalmente, en el año 2005 el Estado nicaragüense se encuentra en proceso de implementar un sistema de Registro Único de Beneficiarios (RUB), base de datos integrada para cruzar la identidad de los beneficiarios de (actualmente) 37 proyectos gubernamentales y detectar así errores de inclusión y de exclusión, mejorando la focalización de los programas. Un estudio piloto realizado por la RPS en el Municipio de El Tuma – La Dalia permitió establecer que 35%

de hogares no pobres de esa región se beneficiaban de al menos un programa gubernamental, mientras que 48% de hogares pobres no se beneficiaban de programa alguno.

5. Perú

5.1 Breve información general sobre el país

La población proyectada del Perú en el año 2005, previamente a la realización del censo nacional, es de 27'802,947 habitantes según el INE. La población menor de quince años constituye el 38% de la población nacional y los adolescentes 22.5% de la misma. 70% de la población peruana reside en el sector urbano.

54.3% de la población se encuentra en situación de pobreza, dentro de la cual se ubica el 23.9% de la población nacional en situación de pobreza extrema. 2 de cada 3 pobres extremos viven en el sector rural. A nivel nacional sólo un uno de cada dos hogares cuenta con desagüe y uno de cada tres carece de agua potable.

5.2 El problema del sub-registro de nacimientos y de la población adulta sin cédula de identidad

5.2.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

No existe una cifra oficial actualizada de indocumentados, por lo que las cifras mencionadas a continuación no son sino una referencia general que debe ser tomada con cautela. Por ejemplo, en relación al subregistro de nacimientos se observa que según el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) se registrarían 570,000 nacimientos por año, mientras que según el Ministerio de Salud, 624,000 niñas y niños habrían recibido un certificado de nacido vivo. A su vez, cabe observar que la diferencia entre los registros de nacimiento de la RENIEC y las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística representa aproximadamente 110,000 niño(a)s de menos.

De otro lado, según la RENIEC 1'552,522 peruano(a)s carecerían del Documento Nacional de Identidad ("cédula" ó "DNI"). Al 31 de Diciembre del 2004 el total de la población del país identificada en la base de datos del RENIEC asciende a 17'061,435 personas que equivalen al 62% de la población total del país. De ese total 15'656,693 personas están identificadas con DNI; en tanto que 1'404,742 personas aún poseen la libreta electoral de tres cuerpos, que carece de valor legal alguno desde el 2005 (funcionarios de la RENIEC estiman, sin embargo, que de éstas últimas probablemente 800,000 personas ya no harán el canje sea porque fallecieron o porque se fueron definitivamente del país).

Se estima que más de la mitad de las personas indocumentadas son mujeres. En general, se estima que las zonas de mayor subregistro coinciden con los departamentos de mayor pobreza en el país (San Martín, Loreto, Cuzco, Huancavelica, Huanuco, Ayacucho, etc.).

La confiabilidad de las cifras se ve afectada por el carácter no integrado del sistema de registro, dirigido funcionalmente por la RENIEC pero ejecutado manualmente hasta la actualidad por unas 1,980 instancias (municipios, poblados menores, comunidades nativas, etc.), las que no en todos los casos aseguran un flujo continuo y oportuno de información hacia la RENIEC¹¹³

¹¹³ Por ejemplo, según se nos informó, en zonas de selva existen comunidades nativas que por falta de material inscriben los hechos en libros hechos por ellos mismos, sin valor legal, lo que genera subregistro, y en general existen retrasos en la información de poblados distantes, cuya información se recoge vía el apoyo de ONGs y otras instituciones.

5.2.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad en Perú

- Las **barreras geográficas**, debidas a la difícil topografía del territorio nacional, la que sumada a la dispersión poblacional en zonas rurales andinas y de selva, determina la existencia de grandes distancias y costos para que los ciudadanos, y en particular los del sector rural, puedan cumplir en forma oportuna con el acto de registro de nacimiento y con la obtención del documento nacional de identidad, pues deben acercarse a las cabeceras de distrito o provincia, distantes de sus lugares de residencia. A ello se suma la insuficiencia de los sistemas móviles de registro civil, que no alcanzan a cubrir en forma continua la mayor parte del territorio nacional¹¹⁴. Aunque las campañas de RENIEC en comunidades apartadas cumplen un rol importante, su corta duración (uno o dos días por comunidad) no necesariamente soluciona este problema.
- **La baja cobertura de los partos institucionales** a nivel rural, que hasta el año 2000 eran de apenas 22% del total, habiéndose duplicado a 44% hacia el 2005¹¹⁵, siendo aún una cifra limitada. Siendo que el “certificado de nacido vivo” emitido por personal profesional de salud es fundamental para obtener la partida de nacimiento en un municipio dentro de los 30 días de ocurrido el parto, ello genera grandes complicaciones para la inscripción extemporánea de los recién nacidos sin este documento, incluso en el medio urbano. Por ejemplo, en la municipalidades de Breña y del Cercado de Lima nos informaron que sin esta certificación, sólo los padres que cuenten con sus “documentos” (DNI), podrán obtener la partida de nacimiento de sus hijos y sólo si presentan testigos familiares y amistades cercanas de varias generaciones, es decir, tíos, abuelos, bisabuelos, etc. a fin de dar fe de la versión de los padres.
- **Las barreras de carácter económico**, debidas al elevado costo del trámite para la obtención de la Partida de Nacimiento. Por ejemplo, en el año 2002 la Defensoría del Pueblo detectó que diversos centros de salud cobraban indebidamente por la expedición de los certificados de nacimiento, exigiendo el pago de montos que oscilaban entre S/. 5.00 y S/. 30.00¹¹⁶. Asimismo, la Defensoría del Pueblo identificó que otros centros de salud cobraban multas a las mujeres que no habían acudido a los controles pre-natales o que no habían dado a luz en un centro de salud. Estas multas se exigían al momento en que la madre acudía al mencionado centro para solicitar el certificado de nacimiento, requiriéndose en algunos casos el pago de S/. 100.00. Asimismo, al no contar con un presupuesto propio para cumplir con sus funciones registrales, la mayoría de municipios atribuyen tasas de contribuciones para la entrega de la partida de nacimiento. La afectación al principio de legalidad se manifiesta en la exigencia del pago de una tasa para la inscripción ordinaria y extraordinaria de nacimientos de niños/as, adolescentes y adultos, incumpléndose con la gratuidad de dicho procedimiento. Los montos que las municipalidades cobran

¹¹⁴ En otros casos sin embargo se asiste a problemas idiosincrásicos. Por ejemplo, según se nos informó, en algunos casos los registradores en campaña de inscripción llegan a algunas provincias distantes, pero la gente no quiere inscribirse, y no se les puede obligar, porque este acto es voluntario. Ello sucede por desconfianza frente al Estado y la gente venida de fuera de la comunidad, o porque las personas no perciben los beneficios de su inscripción. En otros casos en cambio, las personas que viven en zonas apartada prefieren no inscribirse para no estar obligadas a votar, dado que en caso de incumplir esta última obligación deberán pagar fuertes multas, y ellas viven muy lejos como para asegurar su participación regular en las elecciones.

¹¹⁵ Compárese este porcentaje con el observado en la ciudad de Lima, en la que 97% de los partos ocurren en el medio institucional hospitalario y análogo, y se comprenderá las grandes diferencias en las condiciones de vida que se observan en distintos puntos del país, y en particular, la pronunciada brecha existente en el Perú entre la oferta de servicios educativos, de salud y otros en el sector rural y en el urbano.

¹¹⁶ Fuente: Defensoría del Pueblo, Informe Defensorial N° 69: La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo, Octubre de 2002.

indebidamente oscilan entre S/. 1.86 y S/. 116.00¹¹⁷. A ello hay que añadir los costos de desplazamiento, alojamiento y alimentación y obtención de documentos probatorios requeridos en el caso de personas que viven en el medio rural. Por ejemplo, en lo que respecta a los costos de los documentos, la ONG Flora Tristán¹¹⁸ ha establecido, para el caso de una persona de la comunidad de Pueblo Libre, provincia de Huancavelica, región Huancavelica, los siguientes valores:

Inscripción de nacimiento en Registro Civil	
- Certificado de nacido vivo	S/. 10.00
- Expedición de Partida de Bautismo	S/. 15.00
- Formatos	S/. 1.00
- Declaración Jurada de 2 testigos presentando copia simple de DNI	S/. 10.00
- Copia simple de DNI de padres	S/. 0.50
- Declaración de no estar inscrito en otra municipalidad	S/. 1.00
- Certificado de antecedentes policiales	S/. 11.00
- Costo de inscripción extraordinaria para adultos	S/. 6.00
TOTAL:	S/. 54.50 (U\$17)

Así, en la medida en que algunos centros de salud cobran por expedir el certificado de nacido vivo y luego muchas municipalidades cobran por inscribir el nacimiento del niño/a, es obvio que este tipo de barreras económicas puede impedir el registro del nacimiento de los/as niños/as más pobres. El problema se agrava, ya que la Defensoría del Pueblo ha identificado un conjunto de municipalidades que solicitan -de forma igualmente indebida- la presentación de ciertos requisitos para la inscripción extraordinaria de nacimientos.

Algo similar ocurre con el costo de la inscripción para obtener el Documento Nacional de Identidad: La combinación de la distancia con los costos administrativos puede hacer que el acceder a este derecho resulte inviable para personas que viven en extrema pobreza, tal como lo demuestra la continuación del ejemplo de Huancavelica¹¹⁹.

Obtención de DNI	
- Fotos	S/. 8.00
- Pago DNI	S/. 22.00

¹¹⁷ Fuente: Informe Defensorial N° 74, de la Defensoría del Pueblo: “La afectación de los derechos a la identidad y a la igualdad de los/as hijos/as extramatrimoniales en la inscripción de nacimientos” (2003). En este documento la Defensoría del Pueblo hace un reporte con respecto a la vulneración del principio de legalidad en el procedimiento de inscripción de nacimientos por parte de las municipalidades distritales de las ciudades de Lima y Callao y las municipalidades provinciales ubicadas en las capitales de los departamentos del país.

¹¹⁸ Fuente: Comité de Campaña de Huancavelica. Campaña por los derechos Ciudadanos de las Mujeres Rurales. Elaboración Cepes-CMP Flora Tristán.

¹¹⁹ Añádase a ello los costos de obtener previamente la libreta militar, documento que en algunos lugares es exigido, aunque no exista normatividad alguna al respecto, como “indispensable” por las autoridades registrales para obtener el DNI, y se comprenderá las dificultades que enfrentan en algunos casos los más pobres en el Perú (con un ingreso promedio mensual de S/.37 –U\$11 por persona), para acceder a sus derechos más básicos:

Obtención de Libreta Militar	
- Fotos	S/. 6.00
- Viaje de Pueblo Libre a Región Huancavelica para trámites (promedio Tres viajes)	S/. 30.00
- Alimentación por tres días	S/. 30.00
- Constancia de Inscripción	S/. 5.00
- Pago por ser omiso	S/. 32.00
TOTAL:	S/.103.00 (U\$ 32)

- Viaje de Pueblo Libre a Oficina de RENIEC – Huancavelica para trámites (promedio tres viajes)	S/. 30.00
- Alimentación por tres días	S/. 30.00
TOTAL:	S/. 90.00 (US\$28)

Todos estos costos constituyen “desincentivos” que conspiran contra la universalidad de la cobertura del registro civil, tal como lo ejemplifica el siguiente testimonio:

Nancy Riquelme (25 años, natural de Chimbote): “Mi hija nació en el Hospital Arzobispo Loayza y por motivos de trabajo de mi marido tuvimos que viajar urgente a Trujillo; cuando regresamos después de varios meses, me dijeron que tenía que pagar una multa por no haber hecho los trámites dentro de los 30 días posteriores al parto, pero no teníamos ese dinero”.

- **Las secuelas de la violencia política y social**, que en los años 80 y principios de los 90 generó más de medio millón de desplazados, los cuales abandonaron sus lugares de origen amenazados por los terroristas, al tiempo que en muchos casos se quemó los registros civiles de los poblados rurales en que vivían. Dentro de esta población desplazada, muchas personas no se inscriben/cedulan por temor, ya que no quieren ser identificadas. En 1996 el PAR¹²⁰, en trabajo conjunto con el RENIEC, entregó 544 mil DPI (Documentos Provisionales de Identidad) a nivel nacional que servían para la identificación de esta población. Previa verificación de datos, dos años después se entregó a la población desplazada el DNI como documento de identificación y de sufragio (RENIEC). Por su parte, el Estado peruano ha intentado responder a este problema a través de la Ley 26242, que autoriza la reposición de los libros de registro civil desaparecidos.
- **Las barreras lingüísticas y culturales**, tales como: la costumbre y deseo de personas de distintos grupos de dar a luz en sus casas, el temor existente en ciertas comunidades a que los niños mueran pequeños (observable en las etnias Huambisa y Ashaninka), por lo que no se les pone un nombre hasta los 3 años (pues se cree que si una persona muere, luego al nombrarlo, “se evocará su espíritu”); los diferendos entre pobladores y el personal registrador, al negarse éste a inscribir a lo(a)s niño(a)s usando nombres locales, o insertando éstos en forma equivocada. En general, aunque no siempre se da información en lenguas locales, en los últimos años la RENIEC, con el apoyo de algunas ONGs, ha hecho un esfuerzo por desarrollar viñetas de radio y otros elementos para acercarse a estas comunidades, utilizando material formulado en quechua y aymara, los que constituyen los principales troncos lingüísticos autóctonos del país.¹²¹
- **Discriminación de género:** En algunos casos, sobre todo en el sector rural, se observa actitudes de discriminación en el seno de las familias que **en el pasado** hicieron que las mujeres permaneciesen indocumentadas (puesto que se asimilaba a las mujeres con la esfera de lo privado y a los hombres con lo público, las primeras no iban a la escuela o la abandonaban antes para dedicarse a otras tareas familiares, etc.). Esta situación se agrava con los problemas económicos, ya que no es prioritaria la obtención de los documentos de identidad de las mujeres frente a otras necesidades concretas de la familia o de sus parientes

¹²⁰ El Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR), es el Organismo Público Descentralizado encargado de formular y ejecutar políticas, normas y programas, orientados a la reparación de zonas y poblaciones afectadas por la violencia política.

¹²¹ Según el Instituto Lingüístico de Verano (ILV), se estima que en el Perú existen 15 familias lingüísticas autóctonas, las que comprenden los 88 idiomas hablados hoy en el país, incluyendo 31 variedades de quechua y 3 variedades de aymara. A estos se añaden 5 idiomas no pertenecientes a familia lingüística alguna.

hombres. Como consecuencia de ello, un importante número de mujeres del sector rural permanece “indocumentado” en el Perú. Actualmente, esta situación está cambiando, no porque se dé preferencia a las necesidades de las mujeres, sino porque no tener documentos impide que ellas accedan a programas sociales (vaso de leche, comedor popular) y a inscribir el nacimiento de sus hijos¹²². El siguiente testimonio da cuenta de este tipo de casos:

Beatriz Rojas (40 años, natural de San Juan de Lurigancho): “tengo 4 hijos que no tienen partida de nacimiento porque yo misma no tengo documentos de identidad; el abuelo de los niños ha tenido que inscribir a 3 de ellos como hijos suyos... no pudo registrar al 4to porque falleció”.

- **La resistencia de muchas madres a inscribir a sus menores hijos(as) cuando éstos no son reconocidos legalmente por el padre.** La norma legal prohíbe que los niños que no provienen de un matrimonio sean registrados con el apellido del padre que no se apersona a realizar el trámite. En esta situación la norma permite inscribir a lo(a)s hijo(a)s colocando en forma repetida el apellido de la madre, o darle ambos de sus apellidos (localmente esto se percibe como “inscribirlo como si fuera su hermano”), pero ello es considerado estigmatizante, por lo que no se inscribe a los niño(a)s a esperas de que el varón modifique su posición. Este fenómeno fomenta asimismo la inscripción extemporánea. Según funcionarios de RENIEC este tipo de situaciones, en las que se confunde el derecho a la identidad de los menores con el reconocimiento paterno, representan por lo menos el 10% de los no inscritos. El siguiente testimonio evidencia el problema cultural, o de “imagen social” que genera en los progenitores el inscribir a un(a) niño(a) con ambos apellidos de uno de los padres, por lo que se puede preferir incluso ponerle a un niño los apellidos de una tercera persona, aunque no sea su progenitor(a):

Narciso Huamaní (38 años, natural de Lima): “Tengo 5 hijos y mi mujer no tiene ni partida de nacimiento, ella es de Tingo María, se vino huyendo de los terrucos... aquí la conocí, en Lima. En el municipio nos han dicho que si los inscribo solo aparecerán mis apellidos...mi vecina se ha ofrecido en darnos su apellido... entonces... ante la ley ella será su mamá”.

5.3 El funcionamiento del Registro Civil

5.3.1 La organización del sistema de registro civil en Perú

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es un ente autónomo, con personería jurídica de derecho público interno, que se encarga de organizar y mantenerle Registro Único de identificación de las Personas Naturales; de inscribir los hechos y actos que modifican el estado civil (nacimientos, divorcios, defunciones, entre otros); así como de expedir el documento que acredita la identidad DNI.

Las certificaciones de actas de nacimiento las expide el RENIEC a través de los jefes de las Oficinas de Registros Civiles, funcionarios que dependen de las municipalidades en el aspecto administrativo pero funcionalmente dependen del RENIEC. Ello significa que son los

¹²² Esta información cualitativa proviene tanto de informantes clave como de estudios recientes de Balbuena y otros, auspiciados por DEMUS, OXFAM y DFID (ver bibliografía). Estos estudios cualitativos se refieren principalmente a población femenina hoy adulta, que padeció de este problema durante su infancia. No se cuenta con información estadística que confirme esta afirmación, la que por otro lado no fue evidenciada en el estudio de encuestas de hogares realizado por Duryea, Stone y Olgiati.

gobiernos locales quienes tienen la potestad de seleccionar y contratar a los registradores de acuerdo a los criterios que ellos establecen, definir el monto de sus remuneraciones, determinar el lugar y condiciones de trabajo. Existen aproximadamente unos 7,000 registradores trabajando en municipios y otras instituciones a nivel nacional. RENIEC se hace responsable de que cumplan con las funciones que se le encargan por Ley además de capacitarlos¹²³ y proporcionarles los insumos para el cumplimiento de sus funciones¹²⁴. Como se vio en la sección precedente, la gratuidad del documento, solo existe para la entrega de la primera vez, porque la RENIEC les entrega los libros de registro con doble hoja, la cual es llenada, arrancada y entregada sin costo alguno. El resto de trámites, como se mencionó, está sujeto a una serie de costos, variables de un municipio a otro.

Existen unos 4,980 puntos en donde se realiza la inscripción de RRCC a nivel nacional (en municipios, poblados menores, comunidades nativas, hospitales y otros lugares) RENIEC autoriza su funcionamiento y las supervisa a través de la subgerencia de Registro de Estado Civil. En las zonas de frontera está autorizado a inscribir el jefe de guarnición militar o el párroco. La municipalidad de Lima tiene por ejemplo oficinas de registro en la maternidad de Lima (que representa el 40% de los nacimientos de este distrito) y en 5 hospitales grandes. En las ciudades capitales de departamento más grandes funcionan también unidades de registro de nacimiento en hospitales importantes.

Los registros civiles aún no tienen un servicio de automatización adecuado, lo que constituye un serio obstáculo para su adecuado funcionamiento. Ello hace que las personas deban por lo general viajar a su lugar de nacimiento, aún si este se encuentra ubicado a cientos de kilómetros de distancia para obtener una copia de su partida de nacimiento. El RENIEC se encuentra en proceso de elaboración de sistemas para poder procesar toda la información que los municipios tienen a nivel nacional acerca de los nacimientos en el país.

Según lo establece la ley, el Documento Nacional de Identidad es la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Asimismo, es el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado. La partida de nacimiento se obtiene en forma inmediata en municipios, pero el Documento Nacional de Identidad (DNI) sólo se obtiene directamente de la RENIEC. La entrega de este documento fuera de Lima demora 10 días, y el duplicado simple demora 7 días. El DNI debe ser renovado cada 6 años, en base a una declaración jurada del ciudadano.

El Texto Único de Procedimientos Administrativos del RENIEC establece que la suma por el pago de derechos administrativos, para la obtención del Documento Nacional de Identidad, es de S/.22.00 nuevos soles. El cobro de este monto es la principal fuente de ingresos económicos con la que cuenta la RENIEC, puesto que esta institución recibe una asignación muy reducida e insuficiente de parte del Estado peruano para su funcionamiento (i.e., 1% del presupuesto anual de la República)¹²⁵.

¹²³ La RENIEC dirige la ENRECI (Escuela Nacional de Registro del Estado Civil e Identificación) cuyo objetivo principal es promover e impulsar, de modo constante, el desarrollo institucional desde la perspectiva de la capacitación técnica y especializada; los capacitadores de esta escuela se movilizan por todo el país.

¹²⁴ Sin embargo, ello se ve dificultado por el bajo nivel educativo y de especialización de los registradores civiles, sumado a los problemas políticos derivados de que el sistema de registro tenga dos “cabezas” (la RENIEC y los alcaldes), lo que en algunos casos redundará en cambios constantes de los registradores, aún de los recién capacitados por RENIEC, lo que constituye un obstáculo para la buena marcha del sistema.

¹²⁵ La asignación **anual** que recibe la RENIEC para su funcionamiento por parte del Estado, es de 1'350,000 nuevos soles (US\$ 418,000), y mientras que sólo los gastos **mensuales** de personal (remuneraciones) de esta institución representan 3'122,200 (US\$ 966,625). La RENIEC recibe ingresos propios a través de los montos generados que se obtienen por pagos de documentos, copias, duplicados, multas, etc; el cual se hace a través del Banco de la Nación, como por ejemplo:

- | | |
|--|-----------|
| • DNI (1ra vez), renovarlo (caducidad), o cambiar foto | S/. 22.00 |
| • Duplicado (sin modificación) | S/. 17.50 |

Adicionalmente, existe el Documento Nacional de Identidad para Niños (de color amarillo), el cual se está introduciendo de manera facultativa (no obligatoria). Este documento también tiene un costo, pero el mismo puede ser exonerado en caso de necesidad material. La RENIEC ha emitido resoluciones jefaturales que permiten obtener el DNI en forma gratuita para menores de edad (de 0 a 17 años) en situación de riesgo social o abandono. Según la RENIEC, hay 280 mil menores con DNI, de los cuales 257,000 han recibido su DNI gratuito.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil cuenta con 203 agencias distribuidas a nivel nacional que, que cubren igual número de capitales de provincias del país y que responden a la Gerencia de Operaciones; asimismo, cuenta con 1 agencia (Centro de Atención para Personas con Discapacidad y Adultos Mayores) que responde a la Gerencia de Restitución de Identidad y Apoyo Social para brindar un mejor servicio al ciudadano. La RENIEC está organizada en 11 regiones geográficas funcionales, que cubren las 24 regiones políticas del país. La RENIEC refiere que sus agencias responden geográficamente a una necesidad de densidad poblacional e indocumentada. Por falta de presupuesto, la institución no puede abrir agencias en centros poblados y comunidades, sin embargo, el personal de la RENIEC se desplaza periódicamente a distritos y zonas rurales en campañas gratuitas. Sin embargo, existen adicionalmente 209 comunidades nativas incorporadas al Sistema Registral de Oficinas de Registro de Estado Civil; la mayoría son de las regiones Amazonas, Loreto, Cuzco, Pasco, Junín, Ucayali. Igualmente, existe un servicio fluvial de RENIEC que visita a comunidades distantes en la región Loreto. 1805 personas trabajaban en el primer trimestre de 2005, bajo diversas modalidades, en RENIEC. El número de personal de atención al público (registradores) en las agencias supera las 600 personas.

5.3.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

Para realizar la inscripción de un nacimiento en los registros civiles se requiere presentar el certificado de nacido vivo emitido por personal de salud que atendió el parto¹²⁶, o, en caso que no existiese una institución de salud en la jurisdicción, una “declaración jurada de nacimiento” firmada por autoridad política judicial o religiosa. La inscripción en el municipio debe ser realizada en los siguientes 30 días del parto. Como se vio anteriormente, existe sin embargo el problema de que muchas municipalidades cobran por el concepto de “hoja de ruta” (del trámite) entre 5 y 50 nuevos soles 5-50 soles y que muchas personas no pueden pagar. Por el contrario, cuando hay campañas gratuitas la gente asiste masivamente a inscribir a sus hijo(a)s.

Para la inscripción extemporánea se requiere presentar cualquiera de los siguientes documentos de “prueba plena”, tales como (dependiendo de la edad/ posibilidades): el certificado de nacido vivo, una constancia de bautizo, certificado de matrícula escolar, o realizar la homologación de huellas digitales ante la autoridad policial (en el caso de adultos). La inscripción debiera hacerse gratuitamente ante el municipio, con el apoyo de 2 testigos debidamente identificados. En el caso de las comunidades nativas o centros poblados distantes, puede utilizarse como documento de “prueba plena” una declaración jurada de autoridad política, religiosa o judicial.

• Rectificar datos del DNI	S/. 20.00
• Habilitación por reconocimiento de existencia	S/. 16.00
• DNI de un menor de edad	S/. 15.00
• Multa por no votar	S/.132.00
• Multa por omisión a instalación de mesa de sufragio	S/.165.00
• Otros.	

La RENIEC ha emitido 4 millones de DNI en el 2004, incluyendo el canje de antiguas Libretas Electorales y el otorgamiento de DNIs para el sector militar, que adquirió recientemente este derecho.

¹²⁶ Las normas indican que la inscripción de nacimientos producidos en los hospitales del Ministerio de Salud o del Instituto Peruano de Seguridad Social (hoy Seguro Social de Salud - Essalud) deben efectuarse obligatoriamente dentro del tercer día de producido el nacimiento en las oficinas de registro civil instaladas en dichas dependencias. También se inscriben dentro de dicho plazo, los nacimientos ocurridos en los demás centros de salud públicos o privados que cuenten con oficinas registrales. De excederse dicho plazo la inscripción deviene en extraordinaria.

Los requisitos actuales para la obtención del DNI en las oficinas de la RENIEC son:

- El pago de derechos administrativos
- Presentar original y copia simple de la partida de nacimiento
- 1 foto tamaño pasaporte
- Original y copia de recibo de servicio público, emitido con una antelación no mayor de 6 meses (en el caso de zonas rurales, basta la declaración jurada del ciudadano).

De otro lado, aunque desde el año 2000 el servicio militar es considerado voluntario, existe sin embargo una serie de incongruencias que necesitan ser revisadas y corregidas. Por ejemplo, es obligatoria la inscripción en el registro militar¹²⁷ y en algunas oficinas de RENIEC se solicita presentar la boleta militar para solicitar el DNI. Llama la atención que en la página web de la RENIEC (www.reniec.gob.pe) y por “Aló Reniec” (0800 11040) se brinde la información de que la presentación de la Libreta Militar es opcional; sin embargo existen testimonios que indican que ello es todo lo contrario.

Por ejemplo, Mario Rivarola (18) afirma: “cuando llegué a solicitar mi DNI me pidieron mi Libreta Militar...me dijeron que tenía que pagar una multa...no sé si será así...lo cierto es que no pude tramitarla...voy a averiguar bien...”

5.4 La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC frente al problema del subregistro de nacimientos y/o la carencia del documento nacional de identidad

5.4.1 La respuesta del RENIEC

Desde Septiembre de 2005 se iniciará un importante proceso de cambio en la organización de los registros civiles, pues la responsabilidad directa de la inscripción de nacimientos pasará de los municipios a las oficinas de la propia RENIEC. Actualmente una Comisión de Registros Civiles está trabajando para preparar la recepción de los libros de dichas partidas de nacimiento, pasarlas al sistema (previo control de calidad, para ver si no han sido adulteradas en sus matrices¹²⁸) y escanearlas con fedatarios informáticos que no permitan alterar la información. Se espera este año emitir la primera partida de nacimiento a través del sistema interconectado del RENIEC. El plan de traspaso de responsabilidades se iniciará primero en la ciudad de Lima, en ciertos municipios. Se introducirá un código único de identificación (CUI) para los recién nacidos, análogo al RUN de Chile o el NIP colombiano, y se digitalizará el registro de casos nuevos. Las oficinas de RENIEC absorberán los actuales ingresos de los municipios por este concepto. El total de la información registral de los municipios a nivel nacional pasaría bajo responsabilidad directa de la RENIEC hacia el 2007. Esto permitiría que los ciudadanos cuya información sea progresivamente digitalizada puedan hacer sus trámites en cualquiera de las 203 agencias de RENIEC a nivel nacional, a través del sistema interconectado y sin necesidad de dirigirse al lugar en donde realizaron su inscripción.

De otro lado, en relación al documento nacional de identidad (DNI), cabe resaltar el esfuerzo desplegado por RENIEC en coordinación con diversas instituciones de la sociedad civil, que han desarrollado campañas de acceso gratuito al DNI en comunidades rurales, con personas con

¹²⁷ Pasado el plazo anual de inscripción en este registro, quienes no hayan cumplido con esta obligación, quedarán en la condición de OMISOS A LA INSCRIPCION, hasta que regularicen su situación con el pago correspondiente a 10% de una “Unidad Impositiva Tributaria” (S/.310.00 -U\$96-), de acuerdo a la ley del Servicio Militar.

¹²⁸ El asunto de la falsificación de documentos es un problema importante en el Perú, así como el de la usurpación de identidades. RENIEC ha encontrado por ejemplo 4,500 casos de personas con DNI que utilizan la identidad de niños fallecidos. Asimismo, existe el problema de personas que fraguaron partidas falsas para ingresar al ejército (adulterando el dato de su edad) y que se encuentran impedidas de sacar DNI (ahora que los militares tendrán voto).

discapacidad y adultos mayores¹²⁹. En la última década el RENIEC ha dotado de identificación con DNI a costo subvencionado a más de un millón y medio de peruanos. Las campañas gratuitas del RENIEC en zonas rurales permitieron dar identificación civil en el año 2004 a 55,000 habitantes del sector rural y pobladores indígenas de comunidades andinas y amazónicas. Las ONGs que colaboran en estas campañas realizan un levantamiento previo de información sobre personas indocumentadas y apoyan con parte de los gastos de las campañas. En el primer semestre de 2005 se había cubierto a 22,000 personas adicionales con dichas campañas.

El RENIEC desarrolla campañas para la entrega gratuita de DNI dirigidas a varios sectores, incluyendo miembros de comunidades nativas y campesinas y personas de zonas rurales y amazónicas de extrema pobreza, que lo solicitan por primera vez. Las campañas de inscripción gratuita se financian y realizan con aportes diversos¹³⁰, dependiendo del poblado y de las características particulares de cada gestión. Por ejemplo, la empresa Plus Petrol asume el costo del DNI y de las fotos en las campañas realizadas en comunidades aledañas a su Campamento gasífero. En este caso los comuneros no pagan el DNI y es totalmente gratuito. En otros casos, RENIEC tiene el apoyo de entidades fotográficas que les prestan cámaras con sistema de revelado instantáneo para la toma de fotos, y en ese caso también es gratuito totalmente el trámite. En otros casos la municipalidad más cercana o el municipio provincial asumen el costo de las fotos, o lo hacen ONGs y otras organizaciones. O a veces la toma de fotos se realiza a precio costo utilizando los servicios de fotógrafos locales. En aquellos casos en que las personas carecen incluso de la partida de nacimiento se les orienta para su inscripción y, una vez obtenida la partida para la emisión de su DNI. Asimismo, la RENIEC visita centros poblados menores donde autoriza la delegación de funciones registrales. Para el desarrollo de su labor el RENIEC cuenta con cuñas de radio y material de difusión en diversas lenguas nativas locales, tales como quechua, aymara, ashaninka y aguaruna.

El RENIEC cuenta desde época reciente con una nave fluvial para apoyar el trabajo de identificación en la zona amazónica, llamada Javier Aching Salazar (en memoria de un funcionario recientemente fallecido al que todos sus compañeros recuerdan como una persona ejemplar). Esta nave opera desde Diciembre de 2004, llevando identidad a los nativos de los departamentos de Loreto, Amazonas y Ucayali, ya que para llegar al 99% de estos pueblos y caseríos únicamente se puede llegar por vía fluvial; el RENIEC estima en más de 52 mil casos el total de personas indocumentadas de las diferentes comunidades nativas de la amazonía peruana. A través de esta nave el RENIEC podrá asimismo supervisar a más de 600 comunidades nativas que no cuentan con oficinas de registro civil, pudiendo atender hasta 3 comunidades por día, dependiendo de la cantidad de gestiones a realizar en cada parada. En los primeros 4 meses de funcionamiento la nave ha visitado distritos, caseríos y centros poblados menores, efectuando más de 1,200 trámites en la zona amazónica. Su centro de operaciones está en Iquitos y los ríos por los que navega son el Amazonas, Marañón, Huallaga y Ucayali, así como sus afluentes (Pastaza, Napo, Nanay, Tigre, Latya y otros).

En el caso de las personas discapacitadas, el RENIEC cuenta con normativa facultando el otorgamiento gratuito del DNI a estas personas a nivel nacional. De esta manera se ha

¹²⁹ A ello hay que añadir la distribución del DNI para niña(o)s y adolescentes. Hacia fines del 2004, RENIEC había emitido 225,000 de estas tarjetas de identidad para menores de 0 a 17 años, de las cuales 110,00 habían sido entregadas gratuitamente, a través de campañas anuales, a niños/as en situación de pobreza.

¹³⁰ El RENIEC ha firmado diversos convenios de cooperación con otras instituciones, tales como las ONGs Cedia, Arpi y Flora Tristán (con esta última se desarrollan actividades de capacitación a mujeres en varios departamentos, sobre el derecho a la identidad y sus beneficios). Igualmente con Plan Internacional y la Defensoría del Pueblo, para el desarrollo de charlas de sensibilización sobre el tema en escuelas. Asimismo, el RENIEC ha establecido alianzas estratégicas con varias instituciones, que le ayudan a identificar población indocumentada y con los costos de las fotografías, tales como el Programa de Titulación de Tierras (PETT) del Ministerio de Agricultura, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y la defensoría del pueblo (para secuelas derivadas del conflicto armado). En todos estos casos se apoya a segmentos particulares de población indocumentada.

entregado 12 mil DNI a discapacitados físicos y mentales, habiéndose visitado a todos los centros de educación para discapacitados y todas las organizaciones de este tipo con una gran acogida. El otorgamiento del DNI para discapacitados requiere (sobre todo en el caso de discapacidad mental), la asistencia de una persona y sin esa presencia y sin el certificado de la escuela o del Ministerio de Salud no es posible tramitar el DNI.

Recientemente, se ha iniciado el Plan Nacional de Restitución de la Identidad, elaborado por un grupo de trabajo conformado por instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, lideradas por el RENIEC, en donde los representantes de diversas instituciones, incluyendo los ministerios de Salud, Educación, Defensa, Interior y MIMDES, del Consejo Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, UNICEF y RENIEC, entre otras importantes instituciones, han llegado a numerosos acuerdos, que serán entregados en un primer plan de trabajo, con la finalidad de documentar a todos los peruanos. Dentro de los primeros acuerdos se ha planteado incluir entre los grupos prioritarios de trabajo a la población afroperuana de la costa que habita desde Piura hasta Tacna, y que no estaba considerada entre los sectores más vulnerables. Igualmente, este grupo favorece que en adelante sea el **Código Único de Identificación** (CUI) el que sea usado en todas las entidades para la identificación de los peruanos: para el educando, para atenciones de salud y otros. Este CUI coincidirá con el número que actualmente se utiliza para identificar a los ciudadanos en el Documento Nacional de Identidad (DNI)¹³¹.

Asimismo, como parte de las acciones de dicho plan, en el corto plazo un grupo de 119 voluntarios recorrerá el territorio de 11 departamentos del país afectados por la violencia política a fin de difundir el derecho ciudadano de poseer un nombre reconocido por el Estado. El referido grupo, convocado por la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano, desarrollará la “Campaña de Restitución de la Identidad” recorriendo las localidades de San Martín, Tarapoto, Apurímac, Abancay, Andahuaylas, Cuzco, Puno, Junín, La Merced, Satipo, Huanuco, Tingo María, Pasco, Ayacucho, Puquio, Huancavelica e Ica, buscando personas que no estén aún inscritas en el RENIEC.

5.4.2 La respuesta del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social - MIMDES

Desde Abril de 2005 el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano inició la “Cruzada Nacional por el derecho al nombre y a la identidad - MI NOMBRE”, la que tiene como objetivo promover la inscripción de nacimientos de niñas y niños y la documentación de mujeres a nivel nacional, para lo cual se contempló realizar diversas actividades específicas de sensibilización a padres, municipios, autoridades diversas, personal del MIMDES y defensores de la niñez, establecer compromisos con municipios para la lograr la gratuidad de la partida de nacimiento, desarrollar acciones de abogacía en torno a congresistas para generar un marco normativo favorable a las acciones de identificación y campañas en medios masivos de comunicación sobre este tema. El mes de Abril fue declarado “mes del derecho al nombre y a la identidad” y como producto de esta campaña inicial se registró legalmente a 4,822 menores de edad y se entregó más de 600 DNI a mujeres de la sierra que nunca tuvieron este documento. Asimismo se suscribió actas de compromiso para la gratuidad del DNI con 187 gobiernos distritales y regionales, a lo que se añade 52 ordenanzas municipales en pro de la gratuidad de la inscripción extemporánea de nacimientos. Igualmente, se habilitó la atención de consultas telefónicas a través de una línea especial (428-9800 anexo 2712) y se diseñó una ficha de registro para

¹³¹ De otro lado, a principios de Junio del 2005 el gobierno peruano oficializó la ley que crea el Registro Unificado Regional de Beneficiarios de Programas Sociales cuya implementación estará a cargo de gobiernos regionales con el apoyo del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Según esta ley, el registro contendrá datos personales de los beneficiarios de programas sociales, el tipo de ayuda que reciben y el organismo que los administra. Los municipios distritales y provinciales, comunidades campesinas y nativas sociedades de beneficencia, juntas de participación social, ministerios y otras instituciones públicas deberán de proveer esta información a los gobiernos regionales, los que la actualizarán los datos cada cuatro años.

sistematizar datos acerca de las principales dificultades y problemas relacionados con la no inscripción de nacimiento de menores.

5.4.3 Los planes del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud – PARSalud

En función a sus propios objetivos estratégicos de incrementar la cobertura de la atención en salud, focalizando acciones en los sectores más pobres de la población¹³², el PARSalud tenía pensado implementar dos estrategias para incrementar el número de personas pobres con DNI, ligadas al Sistema Integral de Salud (SIS):

a. A fin de focalizar el SIS en los más pobres del sector urbano (pues la mayor “filtración” de beneficiarios con mejores niveles de ingreso hacia estos programas se da en las ciudades de Lima y Callao), el PARSalud plantea aplicar con el INEI encuestas en Lima y Callao para establecer una base de datos e identificar a los más pobres, para luego autenticar su identidad con el DNI

b. En la medida que el porcentaje de población con control pre-natal en Lima y Callao es elevado, a fin de disminuir el número de indocumentados se plantea darle un bono a las madres para que saquen su DNI con foto en RENIEC (el PARSalud luego le pagaría directamente a RENIEC por el servicio). En zonas rurales, más distantes, se utilizaría los servicios móviles de RENIEC más campañas de sensibilización sobre la identidad realizadas con Flora Tristán y/o el MIMDES

Se estima sin embargo que estas acciones son difíciles de implementar debido a la rigidez presupuestal de RENIEC, que no cuenta con recursos aplicables a este tipo de acciones fuera de lo ya previsto en su presupuesto; tendrían que montarse líneas presupuestales adicionales. Por esta razón, los planes del PARSalud no han podido ser puestos aún en marcha.

5.5 Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de partida de nacimiento y cédula de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud

5.5.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad

De manera similar a lo que se observa en otros países de la región, la carencia del documento nacional de identidad restringe considerablemente el acceso de los adultos que se encuentran en esta situación a un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos, tales como el derecho a elegir y ser elegido, contraer nupcias, reconocer descendencia, legar y heredar propiedades, adquirir o vender bienes, acceder al sistema financiero, acceder a empleos en el sector formal de la economía, adquirir licencia de conducir, pasaporte y otros permisos importantes, asumir la propia defensa frente a procesos legales, entre otros.

5.5.2 El acceso a la Educación

5.5.2.1 Indicadores educativos en Perú¹³³

La tasa neta de matrícula en educación inicial alcanza a 23% de la población del rango de edad; la tasa neta de matrícula primaria a 89.52% (2002) y la tasa bruta de matrícula secundaria 86%.

¹³² El PARSalud considera que para disminuir la mortalidad materna es necesario trabajar complementariamente en empoderar a las mujeres, para lo cual una de las variables es contribuir al desarrollo de inclusión como ciudadanas a derecho pleno, mediante la obtención del documento nacional de identidad.

¹³³ Fuente: “Cifras de la Educación 1998-2003”, MINEDU, Lima, Perú (2004).

8% de la población adulta es analfabeta; Perú tenía 2 millones 87 mil analfabetos en el 2003, de los cuales un millón 570 mil son mujeres, estimándose que un millón 370 mil analfabetas (87% de las iletradas) son mujeres mayores de 15 años que residen en áreas rurales. Los porcentajes varían grandemente de una región a otra. Por ejemplo, en la provincia de Quispicanchis, departamento del Cuzco, 55% de la población femenina es analfabeta, lo que resulta indicativo de las particulares condiciones de discriminación hacia la mujer en ciertas zonas rurales del país.

5.5.2.2 La carencia de partida de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

La ausencia de la partida de nacimiento, según se encuentra en MINSA, MINEDU, no debería de ser un obstáculo para acceder a los servicios sean estos de salud, educación, alimentación, etc.

El Ministerio de Educación no tiene ninguna política, reglamento o norma en donde se exprese que de no poseer partida de nacimiento los estudiantes no tendrán acceso a la educación, pues formalmente la ley garantiza la gratuidad de la enseñanza y el acceso a ella a todos los sectores de la población.

A los alumnos, desde los primeros grados de estudio, es decir, desde el Centro Educativo Inicial (Pre – Primaria) o a los que hacen directamente la Primaria, se les brinda una **ficha única de matrícula**, la cual es guardada en el centro educativo y que, al pasar el alumno a otro C.E., ésta pasa con él como requisito para su matrícula del siguiente año, formando con ello la **nómina de matrícula de los alumnos**, la cual es remitida por las escuelas a las respectivas Unidades de Gestión Educativa que las supervisan, y por éstas, al Ministerio de Educación. Más aún, en fecha reciente el Ministerio de Educación, a través de las Direcciones Regionales Educativas de Lima, Callao y Provincias, ha hecho enviar a cada institución educativa un oficio múltiple (**Oficio Múltiple N° 090 2005 – UGP – DREC** en el caso del puerto de El Callao) en el cual se pide que se envíe al Ministerio a la brevedad posible un **listado de los alumnos que se encuentran estudiando sin partida de nacimiento** a fin de conocer la magnitud del problema.

Por tales razones, la carencia de partida de nacimiento no debería ser un obstáculo para que los niño(a)s accedan a servicios educativos. Sin embargo hemos recogido algunos testimonios que indican lo contrario, así como que el que se solicite este documento a los alumnos y se condicione eventualmente la matrícula a su presentación, depende de la decisión discrecional de los directores de escuela. Así por ejemplo, en algunos centros educativos a los cuales tuvimos acceso a información sobre el requerimiento de la partida de nacimiento para los estudios de los niños, se afirmó que:

“(A los alumnos) ...se les exige para la matricula la partida de nacimiento, sino presentan, pueden estudiar, pero la madre se compromete a traerla en lo que transcurre el año escolar, de lo contrario no se les entrega el certificado de estudios y en el peor de los casos no puede pasar al año siguiente respectivo” (Director de la Institución Educativa Alcides Espelucín Vega No. 5074)

María del Carmen, madre de familia: “todo los meses me fastidian para traerles la partida de nacimiento de mi hija, no le entregan la libreta a mitad de año como hacen con todos sus compañeros, nosotros somos de Huancavelica y por falta de dinero no puedo viajar a mi tierra, es el pasaje, la estadía de varios días porque no te lo dan al momento, hay que esperar varios días...la comida, el costo de la partida, todo eso es muy caro”

5.5.3 El acceso al sistema de atención en Salud

5.5.3.1 Indicadores de salud en Perú¹³⁴

En el año 2002, la mortalidad materna representaba 164.2 por 100 mil nacidos vivos, mientras que la mortalidad infantil alcanzaba a 30 niños por mil nacidos vivos. Estas cifras representan promedios nacionales, por lo que las mujeres y niños que residen/ nacen en departamentos cuya población presenta mayores tasas de pobreza, tienen mayores probabilidades reales de fallecer que aquéllos que viven en zonas de mayor desarrollo. A pesar del incremento de los partos institucionales en el medio rural de 22% a 44% en los últimos 10 años¹³⁵, la tasa de partos institucionales sigue siendo baja en el sector rural y más aún entre las personas indocumentadas.

Cifras recogidas por el Instituto Nacional de Estadísticas – INEI planteaban en 1996 que si en el país sólo el 50% de los nacimientos había ocurrido en medio institucional, este porcentaje era aún más bajo entre las mujeres indocumentadas de 16 a 49 años de edad, entre quienes sólo 22,7% de los nacimientos recibían atención en establecimientos de salud, mientras que 75,1% de los partos en esta población se realizaban en el hogar (en cambio, el nivel de atención profesional del parto en Lima Metropolitana era de 93% ciento). En el 2003 el promedio de nacimientos por año bordeaba los 360,000, sin embargo muchos otros embarazos no planeados terminaban en aborto (un estudio de 2004 estimaba incluso que esta cifra alcanzaba los 410,000 abortos clandestinos anuales), a pesar de que los abortos inducidos están tipificados como delito. Estas cifras colocan al Perú entre los países con mayor incidencia de abortos provocados en América Latina. Las mujeres del área rural tienen una probabilidad dos veces mayor de morir por causas vinculadas a la maternidad en comparación con las mujeres del área urbana. El aborto clandestino constituye la segunda causa de mortalidad materna. En los hospitales estatales 30% de los partos corresponden a madres adolescentes.

5.5.3.2 La carencia de partida de nacimiento o cédula de identidad como barrera de acceso a servicios de salud

El Seguro Integral de Salud, fue creado mediante Ley N° 27657 como un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Salud, teniendo por finalidad proteger la salud de los peruanos que no cuentan con seguro de salud, con prioridad en aquellos grupos poblacionales vulnerables que se encuentran en situación de extrema pobreza y pobreza, en cumplimiento con la política del Estado de Aseguramiento Universal, orientada a resolver la problemática del limitado acceso a los servicios de salud por existencia de barreras económicas, culturales y geográficas¹³⁶.

Siendo requisito indispensable la presentación de documentos para tener acceso al servicio de salud y teniendo en cuenta que en el Perú existen grandes sectores de la población que no

¹³⁴ Fuente: *Cobertura Nacional de Salud*, MINSA, Lima, 2003.

¹³⁵ En buena parte debido a la acción del Programa de Apoyo a la Reforma de Salud, que tiene como objetivo la reducción de la mortalidad materna y neonatal en los 7 departamentos más pobres del país, y en particular en sectores rurales. A pesar del indudable éxito de este programa, el cumplir con la meta de elevar el porcentaje de partos institucionales en el medio rural a 80% presenta no pocos problemas debido a las grandes distancias que debe recorrer la población hasta llegar a los centros de salud, los costos asociados a ello, la dispersión de la población y la desconfianza de una parte de la población rural hacia los operadores profesionales de salud venidos de las ciudades.

¹³⁶ La focalización es el proceso mediante el cual el Seguro Integral de Salud, asigna los recursos hacia grupos específicos de población para poder financiar las prestaciones a la población pobre y extremadamente pobre. Por ámbito geográfico se prioriza las zonas rurales y urbano marginales del país. Existen 8 Direcciones de Salud priorizadas a nivel nacional: Abancay, Andahuaylas, Ayacucho, Bagua, Cuzco, Huancavelica, Huanuco, Puno. Adicionalmente se efectúa la focalización en los distritos más pobres del país según el Mapa de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas y se aplica la ficha de evaluación socioeconómica "FESE" a nivel individual, para la determinación de la población pobre y extremadamente pobre. En cuanto a los planes priorizados se tiene al "binomio madre-niño" como primera prioridad de atención del SIS.

cuentan con documentos de identificación, el Ministerio de Salud consideró pertinente que la falta de documentos no se convirtiese en un obstáculo para que la población fuese atendida en alguno de los módulos de salud a nivel nacional. Así, cuando una persona acude al centro de salud para ser inscrita en el SIS y no tiene documentos (partida de nacimiento, DNI), la posta médica está en la obligación de tomar sus datos a fin de que la persona sea visitada por la trabajadora social del centro para que ésta verifique los datos de la beneficiaria al SIS. Esto es considerado como una Declaración Jurada y tiene validez para que la población sea atendida. Incluso el sistema informático permite registrar como “indocumentadas” a las personas que refieran estar atravesando esa situación. Se consideran tres categorías en base al informe de la trabajadora social:

- A: No Pobre
- B: Pobre no Extremo
- C: Pobre Extremo

Las categorías B y C son las registradas para ser atendidas sin documentos. Si la persona se encuentra en la categoría A, está en la obligación de presentar sus documentos.

De otro lado, en general el Ministerio de Salud afirma que la falta de documentos de identidad no afecta la prestación del servicio de atención médica, pues para acceder a esta, cuando se carece de documentos de identidad, se puede subsanar ello con alguno de los siguientes requisitos:

- Informe de la trabajadora social de la unidad médica
- Informe del médico
- Informe de la enfermera
- Declaración de pariente alguno referido por el paciente como soporte socioemocional (pareja, padres, hermano mayor, etc.)

Sin embargo, en los programas especiales de Salud como TBC ó VIH-SIDA la partida de nacimiento es fundamental; por ejemplo en el Departamento de Estadística del Centro de Salud de Sesquicentenario, afirman que: “tienen que traer por lo menos partida de nacimiento, por que tenemos que registrar la entrega de los medicamentos, a quién se lo entregamos y hay que certificar que es la persona que dice ser y que vive en la zona”

En otros casos, la discriminación por carecer de documentos de identidad parece depender principalmente de factores discrecionales individuales:

María Rivas (41 años): “...las enfermeras son malas, me tratan mal, creen que porque soy pobre y sin documentos me van a tratar así?...me gritan y me exigen que saque mi DNI para que me atiendan...” (Centro de Salud de San Martín de Porres.)

Carmen Heredia (38 años): “...yo no tengo documentos, me dijeron que dejara todos mis datos...que me iban a visitar a mi casa y han pasado 4 días y hasta ahorita no lo hacen...necesito atenderme y no sé que hacer” (Centro de Salud de Los Olivos)

Colateralmente, la manera como está organizado el sistema de salud implica por ejemplo que mientras en las escuelas peruanas de la frontera sí se recibe a los niños ecuatorianos como alumnos, ello no sucede con respecto a los centros de salud, puesto que el SIS sólo es para peruanos.

5.6. El acceso a programas de reducción de la pobreza y a otros servicios sociales

5.6.1 El programa “Juntos”, del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social

En el 2005 el gobierno peruano anunció su intención de poner en marcha un programa de reducción de la pobreza, denominado provisionalmente “Juntos” en base a una estrategia de transferencia condicionada de dinero, análoga a la descrita en los otros países estudiados. Sin embargo, a pesar de que se indicaba que el programa iniciaría sus actividades en el mismo año 2005, a Julio de ese año, el programa aún se encontraba en fase de diseño y se desconocían sus requisitos en relación a la identificación de beneficiarios.

5.6.2 El acceso a otros programas sociales

5.6.2.1 El Programa de Vaso de Leche

Desde la primera mitad de los años 80, El programa del “Vaso de Leche” es una estrategia nacional de complementación nutricional desarrolla en forma autónoma y autogestionaria, con apoyo gubernamental, en diversos puntos del país. A pesar de que el programa se encuentra claramente enraizado en la praxis de muchas comunidades y en la mente de sus habitantes, todavía se siguen presentando dificultades en relación a los requisitos de “documentación” que manejan las organizaciones de base, lo que genera manipulación de información y conflictos. Así por ejemplo,

según afirma la Secretaria del Comité del Vaso de Leche de El Agustino (Lima) declara: “Les pedimos (a las madres) la partida de nacimiento a fin de corroborar que es cierto que sea su hijo y no un sobrino... Pero algunas responsables de comunidades usan esto como argumento para impedir o sacar a aquellas personas que no presentan la partida de su hijo(a) a fin de colocar a una conocida o un familiar; en otros casos, les piden parte de su ración ya que les están “haciendo un favor” en considerarlas en lista”.

5.6.2.2 El programa “A Trabajar Rural”

Es uno de los principales programas del Fondo de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES, creado para promover el empleo temporal. *A Trabajar Rural* da empleo por seis meses a hombres y mujeres que viven en pueblos muy pobres quienes participan en trabajos temporales orientados a la rehabilitación, mantenimiento y puesta en valor de infraestructura social en beneficio de la comunidad.

Según el Encargado del Área de Control de A Trabajar Rural: “...no debería ser una situación de exclusión el no tener documento de identidad, porque el brigadista y las autoridades locales deben de dar fe de la veracidad del indocumentado; además la población también ayuda a identificar a las personas... En realidad es un programa para los más pobres y se espera que no haya motivo para excluir a alguien del grupo... recuerde que solo ganan 10.00 nuevos soles (US\$ 3) por día y ello no es mucho, solo tienen que ser adultos mayores de 18 y ser de pobreza extrema”.

5.6.2.3 El programa “A Trabajar Urbano”

El programa de emergencia social-productivo urbano *A Trabajar Urbano* es una unidad ejecutora dentro del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, financiado con recursos del Sector, donaciones u otras fuentes de financiamiento; creado por el Decreto de Urgencia N° 130-2001, este programa tiene como objetivo la generación de empleo temporal para la población desempleada de las áreas urbanas, favoreciendo prioritariamente a aquéllos con

menores niveles de ingresos económicos, que los ubican en niveles de pobreza o extrema pobreza.

En una primera etapa, de selección de beneficiarios se verificará el registro de postulantes inscritos y se determinará finalmente quiénes participarán como participantes en la ejecución de la obra o servicio mediante un acto público (asamblea comunal o sorteo público)¹³⁷. Inmediatamente después de realizada la selección (la asamblea o sorteo) se realiza el llenado de formatos señalados por el programa para registrar los datos sobre los participantes seleccionados. Así también, el Organismo Proponente que es responsable de este proceso de selección, debe entregar en las oficinas zonales la documentación señalada por el programa para acreditar la condición de participante.

Por ser un programa que debe de tener una total transparencia, la presentación de documentos en regla de los participantes es muy necesaria, de lo contrario, no podrían participar, ya que existen requerimientos de información que hay que remitir a los entes superiores y que deben de ser documentados para su control; por esta razón, a través de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLP), se ha creado el Comité Metropolitano de Vigilancia de la MCLP¹³⁸. Estos requisitos hacen que en algunas personas se vean excluidas de los beneficios de este programa por carecer de documentos de identidad, como lo ejemplifican los siguientes testimonios:

Wilber Jiménez (37 años, “padre y madre” de 2 niños): “no he podido participar por falta de documentos, me dicen que tengo que tener por lo menos mi partida de nacimiento y yo soy de Ancash... No puedo regresar por falta de dinero y no tengo con quien encargar a mis hijos, tengo mucho miedo de que les pase algo, no confío en nadie”.

Agustina Condori (25 años, madre de 3 hijos, uno de ellos es menor de un año de edad): “Cuando me avisaron fui a inscribirme y ya no me recibieron porque según ellos, estaba fuera de fecha... pero yo sé de otras que han sido recibidas... lo que pasa es que no tengo papeles y sin eso no me reciben... por qué no me dicen la verdad?”.

De otro lado el programa *A Trabajar Urbano*, a través de un convenio suscrito con Essalud (el organismo de la seguridad social peruana), otorga un seguro contra accidentes de trabajo y un seguro de vida a los participantes, quienes de sufrir algún accidente de trabajo durante su labor en el proyecto podrán ser atendidos en cualquier establecimiento de Essalud de manera gratuita hasta su total recuperación. Sin embargo, para acceder a estos beneficios, **lo importante es llevar consigo**, al momento de acercarse al establecimiento de EsSalud, **el documento nacional de identidad en original o copia** y el *formato de aviso de accidente* que debe llenar el responsable técnico de la obra o el supervisor del programa.

¹³⁷ Los participantes seleccionados que trabajan proporcionando mano de obra no calificada en un proyecto seleccionado en el concurso (obra o servicio), recibirán por parte del Programa una compensación económica de S/.14.00 nuevos soles (US\$ 4) por día trabajado, la cual se hace efectiva cada dos semanas.

¹³⁸ El Programa *A Trabajar Urbano* entiende esta Vigilancia Social como el derecho y el deber que tiene todo ciudadano individual o colectivamente, de vigilar, fiscalizar y evaluar la gestión pública. En este esfuerzo, y en el marco del convenio firmado con la MCLCP a partir de la 5ta convocatoria a concurso de proyectos, se han desarrollado actividades de vigilancia social a nivel de Lima Metropolitana (cono sur, cono norte, cono este y provincia constitucional del Callao) y se ha iniciado este proceso también a nivel nacional en coordinación con las Oficinas Zonales donde interviene el ATU (*A Trabajar Urbano*).

6. Ecuador

6.1 Breve información general sobre el país

Ecuador está organizado en 22 provincias, de las cuales 10 corresponden a la región Sierra, 5 a la región Costa, 6 a la Región Amazónica y 1 a la región Insular. Las provincias se subdividen en cantones (219 a nivel nacional) y éstos en parroquias (786 a nivel nacional). La población del país, según el último Censo Nacional realizado en el año 2001, era de 12 millones 156 mil 608 habitantes, de los cuales 33,2% eran menores de 15 años de edad. 38.9% de la población residía en el sector rural y 61.1% en el sector urbano. Para el año 2005 se proyectaba una población estimada de 13 millones 215 mil 89 habitantes. La esperanza de vida en el período 2000-2005 era de 74,18 años.

El porcentaje de población en situación de pobreza según necesidades básicas insatisfechas/NBI (2001) alcanzaba 61.3% de la población nacional, comprendiendo a 85.6% de la población rural y 45.8% de la población urbana (77.6% de la población de la Amazonía figuraba en este rubro). La situación de pobreza extrema alcanzaba a 31.9% de la población total. La medición de la pobreza por consumo (1999) arroja cifras ligeramente inferiores a las anteriores, situando la población bajo las líneas de pobreza y de pobreza extrema, respectivamente en 56% y 21% de la población total. Según este indicador, 42% de la población urbana y 77% de la población rural era clasificada como “pobre”; asimismo, 9% de la población urbana y 38% de la población rural vivía bajo condiciones de pobreza extrema. Las regiones en donde se observa tasas más elevadas de población en situación de pobreza son la Sierra Centro (principalmente población indígena en las provincias de Cotopaxi, Chimborazo y Bolívar), la Amazonía, la provincia de Esmeraldas en la Costa norte y diversos cantones de la provincia costera de Manabí.

Según el Censo Nacional de 2001 6.6% de la población era clasificada como “indígena” por autodefinición o hablar una lengua local¹³⁹, y 10% se autodefinía como afroecuatoriana, negra o mulata. 89.9% de la población indígena y 73.8% de la población afroecuatoriana presentaba NBI. Salvo en el caso de la población indígena, las mujeres presentan un nivel de matrícula escolar superior a los varones, pero la tasa de desempleo es mayor entre las mujeres y el acceso al sistema de seguro de salud es menor entre éstas (e.g., sólo 20% de las mujeres tiene acceso al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social –IESS-).

Según la OIT, al finalizar el año 2000 existían aproximadamente 500.000 menores de 17 años que realizaban actividades productivas o laborales. Datos arrojados por la encuesta ENEMDUR¹⁴⁰ 2001, indicaban que a nivel nacional dos de cada cinco menores están inmersos en alguna actividad económica en el área rural, y catorce de cada cien lo están en el área urbana. En el caso de la población adolescente entre 14 y 17 años, se había identificado una participación laboral de 68% en el área rural y de 35% en el área la urbana. La desocupación total en este grupo etario es de 20.5%, la más alta entre todos los grupos.

6.2 El problema del sub-registro de nacimientos y de la población adulta sin cédula de identidad

6.2.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

Según la EMEDINHO¹⁴¹ de 2000, 87.5% de los niños y niñas ecuatorianos menores de 5 años, estaban inscritos en el Registro Civil. **El 12,5%, equivalente a 198.542 niños y niñas no se**

¹³⁹ Esta información es cuestionada por la Conferencia de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que sostiene que 30% de la población nacional sería de origen indígena.

¹⁴⁰ Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural; INEC, Quito, 2002.

¹⁴¹ Encuesta de medición de indicadores de la niñez y los hogares (2000), en INEC, 2001.

habían inscrito por distintas razones¹⁴². No se disponía sin embargo de una cifra que registre el número de niños entre los 6 y 17 años que no están inscritos. De otro lado, un funcionario entrevistado de UNICEF estima por su parte que **1 de cada 10 niños/as menores de 18 años** (aproximadamente 360,000 personas) no tendría su existencia legalmente registrada, concentrándose esta población en las provincias orientales y en Esmeraldas, debido a la mayor dispersión de la población y la exclusión de afrodescendientes. Por su parte, fuentes de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación estiman extraoficialmente que en Ecuador existirían aproximadamente **1,400,000 personas sin cédula de ciudadanía y 600,000 menores de edad sin partida de nacimiento**.

Estas proyecciones en base a una encuesta de hogares y estimados extraoficiales no pueden tomadas como una referencia definitiva, pero dan una idea aproximada de los rangos entre los cuales se situaría el fenómeno (**15% en el caso de la población infanto-adolescente**¹⁴³) y **entre 18 y 20% de la población adulta**¹⁴⁴. Las posibilidades de realizar una estimación adecuada del subregistro se complican sin embargo si se tiene en consideración el tema de las inscripciones tardías. Así por ejemplo, aunque no ha realizado un estudio específico sobre el tema del subregistro de nacimientos, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos cuenta con información consolidada sobre las inscripciones anuales de nacimientos, clasificada por año de inscripción. En el año 2004, sobre 305,620 nacimientos registrados, 168,893 (55%) correspondían a los ocurridos en ese año y 136,727 (45%) a los ocurridos en años anteriores, incluyendo 1,583 nacimientos de antes de 1983. Estas proporciones (es decir, el hecho de que **entre 40% y 50% del total de nacimientos registrados cada año son inscripciones tardías**) se han mantenido en rangos similares en los últimos 10 años. En el 2004 el porcentaje de inscripción oportuna de nacimientos varía de una región a otra: en la Sierra alcanza 60,6%, en la Costa 52,6%, en la región Insular 69,9%, en las zonas no delimitadas 39,8% y en la en la Amazonía tan sólo 38,2%

¹⁴⁵.

En base a los datos anteriores y a partir de la inclusión de inscripciones tardías de años anteriores en los cálculos, funcionarios del INEC estiman que **existiría alrededor de 37% de subregistro anual de nacimientos (tomando como serie de análisis la década precedente desde el año 2004)**.

De otro lado, en Ecuador se carece de un número único de registro atribuido al momento de la inscripción de nacimientos, como sucede en Chile con el RUN o en Colombia con el NUIP¹⁴⁶. Fuentes del Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales por la Familia y Niñez (CONFIE) indicaron la existencia de un creciente problema de tráfico internacional de niños vinculado a la carencia de partida de nacimiento, sobre todo en las provincias orientales, y por el

¹⁴² Entre las razones expuestas por los padres de familia entrevistados, el 26,3% argumentaba falta de dinero, el 5,5% no conocer los trámites; 27% por falta de tiempo en el trabajo; el 6,5% porque no había sido reconocido por el progenitor; 4,2% por la distancia y por otras razones el 28,6%. En un país predominantemente católico, como es Ecuador, la partida de nacimiento es exigida para la realización del bautismo; ello puede haber contribuido en el pasado a incrementar el registro en algunas zonas del país. Anteriormente, para el registro de nacimiento era exigida también la aplicación de la vacuna BCG, pero desde hace varios años esto ya no se hace.

¹⁴³ La población menor de 15 años, según el Censo Nacional de 2001 era 4'040,020 personas.

¹⁴⁴ La población mayor de 15 años según el Censo Nacional de 2001 era 8'116,588 personas, por lo que el porcentaje de adultos no cedulados (=17%, es decir: 1'400,000/ 8'116,588 personas) que se obtiene a partir de estas cifras sería en realidad mayor a 17% al disminuir el denominador (al restar de éste a los menores de 15 a 17 años de edad).

¹⁴⁵ Este problema, el del subregistro de nacimientos, ha sido observado asimismo durante el cálculo ciertos indicadores (como tasas de mortalidad infantil). Una de las formas consideradas por los especialistas para ajustar ("disminuir") el peso del subregistro en sus cálculos ha sido tomar en cuenta 3 años consecutivos de las estadísticas vitales de nacimientos (INEC), puesto que incluso hasta el tercer año hay un número significativo de registros tardíos. Así, el subregistro es "registrado" tomando la diferencia entre las proyecciones de población y los datos en las estadísticas vitales (igualmente ajustadas por 3 períodos).

¹⁴⁶ En Honduras también se utiliza un código único para registrar los nacimientos; en Nicaragua y Perú se carece de este sistema.

cual los niños no registrados son “entregados” al nacer a otras parejas y registrados a nombre de éstas en las maternidades (con lo que mediante la **suplantación de identidad** se elude los costos y el trámite de adopción legal). Asimismo, una fuente del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)¹⁴⁷ citó un caso denunciado en el que un niño fue declarado como nacido muerto, pero el cuerpo no fue entregado a la familia, y se presumía que se trataba de un caso de tráfico de personas. En otros casos, según se refirió, se ha constatado que un niño ha sido inscrito hasta en tres sitios distintos o que se ha falsificado el certificado médico cuando el parto ocurre en casa. Asimismo, en la ciudad de Machala (frontera con el Perú) miembros de CONFIE han constatado casos de tráfico de niños mediante su falso reconocimiento legal/autorización de adopción por parte de terceros. En estos casos, cuando se ha hecho la prueba de ADN se ha comprobado que la persona que autorizó la adopción no era el padre. En otros casos se ha denunciado casos de corrupción en los registros públicos, lo que habría favorecido la suplantación de identidades.

En Otavalo, pequeño poblado de la Sierra ecuatoriana, se dio el caso de Emilifran Pazmiño, quien fue raptada de niña en 1984 y regresó 20 años después con otro nombre y contó su caso en los medios, esperando que familiares suyos la identifiquen. Se constató que más de 100 familias reaccionaron, pues habían perdido niños justamente por esas fechas.

Otro dato importante proveniente de la EMEDINHO del 2000 y que es relevado por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia: a nivel nacional, 1 de cada 10 menores de 17 años no son hijos/as biológicos/as de algún miembro del hogar en el que viven¹⁴⁸. Ello, junto con los crecientes procesos de migración interna y al exterior de la población ecuatoriana, incide en un mayor riesgo de tráfico de menores.

6.2.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de ciudadanía en Ecuador

En el caso ecuatoriano, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimiento y el acceso de las personas a otros documentos de identidad son:

- **Las barreras geográficas**, principalmente para la población rural en las Provincias Orientales. El difícil acceso a y desde las comunidades de la zona Oriental del Ecuador, que debe ser realizado en algunos casos exclusivamente por canoa o en avioneta (en las provincias de Sucumbios, Orellana y otras), sumado a la gran dispersión de la población, **obstaculiza el acceso de ésta a los servicios de salud (a través de los cuales se da el parto institucional y se otorga el certificado de nacido vivo) y de registro civil**. De igual manera, en algunas zonas fronterizas, las oficinas del RRCC están compuestas por una sola persona, que atiende sólo una o dos veces por semana, pues con frecuencia en esas zonas una misma persona debe atender 2 ó 3 oficinas del RRCC ubicadas en distintas localidades. En ciertos casos, es más fácil para los ecuatorianos registrar niños en el Perú, pues en esas zonas de su territorio se carece de médico o partera que certifique los nacimientos, y en otros casos, se registra a población colombiana como si fuera ecuatoriana¹⁴⁹.

¹⁴⁷ El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia es un organismo colegiado autónomo de nivel nacional, con personería jurídica de derecho público e integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en el Código del Niño y Adolescente.

¹⁴⁸ En su mayoría -8%- se trata de los hijos de otros familiares que los dejaron “encargados” a terceros, aunque también se encuentran niños “regalados”, “adoptados”, “recogidos”, y un pequeño porcentaje de niños en empleo doméstico o hijos de empleados/as domésticos/as. En la Encuesta Nacional sobre la Niñez y Adolescencia de 2004 esta categoría alcanzó a 8% de la población.

¹⁴⁹ Este hecho es observable en distintas zonas de frontera entre países limítrofes, más aún si las personas de un país tienen familiares en el otro lado de la frontera y existe asimetría entre la oferta de servicios de salud (e.g. disponibilidad de certificado de nacido vivo) ofrecidos por un país y otro. Las gestantes cruzan la frontera para ser atendidas en centros de salud del país colindante al que residen y luego, para

- **La pobreza**, que determina mayores dificultades para acceder a los servicios de inscripción debido a los costos de desplazamiento (transporte, alojamiento) o de pago de para conseguir la expedición de los documentos.
- **La carencia de una cultura registral** y la baja importancia atribuida al registro civil, lo que **sumado a un nivel educativo y de información limitados** en parte de la población, principalmente de origen rural, condiciona que con frecuencia en las zonas más alejadas existan hasta tres generaciones sin documentos de identidad, por lo que la inscripción debe ser realizada, con muchas mayores dificultades “empezando hacia atrás”.
- En algunos casos, **la resistencia por razones culturales**, en ciertas comunidades indígenas de la zona oriental, tanto a la atención institucional de los partos¹⁵⁰ como a la inscripción de la población indígena en el Registro Civil.
- En casos de paternidad no reconocida por los varones, **la negativa de algunas madres a inscribir a sus hijos en el RRCC omitiendo la identidad del padre**.
- Habida cuenta del elevado número de población residente en Ecuador descendiente de inmigrantes ilegales y no inscrita, **el estatus de inmigrante ilegal**, principalmente relacionado (91%)¹⁵¹ con la población colombiana inmigrante forzosa debido al conflicto armado en ese país¹⁵². A pesar de ello, se ha denunciado diferentes casos de inscripción de colombianos como ecuatorianos mediante inscripción tardía y uso de testigos en comunidades de frontera (en algunas de estas zonas las personas tienen parientes a uno y otro lado de la frontera)¹⁵³.

6.3 El funcionamiento del Registro Civil

6.3.1 La organización del sistema de registro civil en Ecuador

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DGRIC) fue creada en 1976 y hasta el 2003 estuvo adscrita, recibiendo una atención limitada por parte del Estado, al

registrar a los niños, informan como su lugar de residencia la dirección de un tercero. Los Estados suelen mantener consulados en las ciudades fronterizas más importantes de los países vecinos.

¹⁵⁰ El porcentaje de parto institucionalizado es menor entre las mujeres indígenas que en otros grupos, debido a que en ciertas etnias nativas existe rechazo al parto institucionalizado por razones culturales, por la existencia, entre otros factores, de ritos locales para honrar la placenta que no pueden ser practicados en las instalaciones modernas de salud. Por ejemplo, en el parto en el hogar realizado en el marco de la cultura tradicional, el cordón no se corta hasta que la placenta deja de palpar, pues se le análoga con el alma del niño. La placenta es luego enterrada cerca al fogón de la casa y se honra como si se tratase de un difunto. Las mujeres dan a luz en cuclillas y rechazan la episiotomía, la cesárea (que en los centros de salud se da con una frecuencia innecesaria, que supera el rango normal del 15% de partos) y la violenta succión de la nariz y limpieza al nacer de los niños. Entre algunos pueblos amazónicos, el que una mujer no regrese a casa con la placenta produce rechazo y desazón entre sus familiares.

¹⁵¹ Estimado realizado por el ACNUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

¹⁵² Este hecho genera dificultades adicionales para el registro de nacimiento, pues por haber nacido estas personas fuera de Colombia, deben ser inscritas en el Consulado de Colombia en Ecuador para que su inscripción tenga valor legal ante la Registraduría Nacional del Servicio Civil

¹⁵³ El caso de la población extranjera inmigrante ilegal y refugiada, principalmente de origen colombiano (91% del total), merece una mención especial. Según el ACNUR, se estima que en los últimos 5 años se ha generado una población de 250,000 desplazados colombianos viviendo en Ecuador, de los cuales desde el año 2000, sólo 36,747 (según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador) solicitaron refugio político y sólo 11,419 de estas solicitudes fueron aceptadas, siendo que en la mayoría de casos se trataba de migración por motivos económicos. Para aspirar al estatus de refugiado se solicita la tarjeta andina de migración, el pasado judicial de los solicitantes (lo que implica volver a Colombia y hacer viajes muy largos) y la cédula de ciudadanía o partida de nacimiento (menores de 18 años). Asimismo, la ley establece que si los padres no tienen estatus legal definitivo en el país no pueden registrar a los niños como nacidos en Ecuador, lo que profundiza a futuro la exclusión de los mismos. Ningún niño inmigrante ilegal que carezca de documentos definitivos de refugiado (y no la tarjeta provisional de identidad otorgada mientras su solicitud está en trámite) puede acceder a la escuela, y si lo hace, no puede pasar de un nivel (año) académico a otro. Hasta el 2004 en el sistema de salud ecuatoriano a los colombianos se les cobraba el doble por la atención (por ser extranjeros) excepto si tenían estatus de refugiados (en cuyo caso la atención es gratuita). Los extranjeros ilegales no pueden abrir cuentas en bancos ni acceder a créditos ni tampoco comprar propiedades hasta que no tengan el estatus de refugiados. Los ilegales tampoco pueden recibir el carné ocupacional del Ministerio de Trabajo (que tiene un costo U\$60), y que constituye el requisito para que los extranjeros puedan trabajar en el sector formal. Habida cuenta del elevado costo de ese carné para los refugiados, se está buscando disminuir su costo a U\$4.

Ministerio de Gobierno y Policía, pasando luego a depender del Consejo Nacional de Modernización (CONAM). Se proyecta que en el futuro pueda ser la base de un Sistema Nacional de Registro Civil y se constituya en una entidad autónoma. De Abril de 2004 a Enero de 2005 la entidad ha tenido cuatro Directores Generales.

La entidad, integrada aproximadamente por 1,500 empleados, recibe una asignación presupuestal reducida, por lo que se financia en buena parte en base a la autogestión y la venta de especies valoradas. La DGRCIC inscribe nacimientos, matrimonios y defunciones, emite cédulas de ciudadanía y sirve de fuente del padrón electoral. Se cuenta asimismo con un registro histórico (archivos de cedulados y de no cedulados) en los que se registra los cambios vitales (matrimonio, muerte) en fichas individuales. A pesar de que más del 70% de las partidas de nacimiento están digitalizadas, el sistema está computarizado sólo en 82 localidades, a nivel nacional, principalmente en las jefaturas provinciales (22 oficinas) y en jefaturas cantonales de las ciudades de Quito (14 oficinas) y Guayaquil (8 oficinas -y otras de algunas ciudades con mayor densidad poblacional). En la situación en que la partida no esté digitalizada, en caso de pérdida de la partida de nacimiento las personas deben dirigirse hacia su lugar de origen para obtener una copia (en caso de pérdida de la cédula de ciudadanía se podrá obtener una copia a nivel de cualquier capital de provincia si los datos están en el sistema).

El sistema de registro civil ecuatoriano es centralizado. Los registradores civiles dependen directamente de la DGRCIC en la mayor parte del país. Sin embargo, en virtud de la Ley de Descentralización se están transfiriendo competencias al gobierno seccional (e.g. Municipio) de Guayaquil¹⁵⁴, aunque la DGRCIC sigue siendo el ente rector en materia de los procedimientos utilizados. La DGRCIC está organizada en 22 jefaturas provinciales, organismos desconcentrados que a su vez están organizados en 219 jefaturas cantonales y 660 jefaturas de área (de nivel parroquial). Estas últimas inscriben nacimientos, matrimonios y defunciones, pero la emisión de cédulas se realiza exclusivamente a nivel cantonal y provincial. La DGRCIC se encuentra coordinando y piensa implementar un Plan Nacional de Cobertura, destinado a incrementar el registro de nacimientos y la cédulación en los segmentos más pobres de la población. La idea es, mediante convenios con instituciones tales como el Ministerio de Bienestar Social (Programa de Protección Social –PPS–), el programa de regularización de tierras (PRATT), el Ministerio de Educación y Cultura (utilizando las escuelas para detectar casos de niños no registrados civilmente) y UNICEF, llegar sin costo alguno a quienes no pueden movilizarse fácilmente, implementando brigadas móviles.

6.3.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

Para la inscripción oportuna de un nacimiento se requiere del informe estadístico de nacido vivo emitido por el profesional que atendió el parto, o alternativamente, la presencia de 2 testigos y la certificación del funcionario de RRCC. Asimismo, **se requiere la presentación de las cédulas de ciudadanía de los padres** y en caso de no constar el estado civil de los mismos en la cédula, **la partida de matrimonio íntegra (e.g. copia del documento oficial proporcionado por el Registro Civil)**. En caso de que los padres no sean casados entre sí, **se exigirá la presencia de ambos portando cédula de ciudadanía**, para establecer la filiación, salvo que el niño sea inscrito sólo por la madre sin ser declarado por el padre. De esta manera, las complicaciones que se derivan para la inscripción de niños nacidos en uniones de hecho o de padres que no hayan inscrito su matrimonio resultan enormes, especialmente en el medio rural, en donde los problemas de carencia de cédula de ciudadanía son más frecuentes.

Las inscripciones tardías de nacimientos de menores de 12 años de edad están sujetas a una serie de requisitos documentarios adicionales (pruebas de la existencia de las personas, testigos, etc.),

¹⁵⁴ Por razones principalmente presupuestales sólo se ha avanzado en la transferencia de dicha competencias en Guayaquil.

pero se realizan ante los RRCC. **Luego de los 12 años de edad, la inscripción se realiza a través de un juicio de inserción de partida ante el Tribunal especializado.**

Adicionalmente, **la inscripción tardía de personas mayores de 18 años de edad está sujeta al pago de una multa correspondiente al 50% de una remuneración mínima vital (RMV).** Siendo que la RMV en Enero de 2006 equivalía a U\$150, **el pago de una multa de U\$75** ponía en la práctica fuera del alcance de la mayor parte de personas adultas del medio rural el trámite de inscripción tardía de nacimientos de más de 18 años de edad, que es en donde se concentran estos casos, pero en donde se carece de los recursos económicos suficientes para afrontar tales multas. Es de otro lado posible pensar que tales casos no han sido infrecuentes en el pasado, pues entre los principales problemas que enfrenta la inscripción de nacimientos en Ecuador está la escasez de personal médico/ paramédico que certifique los nacimientos en ciertas zonas del país. Más aún, **hasta 1998** la multa equivalente al 50% de una RMV se aplicaba también a los casos de registro tardío de menores de 18 años de edad. En ese año, lo prescrito por la Ley de 1976 finalmente fue modificado.

La inscripción de nacimiento hasta 30 días de nacido es gratuita, pero la inscripción tardía de nacimiento tiene un costo de U\$ 0,50. La copia de partidas de nacimiento (íntegras) tiene un costo de U\$ 0.50 y las computarizadas de U\$ 0.20. La inscripción de los 18 años en adelante tiene un costo de U\$ 2.00. El costo de la primera cédula de ciudadanía obtenida por una persona es de U\$ 2.00, y **el costo de la renovación de la cédula es de U\$ 6.00¹⁵⁵**. Este factor complica la posibilidad declarar los nacimientos, pues en muchos casos los padres/madres pueden carecer de cédula de ciudadanía debido a las dificultades de acceso a las jefaturas cantonales y provinciales en donde se realiza el proceso de cedulación (por la escasez de oficinas de registro y/o gran distancia/ tiempo para llegar hasta las mismas). De otro lado, aunque existe una normativa que exige que para la inscripción de los neonatos en los RRCC es necesario presentar la constancia de vacunación BCG del niño/a recién nacido, esta disposición no se aplica en forma extensiva pues se carece de centros de salud en muchas zonas rurales¹⁵⁶.

6.4 La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC frente al problema de subregistro de nacimientos

En 1991-1992 UNICEF realizó una campaña nacional sobre el derecho al nombre, poniendo particular énfasis en las poblaciones indígenas. Hasta el año 1994 la DGRCIC mantenía brigadas de registro en las provincias orientales del país, pero había cierta dificultad para registrar a la población indígena por la resistencia política de ésta a registrar a sus niños.

En agosto de 1995, el INNFA¹⁵⁷, el Registro Civil, la Iglesia Católica, las Universidades Católicas y el UNICEF, ejecutaron la Campaña Nacional “Derecho al Nombre y la Nacionalidad” Con un mecanismo de inscripción ágil y gratuito se inscribieron 132.000

¹⁵⁵ Estos costos, que a primera vista pueden parecer pequeños, no lo son necesariamente para la población rural, en donde a los costos del documento se añaden los del desplazamiento de las personas a las ciudades para obtener la cédula. En algún momento ello ha promovido acusaciones de corrupción, al detectarse que algunos funcionarios cobraban un sobre-costos a los usuarios por llevarles el documento hasta la localidad distante en que residían.

¹⁵⁶ La constancia de vacunación no sirve como documento de identidad; en el pasado se pensó que se incentivaría la vacunación infantil si se establecía que ella era pre-requisito para obtener la partida de nacimiento, pero habida cuenta de la escasa cultura registral existente en muchos países este condicionamiento no tuvo efectos positivos, por lo que cayó en desuso.

¹⁵⁷ Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, organismo privado con apoyo estatal, que es tradicionalmente presidido por la Primera Dama de Ecuador.

niños¹⁵⁸, cifra que representaba, según los estimados de esa época, el 24% del universo de la población no inscrita.

En 1996 se dio una Ley que restringió el uso ciertos nombres y favoreció el uso del nombre de los santos, segregándose de esta manera a los pueblos indígenas. Posteriormente la norma fue derogada. En 1997 a 1998 el INNFA realizó nuevas campañas de inscripción tardía de nacimientos.

Actualmente la Ley del RRCC de 1976 ha devenido en obsoleta, por lo que la DGRIC la está revisando, así como estudiando un reglamento e instructivos que faciliten/ simplifiquen su aplicación. En este marco, resulta fundamental realizar una simplificación de los requisitos necesarios para la inscripción de nacimientos. Fuentes de la DGRIC plantean como necesarias la reforma de los artículos 56, 58 y 60 de la Ley de Registro Civil, entre otros, de manera de no atar más el derecho al nombre y la nacionalidad a la inscripción de los matrimonios, al tiempo que se introducen salvaguardas que permitan controlar el tráfico de niños y reducir el riesgo de suplantación de identidades.

Para la difusión de información sobre los requisitos de inscripción en el RRCC, fuera de la colocación de afiches en sus oficinas, la DGRIC realiza reuniones con los medios de prensa y dirige boletines informativos a los mismos.

Como se mencionó anteriormente, el Plan Nacional de Cobertura de la DGRIC prevé la realización de campañas de empadronamiento en zonas distantes, en convenio con el Ministerio de Educación y otras entidades. Sobre el tema derecho a un nombre y nacionalidad, con el apoyo de UNICEF se vienen realizando varias iniciativas en la provincia oriental de Morona Santiago, la mayoría de ellas a través de brigadas de inscripciones y cedulação. En esas brigadas se encontraron algunos inconvenientes por falta de ingresos monetarios en las zonas de difícil acceso y la dificultad de no poder inscribir a mayores de 12 años, sin lograr romper una especie de círculo vicioso, ya que debido a que los padres no tienen inscripción o cédula, no se puede inscribir a sus hijos, lo que reproduce el problema en cadena¹⁵⁹.

En Morona Santiago la DGRIC apunta a construir participativamente, a lo largo del año 2006, una estrategia sostenible de servicios del registro civil para zonas de difícil acceso. Con apoyo de UNICEF se está planteando el equipamiento de una unidad móvil con conexión satelital de Internet, para poder inscribir y cedulação en zonas apartadas de la Provincia. En esa dirección la DGRIC deberá afrontar y superar varias dificultades, tales como la exoneración del pago de servicios por parte de los usuarios, la elaboración de una normativa especial que permita inscribir a mayores de 12 años con un trámite mucho más ágil, el incremento del presupuesto institucional para brigadas, personal y materiales, y generar la participación y compromiso de los gobiernos seccionales.

Adicionalmente a los mecanismos antes descritos, las autoridades del Ministerio de Salud Pública (MINSAP) sugieren combinar acciones de registro de nacimientos con las campañas de vacunación de BCG del programa ampliado de inmunizaciones del MINSAP, pues dichas campañas, desarrolladas en centros de salud y a través de brigadistas, tienen una cobertura casi universal.

¹⁵⁸ Primer Informe oficial de la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño en el Ecuador. Secretaría Técnica del Frente Social. Quito, mayo de 1996, p. 38

¹⁵⁹ Aunque aún no existen datos estadísticos específicos disponibles sobre la situación en esta provincia, en una encuesta de salud reciente en el pueblo Shuar se incorporó un par de preguntas sobre personas sin inscripción de nacimiento y/o sin cédula. Los resultados de esta investigación estarán disponibles en el curso de 2006.

6.5 Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de partida de nacimiento y cédula de ciudadanía) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud

6.5.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de ciudadanía

Al igual que el caso de los otros países estudiados, la carencia de documentos de identidad imposibilita el ejercicio de derechos fundamentales, tales como:

- El derecho a una identidad y nombre y adquirir condición de ciudadanía
- Realizar actos civiles importantes tales como casarse, poseer tierras u otros bienes inmuebles, heredar y otorgar bienes en herencia. Asimismo, las personas “indocumentadas” no pueden ejercer su propia representación ante autoridades civiles y judiciales
- El ejercicio de derechos políticos, tales como elegir autoridades, ser elegido para cargos de representación política y la participación en mecanismos de consulta ciudadana
- El acceso a empleo formal, pues con frecuencia se solicita no sólo la cédula de ciudadanía para este tipo de puestos, sino asimismo la cédula de votación (la Ley ecuatoriana especifica que si una persona no votó se encuentra impedida de realizar todo tipo de trámites administrativos, salvo que pague una multa)
- El acceso a derechos económicos, tales como el acceso al crédito y al sistema financiero, no pudiendo realizar cobro alguno en el sistema bancario; incluso quienes reciben remesas deben ponerlas a nombre de otros o pagar un sobre costo para que sean cobradas por terceros
- El acceso a los beneficios de programas de reducción de la pobreza (transferencia condicionada de dinero), tales como el Bono de Desarrollo Humano

6.5.2 El acceso a la Educación

6.5.2.1 Indicadores educativos en Ecuador

En 2004 cuatro de cada 10 niños de cuatro a cinco años asistía a establecimientos de enseñanza pre-escolar. Según el censo de 2001 la tasa de matrícula primaria era 90.1% y la tasa de matrícula secundaria (nacional) era 44,6%.

En relación con la deserción escolar: A los 12 años la matrícula se reduce a 87% en las ciudades y 70% en el campo (sin embargo, en provincias orientales esta cifra es menor; por ejemplo, en Orellana y Sucumbíos sólo el 18 y 46% de los adolescentes está matriculado); ello sucede en mayor proporción con los varones. En Orellana (provincia oriental) las 2/3 partes de quienes se matricularon en 6° grado no lo hicieron al año siguiente. En relación con la repitencia: 2 de cada 10 alumnos/as en la ciudad y 5 de cada 10 alumnos/as en el campo repiten grados en primaria.

Cuatro de cada 10 escuelas son unidocentes y 2 de cada 10 no ofrecen los 6 años de primaria. En el sector rural la mitad de las escuelas son unidocentes y 2 de cada 10 comunidades carecen de escuela públicas. Según fuentes del Ministerio de Educación, a nivel del primer grado de escolaridad básica existen 100,000 niños fuera de la escuela. El Ministerio está tratando de incorporar al sistema educativo aproximadamente unos 30,000 niños por año. Asimismo, se aplican formas educativas alternativas en zonas distantes, tales como el programa de alimentación escolar/ PAE sumado a la alfabetización, la minga de la esperanza y las redes amigas. En algunos lugares hay dificultades para crear escuelas y en otros éstas, de naturaleza unidocente, funcionan sólo 3 días por semana. Esto se da principalmente en las zonas rurales de la costa, los altos páramos de la sierra y las invasiones en zona de frontera en las provincias

amazónicas. Hasta Enero de 2006, en que el requerimiento fue eliminado, las familias debían hacer una contribución anual de U\$ 25 para el funcionamiento de las escuelas.

Diversos indicadores evidencian la inequidad que caracteriza a la sociedad ecuatoriana, y en particular con respecto a la población indígena, a pesar de que existe una Dirección de Educación Multicultural Bilingüe para las naciones indígenas, que aborda el tema de la adaptación cultural. Así, mientras la escolaridad formal promedio era en el año 2001 de 7,3 años, para los indígenas este indicador se situaba en 3,3 años, para los afrodescendientes en 5,9 años y para los habitantes de zonas rurales en 4,9 años. Los indígenas tienen un nivel de escolaridad equivalente al del promedio nacional ecuatoriano de los años 60 (es decir, de hace más de 30 años). La tasa de analfabetismo es de 9% de la población (2001), pero entre los indígenas ésta alcanza 28% y en la población rural 15,5%. El porcentaje de personas de 12 años y más con primaria completa es de 67% y de 18 y más años con estudios secundarios, 23%. Sin embargo, entre los indígenas, apenas 31% tiene primaria completa y sólo 4,7% terminó los estudios secundarios.

6.5.2.2 La carencia de partida de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

Según fuentes del Ministerio de Educación y la normativa oficial, para la matrícula escolar se requiere, desde el primer año de educación primaria, de la presentación de una copia de la partida de nacimiento. Las escuelas otorgan a las familias hasta 60 días para regularizar la inscripción de sus hijos (matrícula extraordinaria). El tutor de los/as alumnos/as no requiere ser identificado con documentos. Algunos rectores de escuela son un poco más flexibles y otorgan más tiempo, pero legalmente el/la niño/a no puede pasar de año si no presenta el documento. Asimismo, se requiere presentar una copia refrendada en 7º grado para la obtención del certificado de educación primaria.

De esta manera, y en la medida en que en Ecuador existe una oferta limitada de cupos en las escuelas, **la falta de documentos de identidad (partida de nacimiento) se convierte en un impedimento y en un “filtro” para el acceso a la educación.**

Sin embargo existe en algunos casos cierta flexibilidad para permitir la asistencia provisional de los niños/as indocumentados/as a la escuela. Así, y contradictoriamente a lo antes sostenido por las autoridades educativas, fuentes de UNICEF y otras informaron que si bien oficialmente se pide partida de nacimiento para la matrícula, en el sector rural eso no se da hasta el 6º, en que se debe sacar un certificado y los documentos ir a la cabecera de provincia. Así por ejemplo, en la frontera norte hay más nativos de Esmeraldas (que colombianos) sin partida de nacimiento en la escuela **(con todo, en caso de no poder presentar el documento, los estudios realizados no pueden ser reconocidos oficialmente)**¹⁶⁰.

Tal fue el caso de la señora Augusta Narváez, quien reside en Quito pero es originaria del cantón Latacunga en la provincia de Cotopaxi, y quien no inscribió a su hija María en el RRCC al nacer. Mientras vivió en una zona rural no tuvo problemas en que su hija asistiera, aún sin presentar la partida de nacimiento a la escuela, pero al migrar hace 3 años a Quito junto con María (cuando ésta tenía 7 años), ya no pudo lograr que fuera admitida a la escuela, por lo que actualmente esta ya no asiste a la escuela y la acompaña mas bien en su labor de venta callejera de jugos.

¹⁶⁰ En otro caso, en la provincia de Carchi se normó de manera de no excluir a nadie de la asistencia a la escuela si no tiene “papeles”, mientras se regulariza esa situación. En la actualidad, en las zonas dispersas de la Provincia, no se exige radicalmente partidas de nacimiento para servicios como educación, sin embargo, existe una serie de inconvenientes para saber con certeza la edad de los niños y adultos y para que puedan ejercer sus derechos, especialmente cuando sean mayores de 18 años.

Una situación análoga se experimenta en el caso de los alumnos de educación secundaria en relación a la cédula de ciudadanía y, en el caso de los varones, en relación a la libreta militar. Para terminar el bachillerato y graduarse (a los 18 años de edad), se requiere que los alumnos/as presenten su cédula de ciudadanía, de lo contrario no se les puede entregar sus certificados de haber completado la escuela. Adicionalmente, a los varones se les exige presentar la papeleta que certifica haberse presentado ante la junta de calificación militar (servicio militar obligatorio). Sin estos requisitos/ documentos, una escuela no puede graduar a un alumno.

6.5.3 El acceso al sistema de atención en Salud

6.5.3.1 Indicadores de salud en Ecuador

En Ecuador los distintos sistemas de salud no se encuentran integrados en un sistema nacional. Existe un sistema público, uno semi-privado y un sistema privado de salud. La cobertura combinada de los tres sistemas alcanza al 75% de la población nacional. El 25% restante de la población acude a alternativas de medicina naturista y curanderos. Las distintas instituciones pertenecientes al sistema público de salud tienen una cobertura combinada de poco más del 50% de la población (centros y hospitales del Ministerio de Salud Pública –MINSAP-: 30%; centros y hospitales del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social -IESS-: 19%; hospitales de las Fuerzas Armadas y Policiales: 2.5%). El sistema semi-privado cubre a otro 5% de la población (Juntas de Beneficencia: 3%; Organizaciones Públicas: 2%; ONGs: 1.5%) y el sistema privado (Clínicas y consultorios) a 17%.

La tasa de mortalidad materna (2004) era 76.4/ 100,000 y la tasa de mortalidad infantil 23.3/ 1,000 nacidos vivos¹⁶¹. La mortalidad infantil entre la población indígena más que triplicaba a aquella de la población no indígena. La atención profesional/ institucional de nacimientos era de 78,6%, **pero en el área rural ello sólo sucedía en 49,2% de los casos** (lo que contribuiría a explicar por qué el subregistro de nacimientos se concentra grandemente en esta zona)¹⁶².

Existe una serie de factores que actúan como limitantes para una mayor cobertura de la atención en salud en Ecuador. Entre éstos se encuentra el factor económico, pues aunque la atención profesional no se cobra en el sistema público, las medicinas sí; de otro lado, el proceso de reducción del Estado derivado por la crisis económica y la migración de profesionales de salud al extranjero ha generado un déficit de recursos humanos en el Sector Salud, lo que ocasiona que muchos centros de salud, en particular en zonas distantes, permanezcan cerrados, pues las plazas vacantes no son ocupadas por profesionales. Asimismo, existen dificultades de acceso

¹⁶¹ Las cifras relacionadas con la mortalidad infantil presentan en general problemas de confiabilidad. Por ejemplo, en encuestas aplicadas por la ONG Plan Internacional en la Provincia de Azuay se detectó que existen muchos niños que mueren a la semana de nacidos y cuyo nacimiento ni defunción fueron inscritos en el Registro Civil. Según informó la Coordinadora de Promoción de la Salud del Ministerio de Salud Pública, más de la mitad de la tasa de mortalidad infantil (menores de un año) ocurre en el primer mes luego del nacimiento. Asimismo, existen diferencias entre el reporte de mortalidad infantil provisto por distintas fuentes. Así por ejemplo, la encuesta demográfica ENDEMAIN de 2004, desarrollada por el MINSAP, reporta una tasa de mortalidad infantil de 29/1000 nacidos vivos, mientras que el INEC, en base a información provista por el RRCC, registra una tasa de mortalidad infantil de 23.3/1000.

¹⁶² Según los resultados de las encuestas de salud, a cobertura de partos institucionalizados en Ecuador alcanza más del 70% de las ocurrencias. Existe una norma que precisa que donde se atiendan partos debe ubicarse un punto del Registro Civil, de manera de facilitar la inscripción de neonatos. Este mecanismo funcionó en forma extendida hasta el año 1997, pero debido a la crisis económica y recorte presupuestal subsecuente sólo se dejó en hospitales grandes y maternidades, de nivel provincial y no puede ser extendido por falta de recursos financieros. De los 141 hospitales considerados como “grandes”, 115 pertenecen al MINSAP y 131 han sido calificados como “Hospitales Amigos de los Niños y las Madres”, pero la mayoría carece de los servicios de un funcionario del Registro Civil. En los “Hospitales Amigos” ya no existen “cunas” sino que a los recién nacidos se les coloca un brazaletes y se alojan con la madre (salvo en caso de patología que requiera cuidados especiales), se les baña en la habitación de ésta y la lactancia materna es inmediata. La mayoría de unidades de salud son de primer nivel y mas bien pequeñas, y es a éstas a donde acude la mayoría de la población, y principalmente la que vive en el sector rural.

geográfico a la población en varias zonas del país, así como desconfianza de parte de ésta hacia los servicios de salud por razones culturales. Los grupos más afectados son la población de las provincias de la Sierra central (Cotopaxi, Bolívar, Tungurahua, Chimborazo), de la Costa (Esmeraldas, Manabí) y del Oriente (Orellana, Sucumbíos)

6.5.3.2 La carencia de partida de nacimiento o cédula de ciudadanía como barrera de acceso a servicios de salud

En general, **la carencia de partida de nacimiento o de cédula de ciudadanía NO constituye en la actualidad una barrera de acceso a los establecimientos del Ministerio de Salud Pública, que son los que atienden a la población de menores recursos**¹⁶³. De acuerdo a Ley, en este sistema es obligatorio atender a todo el que lo solicite. Se le hace una historia clínica numerada a los pacientes y dicho número se convierte en el código de identificación de la persona. En todas las unidades de atención el libre acceso a los servicios emergencia es un derecho. Asimismo, en el sistema público se garantiza la atención gratuita a la madre y el/la niño/a hasta los 5 años de edad. Incluso la población colombiana que vive en la zona de frontera recibe atención gratuita dentro de los establecimientos públicos de salud.

La carencia de cédula de ciudadanía sí es un obstáculo parcial para el acceso a los servicios de organismos del IESS, pues el carné del seguro no tiene fotografía y se solicita a los pacientes la presentación de ambos documentos para ser atendido.

Hasta el año 2005 en Ecuador no ha habido un sistema de aseguramiento universal de salud con capitación de usuarios y concurso de entidades prestadoras de servicios, como existe en Colombia. Sin embargo, se está iniciando la implementación piloto y a menor escala de un sistema de este tipo¹⁶⁴, por lo que es previsible que en el futuro se presente el problema de exclusión del acceso a servicios de salud por carencia de documentos de identidad de implementarse un sistema así.

6.6 El acceso a programas de reducción de la pobreza y a otros servicios sociales

6.6.1 El Bono de Desarrollo Humano

6.6.1.1 Descripción del programa

El Programa de Protección Social ó PPS, adscrito al Ministerio de Bienestar Social (MBS), desarrolla tres componentes: el crédito productivo solidario (compuesto por servicios de crédito, capacitación y de asistencia integral a operadoras de crédito), un programa de atención ante

¹⁶³ En general, para la atención en el sistema público no se solicita documentos de identidad. En el programa especial sobre VIH-SIDA se solicita la presentación de documentos de identidad para la distribución gratuita de medicinas, como sucede también en el caso de Perú.

¹⁶⁴ En noviembre 2005 comenzó el Programa de Aseguramiento Universal de Salud (PAUS) con una meta inicial de 135,000 personas en Guayaquil, apuntando más adelante a extender este beneficio a 1'350,000 beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (quintiles 1 y 2), con apoyo de un préstamo del Banco Mundial. Este sistema funcionaría a través de la contratación por el Estado de entidades privadas prestadoras de servicios, y en él la identificación de los asegurados sería una condición imprescindible para el reembolso de las prestaciones. A mediano plazo esto podría crear exclusión de quienes carezcan de identificación personal. El sistema se financiará parcialmente descontando un dólar mensual del monto del BDH por concepto de atención en salud a mujeres y personas de 3ª edad. Provisionalmente el costo de los servicios es de 1,25 dólares, de los cuales 25 ctvs. son asumidos por el Municipio de Guayaquil. El nuevo Seguro incluirá la prestación de servicios de medicina primaria, medicamentos, atención odontológica y servicios mortuorios. El Seguro excluirá los costos de hospitalización, cirugías, exámenes de laboratorios e imágenes, por lo que se coordinará con otros organismos, como el Municipio, los hospitales de la Junta de Beneficencia y al Ministerio de Salud Pública para derivar a los pacientes que requieran servicios no incluidos en el programa.

emergencias/ desastres y el programa de transferencias condicionadas de dinero **Bono de Desarrollo Humano** (BDH)¹⁶⁵.

El BDH actúa exclusivamente en sobre el estímulo a la demanda de beneficios sociales, a través del otorgamiento de un subsidio a las familias beneficiarias. El Bono de Desarrollo Humano ofrece como beneficios a los más pobres un pago mensual de U\$ 15 a las madres/ familias pertenecientes al quintil 1 del SELBEN ¹⁶⁶ y un pago mensual de U\$ 11.40 a las madres/ familias del quintil 2 del SELBEN (para ser registrada en el SELBEN una persona requiere presentar su cédula de ciudadanía, pero en zonas distantes se acepta que otro miembro de la familia presente la suya si es que la titular de la familia no posee una).

A diferencia del programa colombiano “Familias en Acción”, el BDH no utiliza un criterio de focalización o priorización geográfica¹⁶⁷, sólo la que existe en el SELBEN (pertenencia de la beneficiaria a los quintiles 1 ó 2). Asimismo, el BDH cubre también a un cierto número (aunque en proporción menor al grupo-meta principal –e.g. pobres-) de personas de la Tercera Edad y Personas Discapacitadas.

Además de que la inscripción no es territorial sino sobre una base de datos única, el BDH presenta las siguientes diferencias adicionales con respecto al programa colombiano:

- El valor del bono es fijo, no separándose asignaciones distintas por concepto de salud y educación ni incrementándose la asignación en función al número de miembros menores de edad por familia.
- El pago del bono es mensual.
- El bono puede ser cobrado en cualquier punto del país, vía ASOBANC/BANRED (red de bancos privados) o las Agencias del Banco Nacional de Fomento ¹⁶⁸.

¹⁶⁵ A principios de 2006 existen en Ecuador 8 programas de subsidio en el marco del MBS, incluyendo el BDH.

¹⁶⁶ El SELBEN, o “Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales” es un sistema de identificación individual de beneficiarios de programas sociales que se implementando en Ecuador desde el año 2000 y que permite una mejor focalización de los programas sociales hacia las familias que viven en condiciones de pobreza e indigencia. Desde el 2001 en adelante el sistema se ha venido aplicando en forma proporcional a la población, direccionándolo a ciudades principales y barrios urbano-marginales y periféricos. En el 2005 64% de la población inscrita en el SELBEN era de origen urbano y 36% de origen rural. El sistema, que cubre a las 22 direcciones provinciales del MBS y 85% de los municipios existentes apunta a actualizar la caracterización socioeconómica de las familias más pobres, ubicándolas de forma precisa, al tiempo que dota a las instituciones que desarrollan programas sociales de una información indispensable para la programación de sus acciones, posibilitando la concentración de recursos en los más pobres. Asimismo, busca permitir un análisis multidimensional de la pobreza que complemente la visión de los ingresos con las consideraciones de capital humano, acceso a los servicios básicos y la estructura de la familia, así como facilitar la coordinación interinstitucional para mejorar el impacto del gasto social, eliminando las duplicidades y facilitando el control de entidades que ejecutan programas sociales. Como en el caso del SISBEN colombiano o la Ficha CAS chilena, el programa aplica una encuesta socio-económica a quienes los solicitan en el marco de las convocatorias nacionales que realiza este programa, contratando para la aplicación, procesamiento y validación local de encuestas en cada territorio a universidades públicas. La convocatoria a la población se realiza a través de radios locales, perifoneo en lugares públicos y afiches en juntas parroquiales. El programa sólo cuenta con un personal estable de 8 personas, siendo que el resto de personas contratadas (2 personas -supervisores/ promotores- por provincia) lo es a través de contratos temporales. La base de datos del SELBEN se encuentra instalada en el 100% de los municipios y juntas parroquiales distritos, para ser consultada por las propias autoridades. En 785 parroquias se encuentra computarizada y es manejada por el Presidente de la comunidad y un auxiliar joven (sólo 2% de las comunidades carecen de computador). El sistema plantea una actualización de la información (re-encuesta de la población beneficiaria) cada tres años, así como establecer veedurías ciudadanas que permitan descartar la existencia de movilidad social reciente de los beneficiarios. En el año 2005 se aplicaron 109,000 encuestas específicamente a personas de la Tercera Edad. Fuera de ello, la incorporación de nuevos beneficiarios al sistema se realiza sobre el pedido de parroquias (en el 2005 sólo hubo 7 nuevos beneficiarios).

¹⁶⁷ Por lo mismo, no se requiere tampoco de que exista una entidad bancaria en la localidad a la que pertenecen los beneficiarios.

¹⁶⁸ La elección/ opción para los beneficiarios es sin embargo excluyente, pues los costos de transacción son distintos en ambos casos (por ejemplo, en el caso de BANRED el costo por transacción es de U\$ 0.38 y lo asume el Estado). Con frecuencia la banca adelanta a los beneficiarios el monto a pagar y luego es reembolsada por el Estado. Por limitaciones legales, el BDH no puede trabajar con cooperativas agrícolas, pues éstas no son

- El proceso es continuo (no cerrado a partir de alguna fecha pasada), por lo que el proceso de inscripción está abierto hasta la fecha
- El programa se implementa a través de 22 direcciones provinciales, pero la base de datos está centralizada en Quito. Asimismo, aunque el PPS tiene independencia administrativa y financiera, consta principalmente de una Oficina Central, adscrita al Ministerio de Bienestar Social (MBS) y una nómina de personal de tan sólo 47 personas a nivel nacional, siendo que es el personal del propio MBS quien realiza la inscripción de nuevos beneficiarios en cada provincia, como “una actividad más” dentro de su carga laboral.

Sobre 5 millones 900 mil familias existentes en el Ecuador y 2 millones 300 mil encuestadas por el SELBEN, existe 1 millón 285 beneficiarios/ familias registradas como pertenecientes a los quintiles 1 y 2, de las cuales **a Octubre de 2005, 1'060,416 personas eran atendidas por el Bono de Desarrollo Humano**, según el siguiente cuadro:

Beneficiarios activos por tipo de subsidio y quintil

**TOTAL
BENEFICIARIOS
ACTIVOS**

SUBSIDIO	Quintil	BENEFICIARIOS
MADRES	Q1	505,507
	Q2	441,674
Total Madres		947,181
TERCERA EDAD	Q1	15,578
	Q2	44,615
	Q3	50,701
Total Tercera Edad		110,894
DISCAPACITADOS	Q1	337
	Q2	893
	Q3	1,111
Total Discapacitados		2,341
		1,060,416

Las principales provincias en las que se concentraban los beneficiarios del BDH eran Guayas (279,293 beneficiarias), Pichincha (114,090 beneficiarias) y Manabí (157,089 beneficiarias). El programa creció en 76,000 beneficiarias en el año 2004, proyectaba un crecimiento adicional en 150,000 beneficiarias entre Enero de 2005 y Marzo de 2006 y esperaba llegar a 1 millón 200 mil beneficiarias a finales de ese año.

Para inscribirse en el BDH se requiere que las beneficiarias hayan sido calificadas en el quintil 1 ó 2 de pobreza por el SELBEN, y que presenten como documentación la cédula de ciudadanía, en original y copia, y un recibo de agua, luz o teléfono que permita establecer la dirección de la familia¹⁶⁹.

supervisadas por la Superintendencia de Bancos. En las provincias de Oriente, en donde la extensión de la red bancaria es reducida el costo de viaje de las personas a una cabecera de cantón o provincia para cobrar el subsidio resulta muy elevado, por lo que se plantea juntar las asignaciones de hasta 4 meses en un solo pago. Actualmente se está estudiando la posibilidad de utilizar las cajas y tesorería de las unidades militares ubicadas en zonas rurales muy alejadas/ fronteras para realizar el pago del bono. Entre estas zonas se incluyen las de Napo, Sucumbios, Pastaza y Morona en la frontera con Colombia, de Santiago y Zamora en la frontera con Perú y de Esmeraldas en la Costa norte.

¹⁶⁹ Asimismo, el BDH incluye a una proporción menor de población pobre de la Tercera Edad y población discapacitada de los quintiles 1, 2 y 3.

Por lo tanto, **la carencia de la cédula de ciudadanía impide el acceso a los beneficios del programa BDH** y no existen mecanismos propios del programa para compensar o facilitar el acceso al mismo, por lo que se puede decir que en la práctica **la carencia de documentos de identidad sirve como barrera para el acceso al programa**, lo que perjudicaría en particular a personas pobres de origen rural y/o indígena, aunque no se pueda estimar su número aproximado¹⁷⁰. Así, el costo de traslado desde zonas rurales alejadas para la obtención de la cédula de ciudadanía constituiría una barrera y un “filtro” para el acceso al programa¹⁷¹.

Asimismo, para ser incluido en el BDH y dependiendo de las siguientes circunstancias, se requerirá aportar la siguiente documentación complementaria:

Si se tiene hijos entre 6 y 16 años

- Copia u original de las partidas de nacimiento
- Una copia de la libreta e calificaciones del último año escolar que aprobó el/la niño/a, o certificación sellada por la escuela o colegio donde estudia el/la niño/a.

Si se tiene niños únicamente menores de 6 años

- Copia del carné de salud de los niños y niñas, otorgado por el centro de salud de la localidad en que reside la familia.
- Copia u original de las partidas de nacimiento de los hijos e hijas menores de 6 años de edad.

Si la potencial beneficiaria está embarazada

- Copia del carné peri-natal otorgado por el centro de salud de la localidad en que reside la madre

Si se tiene hijos mayores de 16 años

- Copia de la cédula de ciudadanía.

En el caso de las *personas discapacitadas* se requerirá una copia del carné otorgado por el Consejo Nacional de Discapacitados (CONADIS) y una copia de la cédula de ciudadanía, mientras que en el caso de las *personas mayores de 65 años* se requerirá una copia de la cédula de ciudadanía.

A pesar de la vigencia de los criterios antes esbozados, un estudio de Cely (2005), encargado por el PPS y el Banco Mundial, estableció que si bien la focalización del BDH, tomando en consideración el uso de la herramienta SELBEN, había alcanzando un 83%, presentaba sin embargo los siguientes errores de focalización:

- **Error de inclusión: 17.72%** (72.862 beneficiarias sin encuesta correcta y 108.812 sin encuesta SELBEN¹⁷²).

¹⁷⁰ Sin embargo, en el pasado el SELBEN ha impulsado el trabajo de brigadas de identificación con el con la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, así como coordinado acciones con el Programa de Regularización de Tierras. A pesar de ello, zonas completas de las Provincias Orientales no pudieron entrar al SELBEN y por ende al BDH.

¹⁷¹ Sin embargo, a pesar de lo mencionado anteriormente, el BDH ha detectado que entre sus beneficiarias 5% carecen de cédula de ciudadanía, lo que obligaría a depurar sus bases de datos de no corregirse esta situación.

¹⁷² De no regularizar/ cumplir con este requisito estas beneficiarias verían **suspendido** su pago a partir del mes de Enero. Asimismo, y no obstante todo lo desarrollado anteriormente, el BDH ha detectado que **5% de las personas registradas carecían de cédula de ciudadanía**.

- **Error de exclusión: 32.08%** (411.577 no inscritos). Se trata de personas inscritas en los quintiles 1 y 2 de SELBEN entre los años 2000 y 2003 que no se acercaron al BDH (se nos informó que se ha logrado recuperar aproximadamente 130,000 personas, pero se descubrió que el grueso de los aún faltantes se había mudado (probablemente migración del campo a la ciudad ¹⁷³).

A partir de la constatación de esta dificultad Cely propone, entre otras recomendaciones la necesidad de que el BDH establezca procedimientos de control y auditoría de la base de datos, una vez que se cuente con una base de pago depurada, y contar con una base espejo, que permita hacer cruces permanentes con la base de pago.

De otro lado, hasta antes de 2003 el programa Bono de Desarrollo Humano (entonces Bono de Desarrollo Solidario) no era condicionado al cumplimiento de acciones de salud y educación por parte de la familia. A partir de ese año se introdujo el concepto de “**co-responsabilidad**” con respecto educación y salud¹⁷⁴, esperándose que las madres aseguren que sus miembros menores reciban prestaciones de salud por lo menos cada dos meses y que asistían en forma regular a la escuela.

Sin embargo, estos conceptos no se han operacionalizado en la práctica, pues si bien esta expectativa del Estado con respecto a la co-responsabilidad de las familias es transmitida a las mismas, no existen mecanismos de monitoreo ni de sanción en caso de incumplimiento. En el año 2005 se ha realizado un estudio piloto del sistema de monitoreo en 3 provincias. Según se nos informó, el programa apunta a desarrollar un sistema de comprobación semestral de la atención en salud de los/as beneficiarios/as (realizando la verificación a través de una base de datos relacional con la del Ministerio de Salud Pública, que se viene desarrollando) y una comprobación trimestral de la atención en educación. Se ha hecho algunos estudios piloto de ello y el resultado ha sido positivo, por lo que se plantea poner en funcionamiento en la práctica el proceso de co-responsabilidad a partir del año 2006. El programa presenta una mínima participación de las propias beneficiarias en su supervisión /seguimiento, pero a futuro se proyecta el establecimiento de un sistema de veedurías dirigidas por las propias beneficiarias.

6.6.1.2 Resultados/ Cobertura del Programa

Un estudio reciente auspiciado por el Banco Mundial (Schady y Araujo, 2005) estableció que el Bono de Desarrollo Humano tiene un impacto sustancial y significativo sobre la matrícula escolar, siendo que la probabilidad de que un niño en un hogar que recibe el bono esté inscrito en el colegio es mayor en 10% que la probabilidad de un niño comparable que no recibe el bono. El impacto del bono está concentrado en los niños entre los 11 y 17 años de edad, no encontrándose impacto en la tasa de matrícula de los niños entre los 6 y 10 años de edad.

Asimismo, el estudio determinó que el impacto del bono está concentrado entre los hogares más pobres (en el primer quintil SELBEN y con bajos niveles de consumo), no encontrándose impacto en hogares del segundo quintil SELBEN. El impacto del bono es mayor para aquellos

¹⁷³ En realidad existe una elevada movilidad dentro del programa, pues de otro lado se observa que aproximadamente 30% de beneficiarios cobran el bono en agencias bancarias distintas a la lugar en donde se inscribieron/ que figura en la base de pagos; esto sin embargo no sólo se debe a la migración, pues no en todas las localidades se cuenta con servicios de pago (bancarios). Incluso, existen ciertos días y fechas en los que se incrementan los pagos/ cobros del bono en la región Sierra, pues éstos coinciden con los días de Feria (comercial), en los que los productores se acercan a los pueblos.

¹⁷⁴ Paralelamente, se procedió a la depuración de la base de datos del programa, eliminando 500,000 registros. Parte del problema para implementar el concepto de co-responsabilidad está dado por el hecho de que 70,000 beneficiarias ya no tienen hijos en edad escolar y que en el caso de 120,000 beneficiarias se trata de personas de la tercera edad. En un nuevo programa apoyado por el Banco Mundial se plantea el que se implementen operaciones específicas, distintas al BDH, para atender a los mencionados grupos. Asimismo, se estima que habría habido un sesgo de captura en el primer período de aplicación del SELBEN, siendo que los pobres rurales representan el 45% de la base de datos. En un nuevo proyecto (SELBEN-2) se tratará de hacer visitas domiciliarias en zonas rurales amanzanadas.

hogares que piensan que están sujetos a una corresponsabilidad (es decir, que asumen el compromiso de asegurar que los niños estén matriculados y asistan regularmente a la escuela). Según el estudio, el Bono de Desarrollo Humano tiene un impacto sustancial y significativo sobre el empleo infantil. La probabilidad de que un niño en un hogar que recibe el bono esté trabajando es menor en 17% que la probabilidad para un niño comparable que no recibe el bono.

De otro lado, una encuesta de percepción del BDH (2005) sobre una muestra de 1,428 beneficiarias en el sector urbano y rural, desarrollada por la Secretaría Técnica del Frente Social con apoyo del Banco Mundial, estableció que existe una percepción general positiva sobre el BDH, que el mismo es un programa vinculado con los sectores más pobres del país y que se debe cumplir una condición (educación o salud), además de ser considerado pobre para recibirlo (aunque se encuentra menor claridad en los beneficiarios con condicionalidad de salud). Las beneficiarias tampoco reportan sentimientos de vergüenza por recibirlo, al contrario reportan sentimientos positivos bien) y tienen una perspectiva positiva sobre el futuro del mismo, tanto por que consideran que se va a mantener y va a mejorar. En cuanto al uso de los recursos del Bono se puede encontrar que se reporta un uso mayoritario en tres rubros: comida, medicinas y educación.

6.6.1.3 Cómo se aborda el problema de la eventual falta de documentos de identidad en los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano

Como se mencionó anteriormente, **la carencia de la cédula de ciudadanía impide el acceso a los beneficios del programa BDH y no existen mecanismos propios del programa para compensar o facilitar el acceso al mismo**, por lo que se puede decir que en la práctica la **carencia de documentos de identidad sirve como barrera para el acceso al mismo**.

Esto es corroborado por la Sra. Isolina Centeno, residente del cantón Lago Agrio, en la provincia de Sucumbíos, jefa de familia y madre de 3 niños, quien carece de partida de nacimiento (nunca fue registrada en el RRCC) y cédula de ciudadanía: “Yo quería inscribirme (en el BDH), pero me dijeron que no podía si no tenía cédula”.

6.6.2 El acceso a otros servicios sociales: El caso del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia – INNFA

El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia – INNFA es una institución privada (ONG) que desarrolla servicios de apoyo al desarrollo infantil con población de 0 a 17 años de edad, con particular énfasis en la población de 0 a 5 años de edad, beneficiando a unas 50,000 personas a nivel nacional. El INNFA desarrolla sus acciones a través del apoyo a organizaciones comunitarias o ejecutores locales, proveyéndoles financiamiento, apoyo técnico y el soporte de redes institucionales. Los programas para población infantil incluyen guarderías, comedores, becas escolares para la sustitución de la actividad laboral, programas de complemento alimentario y el apoyo a políticas de niñez por gobiernos locales. El programa para adolescentes, denominado “Ecuador adolescente” desarrolla con apoyo del Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) acciones de promoción de los derechos sexuales y reproductivos de esta población. Asimismo, el INNFA desarrolla un programa de apoyo para la rehabilitación de personas discapacitadas. El INNFA recibe tanto donaciones privadas como aportes del Estado. El Directorio de dicha institución está presidido por la esposa del Presidente de Ecuador, como parte de sus labores sociales. El INNFA está compuesto por 13 unidades territoriales desconcentradas a nivel nacional, incluyendo, desde Enero de 2006, dos unidades que atienden a las provincias orientales (una unidad para las provincias de Sucumbíos, Orellana y Napo, y otra para las provincias de Morona-Santiago y Zamora-Chinchipe).

Para cada programa se establecen perfiles de beneficiarios y **requerimientos de acceso, entre los que se incluye en el caso de los niños, para todos los programas, la partida de nacimiento**. Sin embargo, con frecuencia tienen como potenciales aspirantes a beneficiarse de los programas de la institución a familias sin niños inscritos en el RRCC (de 10% a 15% de los potenciales beneficiarios) o sin vivienda. En el año 2003 el INNFA impulsó la inscripción tardía de nacimientos, pero confrontó el problema de multas por no inscripción de las madres en el tiempo previsto (quienes tenían que regularizar primero su propia situación ante los RRCC para luego poder inscribir a sus niños/as).

Para acceder a los servicios que apoya el INNFA todos los niños beneficiarios deben tener su partida de nacimiento y el miembro adulto representante de la familia su cédula de ciudadanía, pero usualmente se hace un acuerdo con las familias, en base al principio de co-responsabilidad y se les da un plazo de 3 meses para regularizar su situación. Luego de ese plazo se presiona a la familia para que haga la inscripción, pero de no lograrlo la institución se ve imposibilitada de seguir considerándola como beneficiaria. Es decir, el problema de la carencia de partida de nacimiento o de cédula de ciudadanía, en caso de no ser solucionado, constituye un condicionante para la restricción de los servicios de la institución. La verificación de la existencia de ambos documentos se da a través del expediente del niño en la institución que brinda los servicios, supervisando periódicamente la completud de dichos expedientes. De otro lado, para dar becas de apoyo a las familias (US\$ 60/ mes), el INNFA requiere la firma y número de cédula de la madre.

La actual Primera Dama, Sra. de Palacio, ha mostrado interés en ceder a todos los niños beneficiarios del INNFA (a través de una tarjeta de identidad para menores de edad), pero no se ha avanzado aún en esta idea.

IV. SISTEMATIZACION DE RESULTADOS DEL ESTUDIO**1. ¿Cuáles son los grupos de población más afectados por la carencia de documentos de identidad en cada país?**

A pesar de pertenecer a la misma región “Latinoamericana”, los países a estudiados presentan condiciones variadas y en algunos casos niveles marcadamente distintos de desarrollo económico y social, de infraestructura de comunicaciones, de pobreza y su distribución, de urbanización, de desarrollo y fortaleza de la institucionalidad pública (incluyendo los organismos encargados de sus RRCC y PRP), de niveles de coordinación entre las agencias ejecutoras de distintos aspectos de los PRP en cada país, de estabilidad política general y de avance en el desarrollo de mecanismos de inclusión social.

En función a ello, es posible encontrar en cada país un mayor o menor nivel de divergencia entre políticas oficiales de Estado destinadas a reducir la exclusión y la manera como la propia implementación de los sistemas educativo, de salud y otros servicios a nivel local, derivan en acciones excluyentes por parte de sus operadores, basados en la carencia de documentos de identidad de los beneficiarios. Los testimonios de personas individuales mencionados en las secciones precedentes constituyen evidencia de ello. Existe sin embargo en la mayoría de países visitados grupos que estructuralmente, por las diversas razones reseñadas en este estudio, se encontrarían con una mayor vulnerabilidad o probabilidad de ser excluidos del acceso a derechos o servicios debido a carecer de documentos de identidad.

Así por ejemplo, el subregistro de nacimientos y el número de ciudadanos adultos que carecen de cédula de identidad suele ser mayor en zonas rurales y en sectores de extrema pobreza, particularmente aquéllos que históricamente han permanecido como relativamente inaccesibles para los servicios de los Estados de la región latinoamericana, en donde el porcentaje de analfabetismo es mayor y el porcentaje de partos institucionales menor. En algunos casos, dichas zonas coinciden con las zonas en las que se concentra población de minorías étnicas, población generalmente indígena y/o afro-descendiente que tradicionalmente se ha visto excluida de los beneficios de la sociedad. Los desastres naturales, y las situaciones de conflicto civil y violencia política, que producen población desplazada e indocumentada, contribuyen a incrementar el problema del subregistro de nacimientos e indocumentación de adultos. En ciertos países se observa que en las zonas rurales (aunque no exclusivamente en éstas) el problema de la carencia de documentación se relaciona asimismo con actitudes discriminatorias hacia la mujer. Finalmente, en ciertos países el problema del subregistro de nacimiento esconde el problema de la dinámica conflictiva en torno al reconocimiento de hijos extra-matrimoniales, el carácter de estigma social vinculado a ello y la resistencia de algunas madres a inscribir a dotar a los niños de una identidad civil si no son previamente reconocidos por el padre.

El siguiente cuadro sistematiza los tipos de población con mayor probabilidad de caer en la situación de “indocumentada” y ser por ello excluida en cada país.

Pobl. con mayor riesgo de exclusión por carecer de doc. de identidad	COL	CHILE	ECUA	HOND	NIC	PERU
Población rural	X	X	X	X	X	X
Población indígena y/o afrodescendiente	X		X	X	X	X
Población desplazada	X		X			X
Población de zonas fronterizas	X	X	X	X		
Población extranjera - inmigrante ilegal		X	X			
Hijo(a)s extra-matrimoniales	X		X	X	X	X

Aunque la mayor parte de estimados no gozan de suficiente confiabilidad, las tasas de subregistro de nacimiento observables en los distintos países visitados son bastante variadas, yendo de menos de 1% en Chile a más del 30% en Nicaragua. Ello refleja tanto las condiciones de desarrollo e inclusión social de los distintos países como la mayor o menor eficiencia en este campo y nivel de respuesta del Estado.

2. Los obstáculos para la inscripción universal y oportuna de los nacimientos y la adquisición de la cédula de identidad

Los tipos de factores que constituyen barreras para una cobertura universal y un funcionamiento más oportuno y eficiente de los sistemas de registro civil en los países objeto de esta investigación, pueden ser clasificados desde el punto de vista de la oferta y la demanda. Los siguientes dos cuadros muestran la variabilidad de la presencia de dichos factores en cada país.

El primero de estos cuadros resume los principales factores que constituyen barreras de acceso a nivel de la **oferta** de servicios de registro civil, y que corresponden generalmente a limitaciones financieras, a una limitada institucionalidad y/o a un excesivo burocratismo en la manera como los Estados ejercen su rol en el área registral, lo que a veces constituye un reflejo de la dificultades y retos que enfrenta el aparato estatal en su conjunto.

A. Barreras de acceso a nivel de la oferta de inscripción	COL	CHI	ECU	HON	NIC	PER
Barreras económicas , lo que determina una insuficiente asignación de recursos financieros, humanos y materiales al sistema nacional de registro civil, lo que incide en una insuficiente cobertura geográfica del mismo	X		X	X	X	X
Barreras legales , relacionadas con la existencia de procedimientos engorrosos para el registro de documentos (Colombia: huella plantar del neonato, hemo-análisis para cedulaación) o la reposición tardía de partidas de nacimiento (Nicaragua: reposición judicial) que implican sobre-costos y costos de oportunidad; o con la existencia de desincentivos a estos procesos (multas en Honduras y Ecuador). ¹⁷⁵	X		X	X	X	
Barreras organizacionales y administrativas , caracterizadas por la insuficiente presencia de servicios y organizaciones del Estado en ciertas áreas del territorio nacional, la descoordinación entre instancias y agentes de los sistemas de registro civil, la asignación de personal a tiempo parcial o con otras tareas para la función registral y/o	X		X	X	X	X

¹⁷⁵ Aunque pertenecientes a otro orden de problemas, a ello hay que añadir: Las restricciones concerniendo a **grupos étnicos transfronterizos o migrantes extranjeros**, como en su momento lo fueron los miskitos nicaragüenses en Honduras, o los peruanos indocumentados en Chile, o colombianos indocumentados en Ecuador.

la rotación y/ cambio de personal por razones partidistas o no técnicas ¹⁷⁶						
Barreras geográficas , que condicionan una importante restricción en la oferta de servicios y en la presencia institucional del Estado en ciertas zonas alejadas o relativamente aisladas de los países.	X		X	X	X	X

¹⁷⁶ Dentro de estos factores se incluye la elevada rotación de personal registral en hospitales y centros de registro, así como la duplicación de responsabilidades entre distintas agencias y niveles de decisión. Asimismo, existen otros factores que inciden negativamente en la integridad de los sistemas de registro, tales como la corrupción y la existencia de una “cultura de la falsificación” (en sistemas legalistas en donde la imposibilidad de cumplir con un requisito se compensa socialmente con el fraude de documentos –Honduras, Colombia, Perú–), lo que mina la credibilidad en los sistemas y la confianza en la veracidad de los documentos.

El segundo de estos cuadros resume los principales factores que constituyen barreras de acceso a nivel de la **demanda** de servicios de registro civil, y que corresponden generalmente a los obstáculos externos que enfrentan ciertos sectores de la población para hacer efectiva la inscripción en el RRCC u otros factores motivacionales propios que inciden negativamente sobre esta posibilidad.

B. Barreras de acceso a nivel de la demanda de inscripción	COL	CHIL	ECU	HON	NIC	PER
Barreras físicas de acceso , caracterizadas por una geografía difícil, insuficiencia de vías de comunicación y necesidad de que la población haga largos recorridos para poder realizar el actor registral, lo que limita su cumplimiento oportuno	X		X	X	X	X
Distribución de la población: Presencia de zonas con alta dispersión de habitantes lo que incide sobre el costo y oportunidad de las actividades de registro civil	X	X	X	X	X	X
Barreras económicas , las que sumadas al factor anterior, determinan que la población en extrema pobreza no cuente con los medios para cubrir los costos de desplazamiento, alojamiento y trámites que demanda el acto registral en ciertas zonas del país. Dependiendo del país la importancia de este factor se incrementa en el caso de deber realizar procesos de reposición tardía de partidas, pago de multas y abogados, etc. Añádase a ello el costo, en el caso de las cédulas de identidad, del costo de expedición de este documento, las fotos y, en algunos casos de exámenes de tipo de sangre	X		X	X	X	X
Efectos de actuales o pasados conflictos civiles y desplazamiento forzoso de la población (quema de libros de registro, pérdida de documentos de identidad, situación de orfandad precoz, no inscripción oportuna de niño(a)s o adultos por motivo del desplazamiento forzoso, obstáculos para el libre uso de la cédula, etc.) ¹⁷⁷	X				X	X
Barreras lingüísticas y diferencias culturales , incluyendo tradiciones registrales distintas a las occidentales y temor de debilitamiento de las tradiciones y costumbres propias de etnias minoritarias; desconfianza frente al Estado por parte de grupos étnicos	X		X		X	
Ausencia de una cultura registral en ciertas zonas del país, lo que se traduce en escasa conciencia sobre la importancia del registro de identidad y derechos ciudadanos y en falta de información sobre los requisitos para inscribir un nacimiento	X		X	X	X	X
Discriminación hacia las mujeres , lo que por razones ideológicas y de pobreza/costos, lleva a que en ciertas zonas rurales se priorice (o haya históricamente priorizado) a los varones frente a las mujeres en cuanto a la inscripción en el registro de nacimiento y la cédula de identidad ¹⁷⁸	X					X

¹⁷⁷ Igualmente, existen otros factores que inciden negativamente en la estabilidad de la información registral en el tiempo, tales como la ocurrencia de desastres naturales, que en algunos casos han eliminado series completas de información registral en ciertos países (Honduras).

¹⁷⁸ En el caso de Colombia esta información se basa en informantes clave y se refiere a lo que aún vendría sucediendo en las zonas rurales alejadas de este país; en el caso de Perú, la información proviene tanto de informantes clave como de estudios cualitativos recientes de Balbuena y otros, auspiciados por DEMUS, OXFAM y DFID (ver bibliografía). En el caso peruano, estos estudios

Conflicto de intereses entre los progenitores del niño(a) pasan por encima de los derechos de éste(a): Padres niegan el reconocimiento de hijos extra-matrimoniales y mujeres supeditan la inscripción en los RRCC a que el padre reconozca al hijo	X		X	X	X	X
---	---	--	---	---	---	---

3. Acerca de la probabilidad de que una persona sea excluida del acceso a derechos básicos o servicios por carencia de documentos de identidad (partida de nacimiento o cédula de identidad)

En función al análisis de la situación observable en cada país, realizado en las secciones precedentes de este informe, el siguiente cuadro resume las áreas y aspectos en los que se evidenciaría un mayor riesgo de exclusión en cuanto al acceso de la población a derechos básicos o servicios del Estado, debido a la carencia de documentos de identidad.

País	Derechos Básicos de Adultos	Educación (niños/as)	Salud (adultos y niños/as)	Programa de reducción de pobreza (titular adulto indocumentado)	Otros (niños en riesgo social)
Colombia	Alta; las personas adultas sin cédula de ciudadanía ven limitado el ejercicio de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos	Media; depende de la decisión discrecional de los rectores de escuela; en la práctica, ante el número limitado de cupos, la población desplazada enfrenta este problema como un potencial factor generador de exclusión	Media; la atención se da pero con dificultades y limitaciones, en particular en el caso de población desplazada y no inscrita en el SISBEN; atención sólo en emergencia (pago de medicamentos)	Baja; Familias en Acción realiza campañas previas de cedulación para facilitar el acceso al programa, pero si luego de éstas no se regulariza el problema, no se inscribe a la familia. Esta estrategia ha permitido reducir el porcentaje de potenciales excluidos en comunidades-meta del programa a 4% de los hogares previamente identificados	El DABS asume los costos de regularización; el ICBF otorga período de gracia para regularizar documentación

se refieren principalmente a población femenina hoy adulta, que padeció de este problema durante su infancia. No se cuenta con información estadística que confirme esta afirmación, la que por otro lado no fue evidenciada en el estudio de encuestas de hogares realizado por Duryea, Stone y Olgiati en el caso de estos países.

Chile	Alta; las personas adultas sin cédula de identidad ven limitado el ejercicio de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos	Alta; la matrícula exige el certificado de nacimiento. El alumno puede ingresar al aula como “oyente” sin derecho a estar en el registro de alumnos ni a recibir certificado de estudios hasta que regularice su documentación (esto afecta sobre todo a inmigrantes no documentados)	Media; Atención sólo en servicios de emergencia	Baja, pues se les incorpora primero al programa Puente y se regulariza la carencia de documentación antes de entrar a Chile Solidario ¹⁷⁹ .	El SENAME regulariza los documentos de los beneficiarios de sus servicios
Honduras	Alta; las personas adultas sin tarjeta de identidad ven limitado el ejercicio de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos	Alta; se da un plazo de un año para regularizar la partida de nacimiento; si no se hace, no se puede seguir cursando estudios	Baja; no se excluye, pues la atención es gratuita	Alta; las familias no acceden al PRAF si la titular carece de tarjeta de identidad	El IHNFA da un plazo para regularizar la documentación de los niño(a)s
Nicaragua	Alta; las personas adultas sin cédula de identidad ven limitado el ejercicio de un conjunto de	Alta; si bien se permite por un tiempo que lo(a)s niño(a)s asistan a la escuela hasta el 6° (dependiendo de la	Baja; no se excluye, pues la atención es gratuita	Baja, pues en la práctica en la RPS se reemplaza el requisito de la cédula por un código del programa	El PAININ usa los propios registros del programa en caso de que un niño carezca de partida de nacimiento

1. ¹⁷⁹ En el caso del Programa Puente, la Identificación constituye el más básico de los “pilares” o un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida que el Programa Puente espera que las familias participantes puedan alcanzar como resultado de la intervención y el trabajo que se realice con ellas. Se plantea que las necesidades de identificación sean cubiertas en los primeros meses de participación en el programa, y en el caso de la cédula de identidad ello constituye un mínimo a cumplir por la familia en el primer-segundo semestre de su participación en el programa, para poder acceder luego a otros beneficios, como el bono de protección. Se considera que estas condiciones, de relativa baja complejidad en su cumplimiento, una vez logradas abren acceso a otros servicios y a posibilidades de inclusión en las redes de apoyo social, por lo que se les atiende en forma prioritaria.

	derechos civiles, políticos, sociales y económicos	decisión del director), llegado cierto momento no se les entrega el certificado de estudios ni pueden pasar a secundaria			
Perú	Alta; las personas adultas sin documento nacional de identidad ven limitado el ejercicio de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos	Media; el Ministerio de Educación utiliza una ficha de matrícula como instrumento para “documentar” a las personas y el proceso; sin embargo, el requerimiento de presentar la partida de nacimiento puede suceder debido a las decisiones discrecionales de los directivos de las escuelas	Baja; por lo general no se excluye, pues la atención es gratuita	N/A ¹⁸⁰	La carencia de documento nacional de identidad constituye un elemento excluyente de beneficios en los programas <i>A Trabajar Rural</i> y <i>A Trabajar Urbano</i> ; la carencia de la partida de nacimiento puede ser usada de la misma manera en el programa del <i>Vaso de Leche</i>
Ecuador	Alta; las personas adultas sin cédula de ciudadanía ven limitado el ejercicio de un conjunto de derechos civiles, políticos, sociales y económicos	Alta; la matrícula exige el certificado de nacimiento (se da un plazo de 60 días para regularizar el problema). En zonas rurales hay más flexibilidad y el alumno puede ingresar al aula como “oyente” sin derecho a recibir certificado de estudios hasta que regularice su documentación	Baja; por lo general no se excluye, pues la atención es gratuita	Alta; las familias no acceden al BDH si la titular carece de tarjeta de identidad	Alta; por ejemplo, en ausencia de la partida de nacimiento del niño/a el INNFA se ve imposibilitado de proveer servicios

¹⁸⁰ Al momento de la redacción de este informe, no existía aún un programa de transferencia condicionada de dinero en funcionamiento en este país.

4. Las buenas prácticas detectadas en los distintos países en vistas a la progresiva universalización de la cobertura de los sistemas de registro civil

En la presente investigación se identificó un conjunto de mecanismos y acciones introducidos en los distintos países por instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil o agencias de cooperación internacional, que constituyen **buenas prácticas** en cuanto en vistas a la progresiva universalización de la cobertura de los sistemas de registro civil (partida de nacimiento y cédulas de identidad).

Los siguientes dos cuadros sistematizan la existencia presente o pasada de dichas buenas prácticas en cada país, a nivel de la mejora de la oferta institucional de los sistemas de registro y a nivel de las acciones o incentivos para el incremento de la demanda (inscripción efectiva) por parte de la población.

A. Mecanismos o acciones para la mejora de la oferta registral	COL	CHIL	ECU	HON	NIC	PER
Gratuidad del registro de nacimiento(emisión, 1ª copia)	X	X	X	X	X	X
Gratuidad de la cédula de identidad (adultos)				X		X
Mecanismo para subsidiar el costo de cédula de identidad para población indigente (menos de U\$1)		X				X
Establecimiento de número de registro único de nacimientos/ ciudadanos	NIP	RUN		NUN		(Próxima mente) CUI
Establecimiento de oficinas auxiliares de registro civil en zonas con alto nivel de subregistro/ dispersión de población				X	X	
Delegación de facultades de RRCC a autoridades eclesiales, policiales o civiles locales (étnicas) en zonas alejadas	Policia					Reg. Comunal
Establecimiento de unidades especializadas dentro del sistema de RRCC para la atención de poblaciones excluidas/ vulnerables	X	X				
Establecimiento de sistemas móviles de registro, por tierra o medio fluvial, que acerquen el servicio a poblaciones dispersas y alejadas	X	X	En inicios		X	X
Unidades de registro civil dentro de hospitales y/o centros de salud principales	X	X	X		X	X
Focalización de campañas periódicas de registro masivo en zonas de mayor subregistro y/o poblaciones especialmente vulnerables (desplazados, etc.)	X	X			X	X
Gratuidad del documento y procedimientos asociados en campañas focalizadas de registro	X				X	X
Número personal de identificación en la partida de nacimiento (RUN, NIP), articulado con cédula de identidad, otros documentos y los servicios provistos por el Estado	X	X		X		
Incorporación de campañas de inscripción en RRCC dentro de campañas de vacunación y acciones médicas en poblaciones vulnerables	X			En el año 2000		

Capacitación de funcionarios registrales sobre atención a grupos vulnerables	X					
Participación/ apoyo de organizaciones comunitarias en campañas de detección/ pre-censo de indocumentados y de registro	X				X	X
Participación/ apoyo de autoridades locales en campañas de registro de indocumentados	X	X	X		X	X
Participación/ apoyo de organizaciones de la sociedad civil en campañas de registro de indocumentados	X		X	X	X	X
(Re-)inscripción de niño(a)s a partir de detección en la escuela				En el año 2001		

B. Acciones o incentivos para el incremento de la demanda	COL	CHIL	ECU	HON	NIC	PER
Implementación periódica de campañas de sensibilización sobre la importancia del registro	X				X	X
Bono por parto institucionalizado				Próx. etapa PRA F		

5. Los mecanismos en programas de reducción de la pobreza (PRP, basados en la transferencia condicionada de dinero), destinados a evitar que la carencia de documentos de identidad sea un factor que promueva la exclusión de potenciales beneficiarios

Tal como se desarrolló en forma detallada en las secciones precedentes de este estudio, los objetivos, metas y cobertura de los programas de PRP-TCD varían en cuanto a dimensión y complejidad. En algunos casos, como el chileno y el colombiano, se trata de programas descentralizados que han utilizado sistemas de focalización bi-etápica (territorial - unidad familiar) y han validado sistemas (respectivamente, la ficha CAS y el SISBEN) de focalización y de identificación de beneficiarios, lo que constituye una buena práctica en este campo. Asimismo, mientras que en ciertos casos los programas se centran específicamente en incrementar la demanda de servicios (Colombia), en otros (Chile, Honduras, Nicaragua), ello se acompaña de esquemas de mejora de la oferta institucional de servicios; igualmente, mientras que en ciertos países la prestación se circunscribe a la TCD para fines de salud, educación y/o alimentación a cambio de conductas específicas de las familias (Colombia, Honduras, Nicaragua), en otros (Chile) la prestación incluye eventualmente también el acceso preferente a otros programas sociales (e.g., educación, formación profesional, mejoramiento de condiciones de habitabilidad, mejora de ingresos impulsando microemprendimientos y otros).

En particular, la presente investigación detectó algunos mecanismos que vienen siendo utilizados por los distintos PRP en cada país para abordar y resolver el problema de la indocumentación de los miembros de las familias beneficiarias (Colombia, Chile), o compensarlo mediante la asignación de un código del propio programa (Nicaragua). Cabe aclarar sin embargo, que mientras que en uno de los casos (Chile-Solidario) el mecanismo apunta a promover el derecho de **todos los miembros de la familia** –niños y adultos- a una identidad, en el otro caso (Familias en Acción –Colombia-) el mecanismo apunta principalmente a dotar a la madre titular de un documento de identidad de manera de otorgarle

el subsidio y condiciona el otorgamiento del mismo a que la beneficiaria principal esté cedula.

Mecanismos para el abordaje de la indocumentación de madres- titulares	COL	CHIL	ECU	HON	NIC	PER
Participación provisional de beneficiarios indocumentados en el programa mientras se resuelve el problema		X (programa puente)			X (código del propio programa) ¹⁸¹	N/A
Apoyo personalizado a familias para resolver problema de documentación de sus miembros (entre otros)		X (programa puente)				N/A
Condicionamiento de continuidad del bono a cumplimiento de meta familiar de obtener cedula y registro de nacimientos entre otras metas familiares		X				
Campañas de cedula de futuras madres titulares en comunidades-meta	X					N/A

De otro lado, se detectó que algunos elementos de los propios programas, como por ejemplo **ciertos criterios de focalización, pueden tener un efecto excluyente** en el marco de países con grandes inequidades inter- e intra-regionales. Es el caso del programa Familias en Acción de Colombia, en el que la utilización del indicador “presencia de instituciones financieras en el municipio” como criterio para la selección final de comunidades, ha llevado a la exclusión involuntaria de un tercio del total de comunidades pobres elegibles a nivel nacional. El programa colombiano está haciendo sin embargo una prueba piloto de un sistema para sustituir en ciertos casos el pago de los subsidios vía bancos por el pago directo a las familias en la comunidad, tal como se realiza en Honduras, en donde existe un sistema mixto de pago¹⁸².

Igualmente, a través de la investigación se ha podido apreciar que existen ciertas acciones complementarias o características generales de los sistemas de apoyo social en algunos de los países visitados en este estudio, que contribuyen en forma importante a incrementar el acceso a los servicios en los sectores más pobres y/o vulnerables. Entre estos podemos mencionar:

- La articulación de servicios sociales a nivel municipal, puestos al servicio de familias en extrema pobreza mediante acceso preferencial, en **Chile**;
- La municipalización de servicios de salud, educación, vivienda o capacitación laboral, en **Chile y Colombia**

Sin embargo, a pesar de lo señalado, la presente investigación pudo constatar también la existencia de ciertas brechas existentes en la implementación de los PRP (zonas del país con elevado porcentaje de pobres no atendidas), en razón de los elevados costos operativos que

¹⁸¹ Sin embargo, a diferencia del “Programa Puente” chileno, la Red de Protección Social de Nicaragua no resuelve el problema de la indocumentación, sólo evita que ello se constituya en un factor de exclusión de los beneficios del programa.

¹⁸² El que curiosamente este último país está modificando para incorporar el pago exclusivo de los subsidios vía instituciones financieras.

implicaría actuar en dichas áreas geográficas de ciertos países. Dichas zonas corresponden a áreas de difícil acceso y comunicación interna y de elevada dispersión de la población (departamento de Gracias a Dios en Honduras, regiones autónomas de la Costa Atlántica en Nicaragua); pero son también aquellas que se han visto tradicionalmente excluidas de la dinámica política y económica de esos países y en las que un elevado porcentaje de la población pertenece a minorías étnicas que viven en condiciones extrema pobreza. Dichas zonas, con predominio de población rural, presentan asimismo **un mayor porcentaje de población no registrada o indocumentada**. Pero a diferencia del caso colombiano, no existen planes ni mecanismos para que los programas de transferencia condicionada lleguen a ellas.

6. Recomendaciones para una futura intervención del BID en la promoción del derecho a la identidad y la prevención de la exclusión por este motivo en países de la Región/

6.1 Principios generales importantes para la articulación de eventuales acciones del BID relacionadas con el tema del derecho a la identidad

- Focalizar inversiones para atacar específicamente inequidades regionales al interior de cada país
- Promover sinergia entre instituciones públicas, privadas y las comunidades locales afectadas, para el abordaje del problema en cada país
- Abordar el problema de la identidad en forma integral, incidiendo tanto en el problema del registro de nacimiento como en el de la cédula de identidad, pues con frecuencia ambos se encuentran enlazados
- Utilizar en forma flexible una variedad de estrategias, de acuerdo al nivel de desarrollo institucional y las condiciones sociales y geográficas locales

6.2 Acciones específicas que serían de interés de un programa de cooperación del BID en el campo de la promoción del derecho a la identidad y la prevención de la exclusión en este campo

1. Incrementar la cobertura del sistema de registro civil a grupos hoy excluidos, a través de la focalización de sistemas móviles de registro (unidades motorizadas, embarcaciones, funcionarios itinerantes y otras) y el incremento o creación de oficinas auxiliares de registro en zonas con elevado subregistro, y el establecimiento de unidades (o facultad) de registro civil en hospitales y centros de salud importantes. Establecer mapas de accesibilidad de la población nacional a los sistemas de RRCC y desarrollar diagnósticos situacionales en determinadas zonas de los países que permitan establecer un ranking de priorización de la oferta de inscripción registral en función al subregistro de nacimientos y cedulação detectados.
2. Fortalecer la descentralización del sistema de registro civil a través del uso de tecnologías de información y comunicación, lo que en algunos países facilitaría el acceso de la población a estos servicios y evitaría largos viajes y engorrosos trámites para obtener documentos de identidad en el lugar de nacimiento de las personas, en particular en el caso de población desplazada por razones de fuerza mayor.
3. Desarrollar programas destinados a optimizar la coordinación con la comunidad, de manera promover la participación, en particular en zonas rurales, de diversos tipos de agentes en

apoyo del sistema de registro civil, tales como alcaldes locales, dirigentes de base, maestros, parteras y agentes profesionales de salud, promotores comunitarios y otros, de manera incrementar la oferta de servicios de registro en dichas zonas; evaluar la pertinencia de establecer registros comunales en ciertas zonas alejadas y de difícil acceso, como sucede en zonas de selva del Perú y de utilizar las escuelas como puntos focales de detección de niños indocumentados e instancias de soporte para una rápida regularización de sus documentos de identidad.

4. Promover el incremento de la tasa de partos institucionalizados, como estrategia para incrementar el registro de nacimientos, así como la integración de las acciones de registro de nacimientos con las campañas de vacunación y otras acciones de salud en la comunidad, de manera de reducir costos, establecer mecanismos periódicos de acceso del registro civil a la comunidad acompañando a las brigadas de salud e incrementar la cobertura del registro.
5. Incrementar el nivel de información y conciencia de la población y sus autoridades sobre el derecho a la identidad y la importancia del registro de nacimientos a través de campañas periódicas de sensibilización focalizadas en las zonas con mayor subregistro de nacimientos en cada país.
6. Promover la simplificación de trámites registrales, la introducción de un número único de registro o identidad personal (RUN, NIP) en los países en que ello no exista, la **efectiva** gratuidad de la emisión de la partida de nacimiento y de la cédula de identidad en los países en donde en la práctica ello no sucede, así como la eliminación de multas por inscripción tardía de nacimientos (o la implementación de amnistías registrales) en zonas críticas¹⁸³, la desjudicialización de los procesos de reposición de partidas y el establecimiento de tarifas estandarizadas para la emisión de copias de documentos.
7. Promover, en el marco de los PRP-TCD auspiciados por el Banco, la generalización de instrumentos de focalización que favorezcan el diagnóstico de necesidades de identificación de los beneficiarios y que no se constituyan en barreras de acceso de los beneficiarios a los programas o dejen de lado el abordaje del problema de la identidad. La ficha CAS constituye un ejemplo en este sentido, no constituyendo el instrumento de focalización una barrera de acceso para las personas sin documentos de identidad.¹⁸⁴

¹⁸³ Habida cuenta de las reales barreras económicas y geográficas y la limitada oferta institucional de RRCC que se observa en ciertas regiones de algunos países, el desincentivo para la inscripción tardía que significan las multas y que pudiera funcionar adecuadamente en contextos urbanos de mayor accesibilidad pierde eficacia y se convierte en un obstáculo más para el registro, en particular entre la población pobre y en aquella en la que el registro de identidad no constituye una práctica cultural común. La judicialización del proceso de reposición de partidas, tal como existe en Nicaragua, constituye un obstáculo adicional para la inscripción tardía. Ante la existencia de porcentajes elevados de subregistro de nacimientos, algunos países como Honduras han ensayado sucesivamente en el pasado diversas medidas tales como la extensión de los plazos de registro inicial de nacimientos (llevándolos en un momento hasta los 5 años del nacimiento, de manera de promover una masiva regularización y favorecer la habituación de la población con respecto al RRCC) y la desjudicialización de los procesos de reposición de partidas, simplificando su obtención. Habida cuenta de la variada situación de subregistro y características geográficas y culturales de cada país es difícil pensar en un lapso óptimo para el registro temprano y en todo caso debe pensarse que el hito en torno a un año puede resultar un plazo razonable, incluso en países con barreras geográficas importantes. Por ejemplo, algunas regiones del Perú, país en el que existe un lapso corto para el registro temprano (hasta los 30 días del nacimiento), podrían beneficiarse de una extensión de los plazos hasta el primer año del nacimiento, así como de una disminución o exoneración provisional de las penalidades de manera de promover una inscripción masiva de los omisos. Una amnistía de penalidades por omisión registral (sumada a campañas masivas de regularización de inscripciones en comunidades apartadas), podría ser beneficiosa también en el caso de familias de escasos recursos económicos que viven en zonas rurales alejadas en territorio nicaragüense. En todo caso, tanto o más importante que la reducción de los desincentivos resulta la sensibilización de la población sobre la importancia y necesidad de hacer respetar este **derecho** de los niños y adolescentes y de lo(a)s ciudadano(a)s en general.

¹⁸⁴ Por ejemplo, en el caso del SISBEN las personas sin cédula de identidad no sólo devienen inelegibles para programas de apoyo social, sino que el sistema de identificación no retiene esta información ni promueve que estas personas no documentadas sean atendidas e inscritas en el Registro Civil. En cambio, en el caso chileno, en la medida en que la identificación es considerada como una de los “mínimos” a trabajar para mejorar las condiciones de

8. Desarrollar procesos destinados al fortalecimiento institucional (técnico, material y administrativo) de los sistemas de registro civil, a través del incremento de la informatización de los sistemas, el establecimiento de bases de datos integradas y articuladas en línea a nivel nacional y el desarrollo de acciones de capacitación de índole diversa a todos los agentes del sistema. De esta manera, los niveles locales del registro civil podrían registrar ocurrencias en una base de datos única, emitir partidas de nacimiento por computadora y realizar verificaciones y consultas en red. El funcionamiento en línea de los RRCC de Chile y los beneficios obtenidos de los procesos de modernización de estos sistemas en Honduras y Nicaragua, constituyen ejemplos que podrían ser útiles a otros países como Colombia o Perú.
9. Desarrollar programas de coordinación interinstitucional que permitan la articulación efectiva de los sistemas de registro civil con el sistema de estadísticas vitales de cada país, así como una mejor coordinación entre las instancias municipales y nacional del sistema de registro civil, en caso que este sea de tipo descentralizado (personal dependiente funcionalmente de alcaldías, pero técnicamente del organismo nacional responsable de registro civil). En particular, es importante promover la realización de evaluaciones periódicas y un monitoreo continuo de los niveles de cobertura y oportunidad y calidad del registro y las estadísticas vitales¹⁸⁵, por parte de las autoridades nacionales y departamentales, de manera de detectar y abordar brechas subsistentes.
10. Coordinar la incorporación, en programas de ONGs, iglesias e instituciones de la sociedad civil, así como en **programas de reducción de pobreza del Estado** (y particularmente en zonas rurales), de campañas de registro masivo de población adulta (cédula de identidad) e infantil (partida de nacimiento) en apoyo y coordinadas con el organismo nacional de registro civil; las experiencias de Chile Solidario (Chile), Mopawi (Honduras) y Familias en Acción (Colombia) resultan modelos interesantes a ser tomados en cuenta.
11. Desarrollar acciones y campañas de sensibilización destinadas a abordar específicamente el tema de la confusión entre reconocimiento de la paternidad y derecho a la identidad de lo(a)s niño(a)s, de manera de, al tiempo que se propugna una actitud más responsable por parte de los varones, promover en las madres el no supeditar la inscripción de la identidad de lo(a)s niño(a)s al reconocimiento paterno.
12. Promover la introducción de modificaciones a la legislación de los países análogos a la Ley de Paternidad Responsable de Costa Rica, la que establece que las madres solteras deben informar sobre el nombre del padre, al momento de registrar a un(a) niño(a). Si el presunto padre niega la paternidad, se le obliga a someterse a un análisis de ADN; sólo si el análisis confirma la paternidad ésta se inscribe en el registro de nacimiento del niño, pero si el padre se niega a someterse a la prueba se inscribe su apellido en el acta de nacimiento del(a) niño(a).
13. Evaluar la conveniencia de promover el establecimiento, en ciertas regiones de difícil acceso en algunos países, de bonificaciones a las madres por registrar el nacimiento de sus hijos, tal como se hace, por ejemplo, en Uzbekistán.

vida de las personas, la ficha CAS ayuda a detectar quien requiere apoyo para obtener su identificación y este aspecto es incluido como uno de las primeras acciones del Programa Puente.

¹⁸⁵ Ilustrando este punto, según un estudio del FNUAP, en algunos departamentos de Nicaragua cerca de 60% de los nacimientos y defunciones de un año corresponden a “reposiciones” de hechos ocurridos en otros años, sin precisar la fecha de la ocurrencia, lo que afecta el cálculo de las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad general.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA, O.L. et GAMBOA, L.F., Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia; Serie Documentos - Economía – Borradores de Investigación, No. 69; Universidad del Rosario, Bogotá, Junio de 2005
2. BALBUENA, P. Los obstáculos en el acceso al Sistema de Identificación Nacional (mimeo); Lima, DEMUS-OXFAM -DFID, 2004
3. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Propuesta de Préstamo: Programa Integral de Protección Social - Honduras (HO-0222)
4. CASTAÑEDA, T. AND LINDERT, K. (ET AL), *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and The United States*; Social Protection Discussion Paper Series (No. 0526) - Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank; Washington D.C., Junio 2005
5. CELY, N., *Evaluación y Monitoreo del Proceso de Focalización de los Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano-Informe Final* (borrador para discusiones –pdf-); Banco Mundial, 2005
6. COADY, D., GROSH, M. et HODDINOTT, J., Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience; Regional and Sectoral Studies Series - The World Bank; Washington, D.C., 2004
7. COADY, D., GROSH, M. et HODDINOTT, J., *Targeting Outcomes Redux*, in: The World Bank Research Observer, 19(1), pp. 61-85; Washington, Spring 2004
8. COMITE INTERMINISTERIAL DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA, *Instructivo Presidencial de simplificación de trámites y establecimiento de de derechos ciudadanos*; Secretaría Ejecutiva, Santiago, 1998
9. CONAPINA, Tercer informe sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Nicaragua 1998-2002; CONAPINA-UNICEF-SCFManagua, Marzo 2003
10. CONGRESO DE LA REPUBLICA (Colombia), Ley 715: Normas orgánicas en materia de recursos y competencias (2001)
11. CONSEJO DEL OBSERVATORIO CIUDADANO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA- UNICEF, Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en el Ecuador 2003; Quito, Junio 2004
12. CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA – UNICEF – Los niños y niñas del Ecuador (segunda encuesta nacional sobre la niñez y la adolescencia, sistema integrado de encuestas de hogares –SIEH, Marzo de 2004); Quito, 2005
13. CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, Código de la Niñez y la Adolescencia; Quito, Noviembre 2005
14. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (Colombia), Acuerdo No. 244: Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (2003)
15. CORTEZ, A., LOREDO P. et al (comp.), Niños y niñas inmigrantes en Chile: Derechos y realidades; Fundación ANIDE – Colectivo Sin Fronteras, Santiago, Dic. 2004
16. DEFENSORIA DEL PUEBLO (Perú), La afectación de los derechos a la identidad y a la igualdad de los/as hijos/as extramatrimoniales en la inscripción de nacimientos; Serie Informes Defensoriales No. 74, Defensoría del Pueblo, Lima, Sept. 2003
17. DEFENSORIA DEL PUEBLO (Perú), *La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III - Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*; Serie Informes Defensoriales No. 69, Defensoría del Pueblo, Lima, Oct. 2002
18. DEMUS, Estudios de casos: Los obstáculos para el acceso al DNI- Provincia de Huamanga (Ayacucho), Poblado de Porcón (Cajamarca) y Departamento de Huánuco
19. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADISTICA-DANE, Registro de Población y de Vivienda del Resguardo Embera Katio del Alto Sinú; DANE-URRA S.A. E.S.P., Bogotá, Enero 2005

20. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, ¿Quién se beneficia del SISBEN? Evaluación Integral; Misión Social, DNP et UNDP, Bogotá, Mayo de 2003
21. DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL, IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN, *Instructivo a la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación*; Quito, 2005
22. FERES, J.C., La pobreza en Chile en el año 2000; CEPAL-ECLAC, Santiago, Julio 2001
23. FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ-RED DE APOYO SOCIAL, *Informe a la Banca Multilateral relativo a la ejecución del programa (corte al 31 Dic. 2004)*; Bogotá, Abril 2005
24. FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ-RED DE APOYO SOCIAL, *Programa Familias en Acción: Actividades desarrolladas durante el primer trimestre de 2005 y estado del programa a Abril de 2005*; Bogotá, Abril 2005
25. FOSIS, *Las condiciones mínimas para la construcción del Puente* (Cuadernillo de trabajo No 3); Programa Puente, Santiago, 2004
26. FOSIS, *Puente – entre la familia y sus derechos* (documentos de trabajo para los apoyos familiares); Programa Puente, Santiago, Junio 2002
27. GONZALEZ, V. et GIUSTI, A., *Diagnóstico sobre la situación actual del Registro del Estado Civil y de las Estadísticas Vitales en Nicaragua* (borrador de estudio); FNUAP, Managua, Marzo 2003
28. HERNANDEZ, R., *Estudio sobre la educación para la población rural en Honduras* (borrador de estudio); UNESCO (pdf)
29. IFPRI, Red de Protección Social - Rompiendo el Ciclo de Pobreza; Managua, 2005
30. INEI - UNDP, Indicadores del Milenio: Línea de Base. Informe final; INEI, Lima, Marzo 2004.
31. INEI-UNFPA, Estado de la población peruana; INEI, Lima, 2003
32. INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO-OEA et PLAN INTERNACIONAL, *Informe Regional sobre el diagnóstico del registro de nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*; Marzo 2002
33. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (Chile), *Indicadores Sociales* (pdf)
34. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (Honduras), *Caracterización de los nacimientos en Honduras*; Gerencia de Estadísticas Sociales y Demográficas - INE; Honduras, Enero 2004 (pdf)
35. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (Honduras), *Honduras: Situación de la pobreza años 1992 y 2002*; INE, Tegucigalpa, 2003
36. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (Honduras), *Ingresos de los hogares* (resumen de encuesta de hogares Sept. 2002); INE, Tegucigalpa, 2003
37. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, Compendio estadístico 200-2002; Managua, 2003
38. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, Perfil comparativo de la pobreza en Nicaragua 1993-1998-2001; INEC-BM-BID y otros, Managua, Agosto 2003
39. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS & ALL, Los niños y niñas, ahora!! Una selección de indicadores de sus situación a inicios de la nueva década (encuesta de medición de la niñez y los hogares/ EMEDINHO); Quito, 2001
40. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo urbano y rural (2001); Quito, 2002.
41. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS Y CENSOS, Encuesta Nacional sobre la Niñez y Adolescencia (2004); Quito, 2005
42. IRARRÁZVAL, I. *Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina* (pdf); Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Diálogo Regional de Política, Octubre de 2004
43. Ley del Registro Nacional de las Personas - Decreto No 62-2004, Honduras
44. Ley No 19.949 – Ley del Programa Chile Solidario

45. Marques, J.S., *Honduras: Vulnerabilidad, riesgos y pobreza*(borrador de estudio); Gob. de Honduras - Banco Mundial, Sept. 2002
46. MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL , *La revolución educativa - Plan sectorial 2002-2006*; MINEDU, Bogotá, 2003
47. MINISTERIO DE EDUCACION, *Cifras de la Educación 1998-2003*; Unidad de Estadística Educativa, MINEDU, Lima, Mayo 2004
48. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Estadísticas de bolsillo*; MECD, Managua 2004
49. MINISTERIO DE EDUCACION, *Encuesta CASEN 1990-2003*; MINEDU, Santiago, 2004
50. MINISTERIO DE EDUCACION, *Estadísticas de la Educación -2003*; MINEDU, Santiago, 2004
51. MINISTERIO DE LA FAMILIA, *Boletín Informativo 2004*; MiFamilia, Managua, 2004
52. MINISTERIO DE LA FAMILIA, *Manual de normas de atención integral a la niñez*; PAININ, Managua, 2002
53. MINISTERIO DE LA FAMILIA, *Reglamento Operativo de la Red de Protección Social - Fase II*; RPS, Managua, Nov. 2002
54. MINISTERIO DE LA MUJER Y EL DESARROLLO SOCIAL, *Propuesta general: Cruzada nacional por el derecho al nombre y a la identidad "Mi nombre"* (actualizado 05-04-05); MIMDES, Lima 2005
55. MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION, *Estrategia de intervención integral a favor de las familias en extrema pobreza*; MPC, Santiago, Enero 2002
56. MINISTERIO DE PLANIFICACION, *Sistema de Protección Social Chile Solidario*; MIDEPLAN, Santiago, Dic. 2004
57. MINISTERIO DE RREE, MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL, ICBF, *Tercer Informe de Colombia al Comité de los Derechos del Niño 1998-2003*, MPS, Bogota, 2004
58. MINISTERIO DE SALUD, *Indicadores básicos de salud 2004*; OPS-OMS-MINSA, Managua, 2004
59. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, *Plan por la igualdad y la no discriminación 2004-2006*; División de Organizaciones Sociales, MSGG, Santiago, Nov. 2004
60. MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO, *Ciudadanía en Chile – El desafío cultural del nuevo milenio*; División de Organizaciones Sociales, MSGG, Santiago, Dic. 1999
61. MOPAWI, *Sistematización del programa PETI-Construyendo nuevas oportunidades para los niños y niñas de la Mosquitia hondureña* (inédito); Tegucigalpa, Mayo 2005
62. NACIONES UNIDAS, *Convención de los derechos del Niño* (1989)
63. NUÑEZ, J. et ESPINOZA S., *Asistencia social en Colombia - Diagnóstico y propuestas* (borrador para comentarios); CEDE, Universidad de los Andes, Nov. 2004
64. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Colombia*; Mayo 2002 (pdf)
65. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Perfil del Sistema de Servicios de Salud de Honduras*; Noviembre 2001 (pdf)
66. PLAN INTERNATIONAL, *Universal birth registration - A universal responsibility*; PLAN Limited, Woking, Feb. 2005
67. PONCE JARRÍN, J., *Educación y Etnicidad en Ecuador* (ponencia presentada en el VIII Congreso Ecuatoriano de Sociología y Encuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales); Quito, 26-29 de Julio de 2004
68. PORTA E. et al, *Estado del sistema de educación básica y media*; MECD, Managua, 2004 (pdf)
69. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - FAMILIAS EN ACCION, *Anexo No 1: Focalización de Municipios, Priorización de Departamentos e identificación de familias elegibles*; Mayo 2001 - Bogotá, Colombia

70. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA - GABINETE SOCIAL, *Política nacional de protección social (plan quinquenal)*; Managua, Mayo 2005
71. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA (Honduras), Estrategia para la reducción de la pobreza - Un compromiso de todos por Honduras; Tegucigalpa, Agosto 2001
72. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, El ABC de Familias en Acción; FIP, Bogotá, Marzo 2004
73. PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (Perú), Decreto Supremo No. 015-98-PCM: Reglamento de inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
74. RAMOS, M., HERNÁNDEZ, R. et VARGAS, A., *Derecho a la personalidad, documentación y desplazamiento*; ACNUR-Corporación Opción Legal, Bogotá, Oct. 1999
75. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, *Informe final de Proyecto 2004*; Unidad de Atención a Población Vulnerable, Bogotá, Enero 2004
76. REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL-UNICEF, Cartilla de Registro Civil; RNEC, Bogotá, Mayo 2003
77. Reglamento de la Ley 19.949 (Chile Solidario)
78. *Reglamento operativo del Programa Red de Protección Social*; Managua, Nov. 2002
79. RENIEC, Normas relacionadas con registros de estado civil; Lima, Sept. 2003
80. RIVERA VELEZ, F., Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Ecuador (Serie: Documentos de Trabajo, 167); Organización Internacional del Trabajo - Oficina Regional para las Américas/Programa IPEC Sudamérica; Lima, Abril 2003.
81. SCHADY, N. & ARAUJO, M.C., *Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work in Ecuador*; The World Bank, October 2005 (pdf)
82. SCHADY N. Y LEÓN M., *Evaluación de impacto del Bono De Desarrollo Humano: impacto en escolaridad y trabajo infantil* (presentación en powerpoint); Secretaría Técnica del Frente Social - Banco Mundial, 2005
83. SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL, Primer Informe oficial de la aplicación de la Convención sobre los derechos del niño en el Ecuador; Quito, mayo de 1996.
84. SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL - REPRESENTACIÓN DEL BANCO MUNDIAL EN ECUADOR, *Segundo Informe sobre Resultados de la Encuesta de Percepción del Bono de Desarrollo Humano* (borrador de trabajo); Quito, 2005
85. SECRETARÍA TÉCNICA DEL FRENTE SOCIAL – UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS – SIISE. Informe de Desarrollo Social 2004 – tendencias del desarrollo social en el Ecuador 1990-2003; Quito, Noviembre 2004
86. SISTEMA INTEGRADO DE INDICADORES SOCIALES DE ECUADOR (SIISE), *Cd con base nacional de datos*
87. SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS, *Base de datos: Oficinas, depositantes, clientes* (a Dic. 2005)
88. SUPERINTENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS DE CHILE, Información financiera, Octubre de 2004; SBIF, Santiago, Oct. 2004
89. SUPERINTENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS DE CHILE, Informe Anual 2004; SBIF, Santiago, Dic. 2004
90. UNFPA - INEC, Nicaragua, Estimaciones y proyecciones de población nacional - período 1950-2050; INEC, Managua, Oct. 2004
91. UNICEF, El registro de nacimientos - El derecho a tener derechos; Innocenti Digest No. 9, Florencia Marzo 2002
92. UNICEF-REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, *Campaña nacional Las niñas y los niños de Honduras tenemos derecho a un nombre*; Honduras, Marzo de 2002
93. UNICEF-REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, Paso por paso: Módulo de inscripción de nacimientos; Honduras, 2003
94. UNIVERSIDAD DE CHILE, *Encuesta CASEN 2003*; Departamento de Economía-UCH, Santiago, 2003

95. VELÁSQUEZ, T., *Diferentes vivencias de la indocumentación entre las mujeres rurales del Perú* (mimeo); Lima, DEMUS-OXFAM-DFID, 2004
96. WORLD BANK, *Colombia Poverty Report*; Colombia Country Management Unit, March 2002 (pdf)
97. WORLD BANK, *Colombia Social Safety Net Assessment* (Report No. 2225-CO); Human Development Department, April 2002 (pdf)

Anexo 1 Diseño de la investigación**a. Ejes temáticos, actividades y fuentes**

Eje Temático y tarea	Tipo de análisis realizado	Modalidad de recojo de información utilizada	Fuentes consultadas /entrevistadas
Eje temático 1: Sistematización de información sobre funcionamiento de sistemas de RRCC y barreras de acceso al mismo			
Tarea 1.1 Identificar y describir funcionamiento de operadores de servicios de Registro Civil en cada país, y en particular en lo referente al registro de nacimientos	a. Establecer la identidad y funciones de las principales instancias o agencias públicas y/o privadas que participan del sistema b. Describir el tipo de articulación existente entre las instancias y agencias participantes y el carácter centralizado o descentralizado del sistema c. Establecer si existe un formato-tipo, procedimientos y costos estandarizados a nivel nacional d. Establecer el nivel de informatización de los RRCC (disponibilidad de partidas electrónicas de nacimiento, posibilidad de recuperación de datos, información en red, niveles de seguridad, reportes, cobertura y usuarios) e. Analizar recursos de los que se dispone a nivel local: infraestructura, tecnología, personal	a. Revisión de legislación nacional, reglamentos y otra documentación oficial pertinente en cada país b. Revisión de fichas de registro de nacimientos c. Visita y entrevista a operadores de RRCC en ciudad-capital de países ó en zona rural o cabecera de provincia, región o departamento de cada país, que presente un elevado (o si es posible, el mayor) porcentaje de población en pobreza y/o pobreza extrema	a. Legislación nacional de cada país b. Instituciones públicas (Oficina de RRCC, Municipios) o privadas (notarías, organizaciones religiosas, ONGs) que participan del sistema
Tarea 1.2 Estimar una proyección de la cobertura de los RRCC en cada país	a. Establecer número y distribución geográfica de oficinas de inscripción vs. tamaño de población y dificultades geográficas de acceso b. En particular, comparar distribución geográfica y áreas de influencia de Oficinas de RRCC en zonas con mayores niveles de pobreza y pobreza extrema en cada país (comparar densidad o dispersión de la población y distancia entre poblados en las áreas en donde se ubican los registros) c. Analizar factores de violencia política y otros que inciden en déficit de cobertura de los RRCC	a. Revisión de información nacional de población, censal u otra disponible b. Revisión de cartografía local e información sobre dificultades geográficas de acceso c. Revisión de información institucional sobre recursos de infraestructura y humanos de Oficinas de RRCC o agencias que cumplan esta función	a. Instituto Nacional de Estadística, Ministerios de Planeación u otros encargados b. Oficinas de RRCC, Municipios y otras con funciones análogas

Eje Temático y tarea	Tipo de análisis realizado	Modalidad de recojo de información utilizada	Fuentes consultadas /entrevistadas
	d. Establecer si existe una política y programas de información a la población sobre las características, ubicación geográfica y requisitos del RRCC, en particular en zonas rurales y/o con población en extrema pobreza		
Tarea 1.3 Identificar las facilidades o barreras de acceso que ofrece el sistema de RRCC para la inscripción de nacimientos, especialmente en lo referente población desplazada, en situación de pobreza o bajo otro tipo de riesgo social.	a. Describir requisitos para la inscripción temprana y la inscripción tardía de nacimientos, así como para la emisión de copias de certificados de nacimiento b. Describir los procedimientos en caso de pérdida de inscripción registral por motivo de fuerza mayor c. Analizar las dificultades que presentaría el sistema para población en condiciones de pobreza o pobreza extrema, según lo invocado por miembros de ésta y otras fuentes d. Analizar factores de exclusión de carácter étnico, lingüístico, nivel educativo, actitudes culturales y otros que constituyen barreras de acceso para la inscripción en los RRCC e. Analizar el tiempo que dura el proceso desde la solicitud hasta la entrega del documento que oficializa inscripción	a. Revisión de legislación nacional b. Entrevista a funcionarios de RRCC; análisis de cuellos de botella y posibles barreras administrativas existentes en cada sistema, incluyendo el uso efectivo de mecanismos para suplir por otro medio probatorio (en caso de ausencia) el certificado médico como requisito para la inscripción de nacimientos en los RRCC c. Revisión de estadísticas nacionales sobre cobertura de salud y recursos de infraestructura y humanos asignados d. Entrevista a instituciones privadas, internacionales y ONGs, sobre dificultades y barreras de acceso en el sistema de RRCC de cada país, así como sobre programas y actividades propias e. Focus groups con participación de personas afectadas por condiciones de pobreza extrema, desplazamiento u otras situaciones de riesgo social	a.. Oficinas de RRCC, Municipios y otras con funciones análogas b. ONGs locales, defensorías de la niñez e instituciones internacionales (UNICEF, Save The Children) que desarrollan programas sobre el derecho a la identidad o de lucha contra la pobreza (idem para selección de muestra de población pobre o desplazada) c. Representación local de la Organización Panamericana de la Salud (estadísticas de salud) d. UNFPA-Nicaragua: Programa de apoyo a la mejora del RRCC. PNUD-Nicaragua: Programa de apoyo al mejoramiento de las estadísticas vitales e. ACNUR-Colombia: Programas con población desplazada

Eje Temático y tarea	Tipo de análisis realizado	Modalidad de recojo de información utilizada	Fuentes consultadas/ entrevistadas
Tarea 1.4 Establecer si existen costos monetarios asociados a la emisión de (copias del) certificado de nacimiento, que funcionen como barrera de acceso para su obtención por personas en condición de extrema pobreza	a. Establecer la factibilidad de obtener copias de certificado de nacimiento emitido en cualquier localidad en cualquier otro punto del país b. Estimar costo promedio de traslado para trámites en Oficinas de RRCC c. Establecer condiciones de gratuidad o costos (tarifa) para la obtención de (copias del) certificado de nacimiento d. Comparar el costo de obtención del certificado de nacimiento vs. el monto del ingreso mínimo legal o con respecto al nivel promedio de ingresos en zonas rurales de cada país e. Analizar existencia de mecanismos de acercamiento del servicio de RRCC a la población (e.g., realización de censos comunitarios, campañas de divulgación/ inscripción masiva, validación oficial de casos reconocidos en forma simple por autoridades de grupos étnicos, utilización de promotores comunitarios como agentes de RRCC, articulación de actividades de Oficinas de RRCC con actividades/ campañas de organizaciones religiosas, ONGs u otras instituciones, etc.) f. Analizar otros posibles costos ocultos y barreras asociados con la obtención del certificado de nacimiento, tales como la no utilización de lenguas locales en zonas en que éstas son mayoritarias	a. Revisión de legislación nacional b. Entrevista a funcionarios de RRCC c. Focus groups con participación de personas afectadas por condiciones de pobreza extrema, desplazamiento u otras situaciones de riesgo social	a. Oficinas de RRCC, Municipios y otras con funciones análogas (p.e., en Colombia, Superintendencia de Notariado y Registro) b. ONGs locales e instituciones internacionales (UNICEF, ACNUR, Save The Children) (selección de muestra de población pobre o desplazada)
Tarea 1.5 Caracterización de los principales grupos de población excluidos o	a. Describir los principales grupos la población en riesgo social de cada país con respecto al acceso al servicio de RRCC y las principales barreras que contribuyen a dicha situación.	a. Análisis de los mapas de pobreza disponibles en cada país b. Sistematización e integración de la información obtenida en las tareas	a. Trabajo de gabinete

Eje Temático y tarea	Tipo de análisis realizado	Modalidad de recojo de información utilizada	Fuentes consultadas/ entrevistadas
con barreras de acceso importantes a los RRCC en cada país (por razones legales, geográficas, políticas, de distribución de recursos de salud, económicas, lingüísticas, raciales, nivel educativo, otras)	b. Sistematizar información sobre el acceso de grupos vulnerables a: servicios básicos, educación, salud, infraestructura productiva, crédito y empleo.	precedentes con aquella proveniente de otras fuentes (estudios y mapas de pobreza de cada país)	
Eje Temático 2: Requisitos documentarios de la matrícula escolar como barrera de acceso a la educación			
Tarea 2.1 Establecer el grado en que la carencia de documentos oficiales de RRCC (e.g., certificado de nacimiento u otro) actúa como barrera de acceso a la educación de las personas	a. Identificar requisitos de la matrícula escolar en relación a documentación de registro civil (partida de nacimiento, etc.) y otra documentación eventualmente necesaria) b. De existir, describir los procedimientos y mecanismos del sistema educativo de cada país para flexibilizar requisitos y compensar o suplir la ausencia de documentación de RRCC c. Estimar el impacto que la ausencia de documentación de RRCC tiene sobre el acceso a la educación y el retraso escolar de los niños(as) d. Documentar el análisis con entrevistas a casos de niños(as) –o sus familiares directos- que se vieron impedidos de acceder a la escuela o proseguir sus estudios por las razones referidas	a. Entrevista a funcionarios del Sector (Ministerio, Secretaría) de Educación en cada país b. Entrevista a representantes de ONGs, iglesias y/o instituciones internacionales que trabajan sobre el tema del derecho a la identidad y el acceso a la educación c. Entrevista a niños(as) –o sus familiares- que enfrentan o que en algún momento enfrentaron dificultades de acceso o exclusión del sistema educativo por ausencia de documentación de RRCC	a. Funcionarios del Sector Educación b. Representantes de ONGs, iglesias o instituciones internacionales c. Niño(a)s excluidos de la educación –o sus familiares directos-.
Eje Temático 3: Carencia de documentación familiar de RRCC como barrera de acceso a los programas de reducción de pobreza (PRP). Mecanismos aplicados localmente para abordar este problema			
a. Tarea 3.1 Realizar una breve evaluación de los	a. Describir brevemente el funcionamiento de cada tipo de PRP, los servicios que provee, su cobertura numérica y geográfica y los requisitos para el	a. Revisión de documentación de los PRP, incluyendo documentos de evaluación de los mismos	Funcionarios de las siguientes entidades en cada país (y otras por determinar)

Eje Temático y tarea	Tipo de análisis realizado	Modalidad de recojo de información utilizada	Fuentes consultadas/ entrevistadas
programas de PRP en 4 países de la región: a. Familias en Acción (Colombia) b. Chile Solidario (Chile) c. Programa de Asignación Familiar – PRAF- (Honduras) y d. Red de Protección Social –RPS- (Nicaragua) e. Bono de Desarrollo Solidario – BDH – (Ecuador)	acceso a los beneficios del mismo. Diferenciar entre programas centrados en la oferta y/o demanda de servicios. b. Describir los criterios de focalización previa (pre-selección de comunidades) de los PRP en cada país. c. Establecer si los criterios y requisitos para la focalización, incluyendo nivel de desarrollo organizacional y bancarización en las comunidades beneficiarias, constituyen barreras de acceso de los propios PRP, justamente en aquellas zonas de mayor pobreza o riesgo social de cada país, por ser estas últimas aquéllas en donde habría, de todas formas, menos desarrollo y calidad de la oferta institucional de servicios, de naturaleza pública y privada.	b. Entrevista a encargados de programas de reducción de pobreza c. Determinación de cobertura de servicios del sistema bancario en donde sea pertinente d. Revisión de estudios sobre la calidad de la oferta de servicios públicos y privados en las zonas más pobres del país y aquélla en donde operan los PRP e. Entrevista a encargados de proyectos de lucha contra la pobreza y otros de ONGs y agencias locales y extranjeras de desarrollo	complementariamente): a. Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación – MIDEPLAN-, Sistema de Protección y Promoción Social Chile Solidario, Municipios b. Colombia: Red de Acción Solidaria, ICBF, DABs, Municipios, DANE c. Honduras: Dirección Ejecutiva del PRAF d. Nicaragua: Red de Protección Social, INE e. Ecuador: Secretaría Técnica del Frente Social; Programa de Protección Social
Tarea 3.2 Evaluar la manera como se integra la ausencia de documentación en el manejo de subsidios familiares de los mencionados programas/ países	a. Describir procedimientos y criterios para la selección de familias en los programas sociales estudiados y la documentación requerida para otorgar beneficios individuales. b. Revisar los sistemas de información para identificación de beneficiarios: SISBEN (Colombia), Ficha CAS (Chile) e identificar posibles brechas en los mismos, que conlleven la exclusión de los más pobres c. Establecer, a la luz de la oferta institucional y cobertura de los RRCC establecida en el eje temático 1, si el certificado de nacimiento constituye una barrera importante para el acceso de los más pobres a los beneficios de los PRP en ciertas zonas geográficas de cada país	a. Revisión de documentación de los PRP, incluyendo documentos de evaluación de los mismos y sistemas de información para identificación de beneficiarios b. Entrevista a encargados de PRP c. Comparación de las zonas beneficiadas por el PRP con mapas de pobreza de cada país d. Entrevista a encargados de proyectos de lucha contra la pobreza y otros de ONGs y agencias locales y extranjeras de desarrollo	Ibid supra

Eje Temático y tarea	Tipo de análisis realizado	Modalidad de recojo de información utilizada	Fuentes consultadas/ entrevistadas
	d. Identificar procedimientos existentes y mejoras introducidas en cada programa para facilitar acceso a beneficios en ausencia de documentación y la pertinencia y real aplicación de los mismos, así como posibles mejoras y conveniencia de poner énfasis en recolección previa de documentación de los beneficiarios como requisito previo	Ibid supra	Ibid supra
Eje Temático 4: Mejores prácticas para el abordaje del problema de sub-registro de nacimientos			
Tarea 4.1 Sistematizar conocimientos y prácticas exitosas para mejorar el acceso/inclusión de beneficiarios con problemas de documentación en PRP	a. Describir programas y acciones destinados a abordar el problema del subregistro de nacimientos en distintas regiones y países, a partir de la experiencia de instituciones y proyectos especializados en el tema	a. Revisión de documentación b. Entrevista personal o electrónica a representantes de instituciones que desarrollan o han desarrollado dichos programas	a. ACNUR b. UNICEF a. OIM b. Save The Children e. PLAN Internacional f. Organismos y programas nacionales g. Municipios h. ONGs especializadas

b. Técnicas de recolección, fuentes de información e instrumentos

Para la recolección de la información se utilizó las siguientes técnicas:

- Revisión documentaria (de información técnica y legal e investigaciones sobre los temas de los RRCC y los PRP-TCD, indicadores de desarrollo y el contexto social y económico de cada país)
- Entrevistas a profundidad a encargados de programas o instituciones e informantes clave
- Grupos focales
- Entrevistas semi-estructuradas a personas en situación de pobreza/ indocumentación
- Considerando la variedad de información a ser recogida, se confeccionó diferentes tipos de instrumento que sirvieron de guía para la recolección de información.

Los instituciones clave cuyos miembros servirían de informantes fueron identificados mediante la revisión de literatura especializada e información de la *web* sobre los temas de RRCC y PRP-TCD. Asimismo, mediante información proporcionada por la red de contactos de los investigadores, especialistas de las representaciones del BID en cada país y por las sugerencias de algunos de los informantes clave inicialmente contactados. Las instituciones seleccionadas como informantes clave (instituciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales) fueron contactadas directamente por intermedio de correo electrónico y teléfono, y éstas designaron en cada caso a los funcionarios que atenderían a los investigadores previamente al arribo de éstos a cada país. Ciertas entrevistas institucionales clave a nivel local, fuera de la capital de los países, fueron contactadas con el gentil apoyo de los funcionarios de nivel nacional/ administración central de los mismos.

De otro lado, para constituir en forma rápida e indirecta la “muestra” de participantes de los grupos focales y testimonios individuales, se utilizó en cada país la metodología de “bola de nieve”, por la cual ciertos contactos iniciales con informantes clave y otras relaciones previas de los investigadores (con ONGs, organismos de cooperación internacional, colectivos de inmigrantes, organizaciones de base) sirvieron para producir una cadena de contactos hacia similares instituciones y personas que finalmente contactaron a los investigadores con los participantes en grupos focales y testimonios individuales.

A cada uno de los distintos tipos de representantes institucionales se les aplicó un instrumento-tipo, quedando conformada una suerte de “muestra” por país. El siguiente cuadro proporciona información sobre el tipo y número de población entrevistada en cada país y el instrumento utilizado en cada caso.

Población	Instrumento	Colombia	Chile	Ecuador	Honduras	Nicaragua	Perú	Total
Funcionarios de registro civil	Guía de entrevista a encargados de RRCC	2	4	2	3	3	3	17
Funcionarios de programas de PRP-TCD	Guía de entrevista a encargados de PRP basados en TCD	1	6	3	4	1	-	15
Funcionarios de Organismos de Cooperación Internacional	Guía de entrevista para ONGs y agencias de cooperación internacional	2	-	5	-	5	-	12

Funcionarios de ONGs y del sector privado	Guía de entrevista para ONGs y agencias de cooperación internacional	7	4	8	1	3	-	23
Representantes de Ministerios de Educación y Salud, a nivel nacional y local	Guía de entrevista para representantes de ministerios/ servicios de Educación y de Salud	5	4	3	2	5	10	29
Funcionarios de otras instituciones/ programas del Estado	Guía de entrevista para terceras instituciones (municipios, otras agencias/ programas del Estado)	7	7	8	5	6	5	38
Miembros de instituciones comunitarias	Guía de entrevista para terceras instituciones (municipios, otras agencias/ programas del Estado)	2	-	-	-	-	1	3
<i>Focus groups</i>	Guía de <i>focus groups</i>	1 grupo focal con 8 participantes	Por dificultades de acceso a la población se reemplazó por 10 testimonios individuales	1 grupo focal con 6 particip.	2 grupos focales con 6 y 5 particip.	2 grupos focales 7 y 8 particip.	1 grupo focal 4 particip.	7 focus groups, 44 particip.
Testimonios individuales	Guía de entrevista para recojo de testimonios individuales	2	10	2	3	2	3	12

Anexo2 Relación de informantes institucionales clave entrevistados en cada país**1. Colombia**

Institución	Persona	Cargo
Registraduría Nacional del Estado Civil	Luis Bernardo Maldonado	Director Nacional de Identificación
	Carlos E. Franco	Director Nacional de Registro Civil
ACNUR	Aldo Morales	Coordinador de Registro e Identificación
Programa Familias en Acción – Presidencia de la República	Rita Combariza	Directora
Ministerio de Educación	Mauricio Castillo Andrea Moreno	Subdirector de Cobertura Asesora de permanencia
Ministerio de Protección Social	Luz Marina Salcedo Patricia Sandoval	Coordinadora de Sistemas Ingeniero
Departamento Nacional de Planeación – DNP	Alfredo Sarmiento	Director del Programa Nacional de Desarrollo Humano
	José Fernando Arias	Director de Unidad de Desarrollo Social
	Hugo López	Director de Misión Pobreza
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	Eduardo Freire	Director de Metodología y Producción Estadística
	Miyerlandi Fajardo	Especialista en temas indígenas
Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá - DABS	Olga Isaza	Subdirectora de Políticas Poblacionales
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	Martha Janeth Giraldo	Profesional de investigaciones
Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia	Jeannette Gómez Camacho	Jefe de Unidad de Estadísticas Financieras
	Alexander Campos Osorio	Director de Estudios Financieros
Corporación Opción Legal	Raúl Hernández Génica Mazoldi	Director Encargada de estudio sobre género y documentos de identidad
Mesa de interlocución, gestión y desarrollo de Soacha	Virginia Tique Orlando Parada	Encargada de Educación Encargado de Salud
Escuela Distrital Primaria, Soacha	Elena Rodríguez	Maestra
Organización Panamericana de la Salud	Dra. Piedad Sánchez	Asesora de programa de salud en Soacha
Plan Internacional – Colombia	Rosario del Río	Gerente Nacional de Programas
	Camilo Palacios	Asesor Regional de Comunicaciones y Relaciones Públicas
	Lyda Guarín	Asesora Nacional de

		Derechos Infantiles
Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de País Colombia	Loreto Biehl	Especialista

2. Chile

Institución	Persona	Cargo
Registro Civil de Identidad - Ministerio de Justicia	Fernando Silva Cynthia Rothen Jenny Ann Morales	Asesor del Ministro Asesora de subdirección de estudios y desarrollo Subdirección de estudios y desarrollo
Programa Chile Solidario - Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Irina Marrún Cristóbal Farías	Asesores del equipo de Chile Solidario
Fondo de Inversión Social- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Verónica Silva Patricia Jara	Directora de Programa Puente Encargada de Unidad de Estudios del Programa Puente
Instituto de Normalización Provisional (INP)	Patricia Muñoz Miranda	Entidad pagadora
Ministerio de Salud	Dra. Nora Donoso	Jefa de Atención Integral de la Salud
Ministerio de Educación	Daniel Contreras Grace Osuna	Director de Enseñanza Media Jefa de Dirección de Educación General
Secretaría de Gobierno de Chile	Fernando Matta	Miembro de la División de Organizaciones Sociales
Superintendencia de Banca y Seguros (SIBS)	Alvaro Yáñez Oyarzún	Jefe de Unidad de Productos Financieros e Industria Bancaria
RRCCII de la comuna Padre Las Casas (Araucanía)	Jorge Barredo	Jefe de Oficina
Municipalidad de Comuna de Nueva Imperial	Maritza Sandoval	Encargada de la Unidad de Intervención Familiar (UIF)– Programa Puente
Municipalidad de Comuna de Nueva Imperial	Leonardo Cerna	Encuestador CAS
Municipalidad de Comuna de Padre Las Casas	Carmen Gloria Kidel	Encargada de la Unidad de Intervención Familiar (UIF)– Programa Puente
FOSIS, Oficina de Temuco	Consuelo Navarrete Zulema Bórquez Barrientos	Responsable de la Oficina Apoyo provincial
Secretaría Regional de Planificación y Cooperación SERPLAC - Región Araucanía	Maritza Moreno	Representante
Puesto de Salud “Padre Las Casas”	Dra. Sandra Avilés	Sub-Directora
Colectivo Sin Fronteras	Patricia Loredo	Directora
Municipio El Bosque, Comuna de Santiago	Humberto Campos	Encargado de Ficha CAS en Comuna

Parroquia San Antonio de Padua	Padre Jorge Gutiérrez	Adjunto del Párroco
Asociación de Inmigrantes por la Integración Latinoamericana y El Caribe (Apila)	Lily Núñez	Integrante del Consejo Directivo
Comité de refugiados de peruanos en Chile	Marielena Vásquez	Abogada
Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de País Chile	Francisco Lois	Especialista

3. Honduras

Institución	Persona	Cargo
Registro Nacional de las Personas	Mario Aguilar Fausto Erazo Mario Centeno	Director Asesor Técnico Asesor Técnico
Programa de Asignación Familiar-(Tradicional) – Presidencia de la República	Rodulio Perdomo	Asesor de la Dirección
Programa de Asignación Familiar (PRAF II)	Stefania Pizzati María Teresa Rodríguez	Especialista en Planificación Especialista en Educación
Programa de Asignación familiar (Nuevo Proyecto: SF-HO 1568)	Fabiola Rueda	Especialista en Planificación
Secretaría de Educación	Sayra Vargas	Directora del Departamento Legal
Secretaría de Salud	Nidia Gómez	Subdirectora General de Promoción de la Salud
Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia -IHNFA	Beatriz Mejía Gladis Rodríguez Regina de Chávez	Miembro de Comisión subgerencial Asistente técnico Enc. Programa Piloto Integral de Combate a Pobreza Urbana
Instituto Nacional de Estadísticas	Gloria Velásquez	Gerente de Estadísticas Sociales y Demografía
Programa de Pueblos Indígenas y Negros - Secretaría de Gobernación y Justicia	Carlos Palacios	Experto en Asuntos Indígenas
MOPAWI – Agencia para el Desarrollo de la Mosquitia	Oswaldo Munguía	Director
Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de País Honduras	Lesley Oconnell	Especialista

4. Nicaragua

Institución	Persona	Cargo
Registro Central del Estado Civil de las Personas – Consejo Supremo Electoral	María del Rosario Acosta Guillén	Directora General
Programa Red de Protección Social –Ministerio de la Familia	Alejandro Sánchez Guerra	Director General
Ministerio de la Familia	María Teresa Mayorga	Directoral General de Coordinación de Programas y Proyectos
Ministerio de Educación	Alberto Palazzo Nubia Palaviccini	Director de Educación Primaria Encargada de Planificación Programa de Educación Básica de Adultos
Ministerio de Salud	Miguel Medina Iglesias Enrique Morales Guillén	Director de Estudios y Cuentas Nacionales Consultor de Estudios
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INEC	Luis Blandón Sequeira	Director de Estadísticas Sociodemográficas
Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense – PAININ	Gloria De Franco-Wheelock Blanca Ulmos Mora	Directora Ejecutiva Gerente Técnica
Organización Internacional para las Migraciones –OIM	Raúl Rivas	Especialista de Proyectos
Save The Children - Canadá	Angélica Martínez	Directora
Consejo Supremo Electoral (RRCC en Puerto Cabezas)	Nery González Rufino Johnson	Director Jefe de Proyecto Especial
Ministerio de Salud (Puerto Cabezas)	Lucía Lira	Directora del SISLAIS de la RAAN
UNDP (Puerto Cabezas)	Virgilio Rivera	Delegado UNDP en Puerto Cabezas
Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN)	Juan González Leida Castillón	Presidente Encargada de la Comisión de Población del Gobierno de la RAAN
Centro de DDHH, Ciudadanos y Autonómicos - CEDEHCA (Puerto Cabezas)	Debby Hodgson	Directora
UNDP	Kasper Andersen	Oficial de Coordinación Interagencial
UNICEF	Ana Lucía Silva	Oficial de Políticas y Legislación
ZAF Consultores S.A.	Hugo Rodríguez Flores	Abogado y notario público, asesor UNDP
FNUAP	Lotta Aho	Oficial de proyectos
Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de País Nicaragua	Hugo Zacarías Giovanna Caravaggi	Especialista Operacional Senior Especialista

5. Perú

Institución	Persona	Cargo
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC	Dra. Carmen Velarde	Gerente de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS)
	Francisco Medina	Gerente de Imagen Institucional
	Adela Wirlos	Subgerente de Registro Civil
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES	Jenny Yamamoto	Responsable de la Cruzada Nacional por el Derecho al Nombre y la Identidad “Mi Nombre”
	Sara Mejía González	Trabajadora social de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes
	Roxana Dávila	Abogada de la Subdirección del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
Ministerio de Salud	Ariela Luna	Coordinadora Técnica del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud
	Jenny Velapatiño	Miembro del Equipo del Programa de Apoyo al Repoblamiento
	Carlos Espinoza Alegría	Oficina de Informática y estadística
	Marco Bardález	Ofic. Estadística e Informática
	Sandra Landero	Médico Jefe del Centro de Salud Sesquicentenario-Callao
	Cristina Mogan	Estrategia Sanitaria Nacional de Prevención y Control de las ITS y el VIH-SIDA
Ministerio de Educación	Rina Barrientos Figueroa	Equipo de Planeamiento de la Dirección Nacional de Educación
	Pedro Rivera	Ofic. Gerencia de Tutoría - MINEDU
	Norka Ramírez	Directora del C.E.I. Niño Jesús - Callao
	Hugo Pinto	Director del I.E.E. Spelucín Vega – Callao
Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social - FONCODES	Pedro Folera	Funcionario del Área de Control del Programa “A Trabajar Rural”
	Viviana Osnayo	Jefe Zonal del Programa “A Trabajar Urbano” de Lima Norte

6. Ecuador

Institución	Persona	Cargo
Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación	Fernando Cruz	Asesor de la Dirección General
	Magdalena Palacios	Asistente de informática
Programa de Protección Social / BDH	Mauricio Reinoso	Asesor General del PPS
	Fernando Rosero	Gerente de Tecnología
Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales	Nelly Lara	Coordinadora
Centro de Información y Orientación – CINOR	Sabrina Lustgarten	Directora
	Sebastián González	Asesor Legal
Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador	Mauricio León	Coordinador
Superintendencia de Banca y Seguros	Ma. Dolores Torres	Directora de Estadística
	Rosa Ma. Herrera	Asesora
UNICEF - Quito	Juan Pablo Bustamante	Oficial de Educación
Secretaría Técnica del Frente Social	Fernando Sánchez	Consultor
Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Miguel López	Consultor
Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia	Margarita Velasco	Secretaria Técnica
	Fernando Carrasco	Director de Investigación
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	Pilar Ortiz	Directora de Censos
	Estuardo Albán	Encargado del sistema de registros administrativos
Instituto Nacional de la Niñez y la Familia - Pichincha	Rosario Gómez	Directora Provincial
	Luis Chontassi	Encargado de Proceso de Protección Integral
Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Sara Oviedo	Secretaria Ejecutiva Nacional
	Lilian Ortiz	Asesora
Representación del Banco Mundial en Quito	Nelson Gutiérrez	Especialista en Desarrollo Humano
Ministerio de Relaciones Exteriores	Christian Espinoza	Director de la Oficina de Refugiados
Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en Quito	Martha Tvardek	Representante
	Edgar Carvajal	Especialista en Desarrollo Social
	Marcelo Pérez	Especialista Operacional
Consortio de Organizaciones No Gubernamentales por la Familia y Niñez	Adriana Monesterolo	Lorena Chávez
	Directora Ejecutiva	Coordinadora de Servicio Técnico

ACNUR - Quito	Angel Granja	Asistente de Programa
	Mónica Maldonado	Asistente de Protección
	Helena Olson	Oficial Asociado de Servicios Comunitarios
Ministerio de Educación	Gloria Vidal	Subsecretaria de Educación
Ministerio de Salud	Elba Romero	Coordinadora del Subproceso Modelo de Gerencia en Servicios de Salud
	Carmen Laespina	Coordinadora de Promoción de la Salud