



**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas**

NOTAS TÉCNICAS

El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión social

El subregistro de nacimientos y la
indocumentación desde la
perspectiva de género y etnia en
Bolivia, Ecuador y Guatemala

Mia Harbitz
María del Carmen Tamargo

Julio 2009

**El significado de la identidad legal en
situaciones de pobreza y exclusión social
El subregistro de nacimientos y la indocumentación
desde la perspectiva de género y etnia en Bolivia,
Ecuador y Guatemala**

Mia Harbitz
María del Carmen Tamargo



Banco Interamericano de Desarrollo
2010

www.iadb.org

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contacto: Mia Harbitz (MIAH@iadb.org)

RESUMEN

Poder dimensionar quiénes son, cuántos y dónde se encuentran localizados los grupos excluidos del acceso a la identidad legal, fue una de las cuestiones relevantes a dilucidar a través de los tres estudios de caso realizados en Bolivia, Ecuador y Guatemala. Se considera que la falta de registro de nacimientos y la falta de documentación influyen en forma directa en las posibilidades y oportunidades de los individuos para participar plenamente en la vida social, política y económica de las respectivas sociedades. Es decir que, aunque la inscripción del nacimiento en un registro no signifique de por sí una garantía de acceso a la educación, la salud, la protección social y la participación ciudadana, su ausencia puede poner estos derechos fundamentales fuera del alcance de los sujetos, afectando en mayor medida a aquellos que se encuentran vulnerados por razones económicas, culturales y sociales.

Si bien el análisis de costo del sub registro no estaba contemplado dentro del estudio, no obstante se ha podido observar que la falta de un documento nacional de identificación tiene implicaciones económicas y financieras, y es un factor determinante en el ciclo de pobreza. El estudio no pretende ser exhaustivo, pero sin embargo esperamos que contribuya constructivamente a encontrar soluciones prácticas, que ayuden a los países alcanzar un registro universal, confiable, integral y seguro para sus ciudadanos.

1. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN

La exclusión de los pobres del acceso a oportunidades y actividades es una dimensión inmaterial de la pobreza que debe ser reconocida y atendida.¹ La exclusión tiene muchas expresiones, pero un factor común y determinante dentro de todas es la falta de un documento de identidad.

La posesión de un documento que verifique la identidad es fundamental para cualquier ciudadano para acceder a derechos, beneficios y servicios. Hoy tener una identidad legal cada vez es más importante para cualquier persona para su interacción con el sector público y la sociedad en general. Entendemos identidad legal como la combinación de los factores que permite a la persona acceder a derechos, beneficios y deberes, o sea el debido registro y documentación de nombre, filiación, fecha de nacimiento e identificación única sea como datos biométricos y/o un número único de identificación.

Ser indocumentado - aquí no se distingue entre una persona indocumentada cuyo nacimiento nunca fue registrado, o alguien quien fue registrada al nacer, pero nunca obtuvo su documento nacional de identificación – significa ser privado de oportunidades y posibilidades para ejercer sus derechos civiles o sociales.

Se han podido observar evidencias anecdóticas de subregistro y exclusión de mujeres y miembros de grupos étnicos, y a su vez, una serie de estudios realizados por el Banco sobre las consecuencias del subregistro² confirmó que género y etnicidad son barreras que impiden el registro de nacimientos, y por ende, el acceso al documento nacional de identidad. Excepto las estimaciones de subregistro de UNICEF que se en gran medida se basa en el MICS, donde se en 2007³ estiman que el promedio de subregistro de nacimiento entre 1996 y 2006 en el grupo 0 a 5 años en 11 % en América Latina, el análisis se complica por falta de datos exactos. Las estimaciones de sub registro de UNICEF de 2007 para el grupo 0-5 están casi en un 17% en América Latina⁴, porcentaje que se ha podido observar también en algunos programas sociales en los que se requiere la presentación de documentos de identidad para acceder a sus beneficios. No obstante, los estudios realizados hasta el presente observan que no existen metodologías científicas específicas para medir sub registro o indocumentación, lo cual representa retos para una medición irrefutable del problema de indocumentación.

Quizás esta carencia se deba a que el tema no ha sido visualizado como un asunto público de interés por parte de los gobiernos de la región, razón por la cual no ha sido colocado en la agenda de los países de la región como un tema crucial y transversal para la definición de la política pública. De algún modo las transformaciones en el formato y diseño de las políticas sociales a partir de finales de los 90 y fundamentalmente en los 2000, que implican la nominalización de las prestaciones han puesto en evidencia las falencias en este aspecto y han

¹ http://www.adb.org/Documents/Books/Social_Exclusion/Social_exclusion.pdf

² Dwight Ordoñez y Patricia Bracamonte (2006) para el BID.

³ The State of Latin American and Caribbean Children, 2008, new York, UNICEF

⁴ http://www.unicef.org/media/media_40731.html

comenzado a visibilizar la importancia e impacto del mismo en el acceso a servicios y en el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos y ciudadanas. También han contribuido a su visibilización los mayores conflictos generados en la relación entre los países en las zonas de frontera y en relación con la migración ilegal.

Esta ausencia de datos específicos, determina la necesidad de explorar fuentes secundarias para analizar y demostrar la interconexión entre género, etnicidad y subregistro.

Si bien la cifra de indocumentación para la región es un número significativo, como contraste se puede mencionar que en algunos países en Asia los números son inversos, es decir que hay una tasa de registro menor del 18% en algunos países. El estudio “Identidad Legal para un Desarrollo Inclusivo”(2007) del Banco Asiático de Desarrollo también pone en evidencia el vínculo entre pobreza, vulnerabilidad y las implicancias multifacéticas de no tener una identidad legal para poder acceder a programas sociales y beneficios públicos. Asimismo demuestra que las mujeres, sobre todo madres solteras, se encuentran a menudo con prácticas discriminatorias ante las autoridades registrales, realidad que también existe en América Latina.

Con el objetivo de profundizar el conocimiento sobre la interrelación entre género, etnicidad y falta de documentos de identidad y con el fin de conocer iniciativas prácticas que propusieran soluciones a estas situaciones de exclusión basadas en género y etnicidad, se lanzó en 2007 el estudio para analizar las variables de género, etnicidad y subregistro en Bolivia, Ecuador y Guatemala.⁵

Este estudio es un intento de exploración cualitativa de un conjunto de causales que contribuyen fuertemente a la exclusión, con el fin de buscar un acercamiento para afrontar el subregistro y la indocumentación por causa de género y etnicidad.

Este documento ha sido organizado en seis capítulos además de la introducción y la descripción de la metodología de trabajo utilizada. El capítulo 1 describe las brechas en el acceso al registro oportuno de nacimientos y a la documentación, basándose en el análisis de variables que describen el contexto de pobreza (necesidades básicas insatisfechas y/o pobreza por ingreso, ruralidad) y vulnerabilidad social (analfabetismo, lugar de atención del parto, etc.), así como también analizando los niveles de subregistro e indocumentación según sexo y condición étnica en cada uno de los países incluidos en el estudio. En el capítulo 2 se describen y analizan los marcos legales que en cada país están vigentes y que rigen los modos de acceso a la identidad legal; en función de los requisitos exigidos y del grado de accesibilidad de los mismos así como de las oficinas de registro civil en cada territorio nacional es que estos pueden constituirse en barreras o bien en facilitadores del acceso al registro de nacimientos y a la identidad legal en cada país.

El capítulo 3 analiza los sistemas de información existentes como insumos al diseño de políticas y programas públicos en cada uno de los tres países, y el modo en que estos registran, validan y comparten o no información referida al registro de nacimientos y a la documentación, intentando identificar alternativas de

⁵ Este estudio fue financiado por la cooperación técnica ATN/NI-10232-RS

optimización de los mismos para contribuir a generar información confiable sobre el tema. El capítulo 4 aporta una síntesis de las principales iniciativas que los estados han implementado para dar respuestas al problema del subregistro de nacimientos y la indocumentación.

En el capítulo 5 las autoras aportan un conjunto de estrategias operativas que permitan superar las brechas de acceso al registro de nacimientos y a la documentación de los grupos más vulnerados, es decir de las mujeres y de los grupos étnicos en situación de pobreza. Por último en el capítulo 6 se ofrecen las principales conclusiones que se derivan del análisis comparativo e integrado de los hallazgos obtenidos en los tres países estudiados.

2. METODOLOGÍA

La selección de los países incluidos en el estudio: Bolivia, Guatemala y Ecuador estuvo basada en el perfil demográfico de los mismos, básicamente en la presencia significativa de población perteneciente a grupos étnicos (indígenas y afro descendientes) en cada uno de ellos.

Bolivia y Guatemala son los dos países de la región de América Latina con mayor proporción de población indígena: 62% y 38% respectivamente; el caso de Ecuador resulta relevante para el análisis del objeto de estudio de este trabajo por el hecho de que en algunas áreas de su territorio se concentra población afro descendiente, la cual según cifras oficiales asciende al 5% de la población, pero se asume que la misma está sub registrada y puede alcanzar a más del 10% de la población ecuatoriana. En Ecuador a su vez la población indígena representa el 7% del total.

El diseño de investigación en cada uno de los tres países seleccionados fue exploratorio y cualitativo, ya que el propósito era realizar un análisis de situación respecto del sub registro de los nacimientos y la indocumentación. Para ello se propuso como estrategia metodológica la revisión de documentos, papers e información (cuantitativa y cualitativa) producida sobre la cuestión, así como también recoger las opiniones, percepciones y experiencias de informantes relevantes y/o calificados por su vinculación directa e indirecta con la temática de interés.

De este modo, por un lado, se analizaron datos cuantitativos de fuentes secundarias con el propósito de caracterizar la magnitud y localización del problema del subregistro y la indocumentación. Y por otro, se realizaron entrevistas individuales y/o grupales con representantes de organismos de gobierno, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales de cooperación. Cabe señalar que exclusivamente en el caso de Ecuador, se realizaron grupos focales con mujeres y hombres indígenas y afro descendientes, jóvenes y adultos/as.

Durante el trabajo de campo se entrevistó en los tres países a un total de ochenta y cinco (85) personas: en Bolivia veintitrés (23), treinta y siete (37) en Ecuador y veinticinco (25) en Guatemala. En referencia a los nueve (9) grupos focales realizados en Ecuador se contó con la participación de ciento quince (115) personas de las

cuales 44 pertenecían a población indígena y 71 a población afro descendiente. Entre los indígenas concurren los grupos focales 27 mujeres y 17 hombres; y entre los afro descendientes participaron: 61 mujeres y 25 hombres. Es decir que en total participaron en los grupos 88 mujeres y 42 hombres.

3. CONTEXTO Y PRINCIPALES HALLAZGOS

I. Contexto

Para comprender la complejidad del problema y las diversas formas que este asume es pertinente definir algunas de sus expresiones más frecuentes. En relación con el registro de nacimientos hay cuatro escenarios : a) el registro oportuno: es el que se realiza en forma gratuita en los plazos establecidos por las leyes de cada país (en general 30 o 60 días a partir del nacimiento, excepto Bolivia que fija hasta los 12 años como plazo para la inscripción oportuna de los nacimientos); b) el registro o inscripción tardía: la que se realiza fuera de los plazos establecidos por la ley en cada país, la cual requiere el pago de aranceles y trámites tanto administrativos como judiciales; c) la ausencia de registro: es decir cuando no se cuenta con ninguna inscripción o registro legal del nacimiento de la persona (en general estas situaciones requieren procesos administrativos y/o judiciales para su resolución), d) y por último, el doble registro, resultante de los escasos o deficientes controles y medidas de seguridad que permiten la duplicación de inscripciones y de emisión de documentos.

Respecto de la documentación, se considera que una persona indocumentada es aquel ciudadano o ciudadana que por falta de documentos de identidad no goza de garantías para ejercer sus derechos a plenitud (protección ante la ley, políticos, sociales, económicos y culturales), ni puede cumplir con sus deberes a cabalidad (como por ejemplo, el pago de impuesto). Se distinguen dos situaciones o grados de indocumentación: a) la indocumentación absoluta, cuando la persona no ha sido inscrita en el registro de nacimientos y, por tanto, carece de Partida de Nacimiento y del Documento de Identidad que se expide en su país de origen: b) la indocumentación relativa, refiere a la situación en la que la persona ha sido inscrita en el registro de nacimientos pero no ha concluido el circuito de la documentación, o habiéndolo hecho, su inscripción se tornó en inexistente.

En estos casos se consideran diversas situaciones: personas que nunca gestionaron su documento de identidad, personas que perdieron sus actas de nacimiento debido al deterioro o desaparición de los libros de registro, personas cuyos datos de filiación son incorrectos, es decir presentan errores en sus nombres y/o apellidos (situación habitual en la población indígena por una mala comprensión de las lenguas indígenas por parte de los registradores civiles), personas que extraviaron su documento y no volvieron a gestionarlo, personas que poseen un documento sin validez (por cambios en los mismos sistemas de documentación de los países). Puede afirmarse que la ausencia del registro oportuno de los nacimientos es la antesala de problemas de documentación y de

indocumentación en las edades adultas. A partir de estas categorías conceptuales se trató de identificar y caracterizar estas situaciones en cada uno de los países seleccionados para el estudio.

II. Hallazgos

Uno de los primeros hallazgos de los estudios de caso realizados, es el referido a la dificultad de contar con datos estadísticos oficiales de alcance nacional que permitieran una correcta identificación del problema de estudio⁶. Esta dificultad está dada por diversas razones; por un lado, en Ecuador y Guatemala, no se releva a nivel censal la cantidad de personas que tienen su registro de nacimiento y su documento de identidad. En Bolivia, si bien en su último censo se incluyó una pregunta referida a la situación de la documentación, por la manera en que ésta fue formulada no da cuenta con exactitud de la dimensión de los dos problemas objeto de interés de ese estudio: el sub registro de nacimientos y la indocumentación.

Por otro lado, se dispone en cada país de la información referida a los nacidos vivos que es registrada por los establecimientos de salud, pero se carece de datos confiables referidos a los nacimientos no ocurridos en dichos establecimientos de modo tal de poder estimar la cantidad de niños/niñas nacidos que no han sido registrados. Por lo tanto, en general se cuenta con estimaciones sobre sub registro que son construidas analizando los datos de nacimientos ocurridos, los registros tardíos de los nacimientos (que alcanzan a entre un 40% y 50% según los países) y las cifras de partos institucionalizados y no institucionalizados que se recogen a través de diversas fuentes de datos, como lo son encuestas específicas sobre niveles y condiciones de vida de las poblaciones. Un segundo hallazgo relevante fue el que indicó la existencia de “problemas de mala documentación o de errores en la documentación”. Estos implican la existencia de personas mal registradas que en consecuencia no pueden - en la edad en la que el documento de identidad es exigible - proceder a su correcta cedulação. Es decir, el problema del sub registro y la indocumentación incluye situaciones de errores en los registros producidos en y por los servicios públicos.

III. Disponibilidad de datos estadísticos

Los datos de la Tabla 1 adjunta representa un aproximación de la magnitud (aunque seguramente sub dimensionada) del problema, e resalta la necesidad primordial de mejorar la recolección y procesamiento de datos confiables y representativos sobre el tema en cuestión.

⁶ Se cuenta con numerosos estudios e investigaciones sobre el tema realizados por organismos de cooperación, pero estos son de carácter muestral, refieren a diferentes recortes poblacionales, no siempre utilizan metodologías comparables. Es decir hay información parcial, pero no se cuenta con estadísticas nacionales que den cuenta de la magnitud del problema.

Tabla 1. La magnitud del problema del subregistro de nacimientos en Bolivia, Ecuador y Guatemala

BOLIVIA	ECUADOR	GUATEMALA
255.000 Nacidos vivos (2003)*	319.609 Nacidos vivos (2001)*	375.092 Nacidos vivos (2003)
Subregistro de nacimientos.		
10% al 18% de los niños/niñas. Se estima que en las áreas rurales se puede duplicar y triplicar la estimación.	15% en niños/as Se estima que puede ascender al 18 y20% en adultos.	5% al 10% en niños/ñas Se estima que puede ascender al 20% en población rural/indígena.

Fuente: Bolivia: INE Censo 2001 e Informe El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Bolivia, BID, 2008, MCTamargo; Ecuador: : INEC, estadísticas de nacidos vivos, inscripciones oportunas y tardías según regiones, 2005. Informe: el subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Ecuador”, M.C.Tamargo); Guatemala: El registro de nacimientos: el derecho a tener derechos, Innocenti Digest No. 9, 2002, Informe El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Guatemala, BID, 2008”, M,C,Tamargo,

Tabla 2. La magnitud del problema de la indocumentación en toda la población en los países seleccionados

Indocumentación		
Bolivia	Ecuador	Guatemala
9,5% según el Censo 30% según la Policía Nacional (responsable de emitir la Cédula de Identidad)	18% al 20% de indocumentación	10% en el total de la población 40% en población indígena.

Fuente: Bolivia: Censo 2001 e Informe El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Bolivia, BID, 2008, MCTamargo); Ecuador: : INEC, estadísticas de nacidos vivos, inscripciones oportunas y tardías según regiones, 2005. Informe: el subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Ecuador”, M.C.Tamargo); Guatemala: Informe El Subregistro de Nacimientos en Guatemala: Las consecuencias, BID, 2007. Dwight Ordoñez, Informe “El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Guatemala, BID, 2008”, M,C,Tamargo,

Como se observa en las dos tablas anteriores (1 y 2) las cifras de subregistro de nacimientos y de indocumentación varían según la fuente que aporte el dato, lo cual corrobora la ausencia de información confiable y de criterios comunes y estandarizadas sobre esta cuestión. También puede advertirse que las estimaciones de

ambas problemáticas son similares, ya que se reconoce aproximadamente entre un 10% y 20% de población afectada por cada uno de estos problemas, pero también se estima que estos datos pueden ser mucho mayores en el caso de la población indígena basado en evidencias anecdótica.

IV. Condiciones de vida que inciden en el subregistro de nacimientos y la indocumentación

Pueden analizarse además a un conjunto de variables que permiten caracterizar las condiciones de vida de la población y que inciden en las posibilidades de acceso a la oferta de servicios del Estado y en particular al registro oportuno de nacimientos y a la documentación. De este modo se puede profundizar en la caracterización del estado de situación de los grupos excluidos en condiciones más desfavorables para acceder a la identidad legal, y aportar desde esas variables algunas orientaciones para producir estimaciones más específicas mediante el uso de aproximaciones estadísticas.

Considerando variables proxy tales como: el lugar de residencia urbano–rural, los niveles de pobreza, la pertenencia a grupos étnicos (indígenas y/o afro descendientes), el sexo y el acceso a la educación (analfabetismo) entre otras, se advierte en los tres países analizados la existencia de una fuerte asociación entre pobreza, ruralidad, etnicidad y género. A su vez se desprende de los datos recogidos que el analfabetismo y las pautas culturales de atención del parto, también son factores que parecen operar como barreras para el acceso al registro oportuno de los nacimientos y la documentación, ya que estos afectan predominantemente a los hogares indígenas y afro descendientes, pobres y de zonas rurales.

Las poblaciones indígenas y / o afro descendientes tienden a concentrarse en zonas rurales y en algunos casos en zonas aisladas y/ o de difícil acceso (como es el caso de Ecuador)⁷. Esta situación conjugada con el hecho de que en los tres países analizados la oferta de servicios públicos (hospitales, centros de salud, oficinas de registro civil, escuelas, etc.) no se distribuye equitativamente en los territorios urbano-rurales, hace que tengan menos acceso a los servicios del Estado, agravando esto su condición de pobreza y dificultándose específicamente su acceso al registro de los nacimientos y a la documentación. Tal como lo indica la Tabla 3 en los tres países la proporción de población que vive en zonas rurales es mayor al 30%, destacándose el caso de Guatemala donde ésta es superior a la mitad de la población del país (54%). En cuanto a la distribución de la pobreza los datos indican una alta concentración en las zonas rurales, en todos los casos superando el 60%; es decir estos datos corroboran la asociación entre ruralidad y pobreza.

⁷ Es importante destacar que en los tres países la mayoría de las organizaciones y funcionarios entrevistados consideran que en las estadísticas oficiales se subestima la proporción real de población indígena (fundamentalmente en el caso de Guatemala y Ecuador) y afrodescendiente (en Ecuador y en Bolivia)

Tabla 3. Distribución población urbana y rural y pobreza en los tres países analizados

Países	Población		Niveles de Pobreza	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bolivia	62%	38%	26%	62%
Ecuador	61%	39%	25%	62%
Guatemala	46%	54%	30%	70%

Fuente: Censos 2001, 2002 de cada país y Encuesta de Condiciones de Vida en Ecuador (quinta ronda 2005-2006) y en Guatemala (2006)

La Tabla siguiente muestra la forma en que se distribuye la población indígena en el territorio y se evidencia la fuerte concentración de esta población en las áreas rurales siendo este fenómeno común a los tres países, pero destacándose el caso de Guatemala en el que el aproximadamente el 80% de la población indígena reside en zonas rurales.

Tabla 4. Magnitud y distribución de la población indígena en Bolivia, Ecuador u Guatemala

Países	Población Indígena y afro descendiente		
	Total	Urbana	Rural
Bolivia	62%	45%	55%
Ecuador	6,8 % indígena 5 % afro descendiente	8,4 %Indígenas 71% afro descendiente	14,4% Indígenas 4,7% afro descendiente
Guatemala	38%	19,2%	80,8%

Fuente: Censos 2001, 2002 de cada país y Encuesta de Condiciones de Vida en Ecuador (quinta ronda 2005-2006) y en Guatemala (2006); RISALC-CEPAL, 2008.

Tal como lo indican los datos que se consignan en las tablas siguientes, puede afirmarse que la condición étnica y de género son factores agravantes de las causas estructurales (ruralidad, pobreza) que explican el sub registro y la indocumentación.

La Tabla 5 muestra que en los tres países hay una mayor concentración del analfabetismo en las áreas rurales; como ejemplo en Guatemala el 33% de la población rural - que además es predominantemente indígena - no sabe leer ni escribir, en tanto que el porcentaje en zonas urbanas es solo del 11% (Fuente INE, ENCOVI, 2006).

Tabla 5. Necesidades básicas insatisfechas, analfabetismo, mortalidad infantil y lugar de atención del parto en los tres países analizados

Países	Pobreza (NBI)	Analfabetismo		Atención del parto		Mortalidad Infantil (Menores de 5 años)
		Hombres	Mujeres	Hospitales	Hogar y otros	
Bolivia	59%	9,8%	29,0%	40,8%	59,2%	60 por mil nacidos vivos
Ecuador	46%	7,3%	9,5%	79%	21%	24 por mil nacidos vivos
Guatemala	51%	19,7%	27,6%	50,2%	49,8%	41 por mil nacidos vivos

Fuente: Censos 2001, 2002 de cada país y datos estadísticos de los respectivos Institutos de Estadística de cada país. Encuesta de Condiciones de Vida en Ecuador (quinta ronda 2005-2006), y en Guatemala (2006). UNICEF mortalidad infantil.

El acceso desigual a la educación según sexo es otra muestra de cómo las relaciones de género plantean situaciones de desigualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades sociales entre varones y mujeres, en desmedro de estas últimas, y estas desigualdades se agravan en el contexto de la pobreza y cuando entra en juego la condición étnica. Por ejemplo en Guatemala el 23% de las mujeres no asistió nunca a la escuela, elevándose esta proporción al 33% entre las mujeres rurales y al 38,8% entre las mujeres indígenas. En Bolivia sobre el total de la población boliviana casi 2 de cada 10 personas son analfabetas, siendo muy significativa la diferencia según sexo, ya que entre las mujeres esta relación asciende a 3 de cada 10, en tanto que entre los hombre se acerca a 1 de cada 10. La asistencia a la escuela por parte de las mujeres indígenas es menor en casi 6 puntos que la de los hombres.

Dentro de estas comunidades indígenas y afrodescendientes la situación de la mujer es afectada por las relaciones de género subordinadas a un patrón androcéntrico que impone prácticas de subalternación de las mismas. Esto hace que las niñas y adolescentes queden a veces relegadas del acceso a la documentación en función de tener que cumplir exclusivamente roles domésticos, y por otro lado, su menor acceso a la educación hace que las mujeres madres tengan dificultades para valorar y resolver con autonomía la tramitación del registro de nacimientos de sus hijos.

La edad de la madre es un factor para el sub registro (Duryea, Olgati y Stone (2006), así como el nivel de instrucción de las madres en cuanto al registro tardío de nacimientos. El alto nivel de analfabetismo de las mujeres (siempre más alto que el de los hombres en los tres países), dificulta la realización de los trámites y gestiones necesarias para el adecuado y oportuno registro de los nacimientos. En muchos casos las madres no comprenden bien, o del todo, el idioma español, o tienen dificultad para entender correctamente las instrucciones para hacer los trámites y todavía con el agravante de que carecen de información sobre las implicaciones de un registro tardío.

Por otra parte, tal como lo indica la Tabla 5 el alto porcentaje de partos no institucionalizados que se da mayoritariamente entre las mujeres indígenas, y el no reconocimiento de sus hijos por parte de las parejas masculinas, inciden en el sub registro de nacimientos, toda vez que social y culturalmente no se reconoce la autoridad y autonomía de las mujeres para registrar a sus hijos, sin la presencia del padre. En el caso de Guatemala el 65% de las mujeres pobres atendieron su último parto en “su domicilio”. (Fuente INE, ENCOVI, 2006). En el caso de Ecuador las mujeres indígenas atendieron su parto en el hogar en el 65% de los casos (Fuente ENDEMAIN 2004, Quinta encuesta demográfica y de salud materna e infantil Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social –CEPAR-).

En resumen, ser pobre e indígena o afro descendiente, vivir en una zona rural y en algunos casos inaccesible, ser analfabeta y afrontar los partos en el hogar, son variables que condicionan negativamente la posibilidad de realizar un registro oportuno del nacimiento y sientan el precedente de los problemas futuros de documentación.

También surgen como aspectos relevantes aquellos que se vinculan con las cosmovisiones y las pautas culturales de los grupos étnicos. En ese sentido el diferente valor y significado atribuido por la población indígena y/o afro al registro civil en tanto requisito e institución referente en la cultura occidental, genera “una resistencia cultural”, que se expresa tanto en la atención no institucionalizada de los partos, así como en recelos y dificultades para realizar la inscripción de la población indígena en el Registro Civil. En la medida en que predomina el parto no institucionalizado (y a pesar de la existencia de estrategias de atención a través de parteras de las propias comunidades, diseñadas e implementadas por los estados) se aleja la posibilidad de registrar oportunamente a los niños/niñas nacidas, iniciándose un círculo vicioso de problemas de documentación.

Por otra parte, la negativa de algunas mujeres a inscribir a sus hijos en el Registro civil omitiendo la identidad del padre, en casos de paternidad no reconocida por los varones, se fundamenta en el temor a que el niño/niña sea discriminado/a, ya que la situación es “socialmente vergonzante”, concita reprobación social y cuestionamiento del comportamiento de la mujer en sus propias comunidades.

Acompañando las inferencias que pueden realizarse a partir de los datos recogidos – haciendo siempre salvedad de que estos no son exhaustivos ni completos – las opiniones y percepciones de los entrevistados (tanto gubernamentales como no gubernamentales) también son coincidentes en los tres países, ya que señalan la existencia de brechas de inequidad en el acceso a la identidad legal en función de:

- barreras geográficas (ruralidad y aislamiento),
- económicas (la pobreza),
- socio - culturales (pautas culturales y asignación de roles de género), y
- de dificultades de cobertura de la oferta de los servicios del estado.
- practicas discriminatorias ante mujeres

Esto se ve agravado por la falta de comprensión y de aceptación de la diversidad cultural y étnica por parte de los funcionarios de los servicios públicos en general y de los registros civiles en particular. Además, en los tres países se encontró que ser pobre, indígena o afro y mujer son tres factores que marcan una profunda inequidad en el acceso a la información y en el trato y asesoramiento necesario para la realización de trámites y gestiones en las oficinas públicas. Es decir que la privación o la limitación para el ejercicio de la ciudadanía plena que deviene de no tener acreditada debidamente la identidad legal, se agrava cuando concurren, además, factores de exclusión como la condición socio económica y factores de discriminación como el género o la pertenencia a un determinado grupo étnico o nacionalidad. Se advierte por tanto, la existencia de un fenómeno de reproducción inter generacional e intra familiar de problemas de registro y documentación en las poblaciones más vulnerables.

Esto indica que es necesario analizar tanto el sub registro como la indocumentación no como hechos parciales y puntuales que ocurren en un determinado momento de la vida de una persona, sino como aspectos de un proceso, que tienen cada uno mutuas implicancias y efectos sobre el desarrollo personal y social, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía a lo largo del trayecto de vida de las personas.

4. LOS MARCOS LEGALES: BARRERAS O FACILITADORES

I. Marco institucional

Cada país legisla, normatiza, y organiza de un modo particular las funciones referidas al registro de las personas, de sus hechos vitales y del otorgamiento de la identidad legal. Es decir, cada país define instituciones y normas legales que reglamentan procedimientos, requisitos y gestiones para acceder a la documentación que acredita a los

sujetos como ciudadanos y ciudadanas. En este capítulo haremos una breve caracterización de la institucionalidad (de los Registros Civiles) y de las normativas que atañen a la registro de nacimientos y a la documentación en los tres países analizados. El registro civil puede ser denominada una institución transversal dado que debe cumplir con varios roles funcionales dentro el estado, desde la función jurídica otorgando una identidad legal, hasta funciones estadísticas (base para las estadísticas vitales), cívicas (base para el registro electoral) y en algunos países, sociales (base para la incorporación en programas sociales).

Las formas de organización de la prestación del servicio de registro civil, así como los mecanismos, procedimientos y disposiciones administrativas que rigen el otorgamiento de las partidas/actas o certificados de nacimiento y de la emisión del documento nacional de identidad o cédula, se constituyen también en elementos facilitadores u obstaculizadores del acceso a la identidad legal por parte de la población en general - y en particular de los grupos en desventaja económica y social.

Tabla 6. Caracterización del Registro Civil en cada país analizado

BOLIVIA	ECUADOR	GUATEMALA
El Departamento del Registro Civil (RC) es desde 1992 una dependencia de la Corte Nacional Electoral, del cual dependen nueve (9) Direcciones Departamentales en las que se asientan los Oficiales de Registro Civil, su función es la registrar los hechos vitales ((nacimientos, matrimonios, defunciones, etc) Hasta hace muy pocos años la totalidad de los registros civiles se efectuaba de forma manual en los libros proporcionados por la CNE, los que luego eran transcritos a una base de datos del Registro Civil Central. Esta base es la que contiene todas las partidas de nacimiento y matrimonios en los archivos de las Direcciones Departamentales de Registro Civil y en su Dirección Nacional. La Policía Nacional (PN) a través de la Dirección Nacional de Identificación Personal, es la única instancia que puede emitir el carnet de identidad. Tiene delegaciones para la función de carnetización solo en las capitales de los nueve departamentos del país, implicando dificultades para las personas que viven en áreas rurales.	El Registro Civil depende de la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). Estructura centralizada a nivel nacional y una estructura desconcentrada en virtud de la cual hay una oficina de RC en cada cabecera de provincia, cubriendo las 22 provincias que integran la República de Ecuador. El RC cuenta con 1036 oficinas distribuidas cantones/ municipios y parroquias. Su función es la registrar los hechos vitales (nacimientos, matrimonios, defunciones, etc). La distribución de estas oficinas responde a criterios de concentración de población, y de este modo quedan desatendidas áreas con población más dispersa, predominantemente rural /indígena y las zonas geográficamente inaccesibles.	El Registro Civil hasta el año 2005 estaba municipalizado, sin unificación en una base única de datos ni vinculación entre las distintas oficinas municipales de registro. Año 2005 creación por Ley del Registro Nacional de las Personas, como instituto autónomo e independiente de otras estructuras de gobierno. No se modifican los aranceles para los trámites de inscripciones extemporáneas ni para la obtención de Cédula.

Los Registros Civiles de los tres países analizados son instituciones que han quedado rezagadas respecto de los procesos de modernización de los Estados, evidenciándose una baja tecnologización e informatización de sus estructuras, siendo concomitante con ello la persistencia de prácticas y procedimientos manuales, y la

desactualización de las habilidades y destrezas requeridas respecto de los recursos humanos para implementar procesos de reforma y modernización de los mismos. No obstante, el registro civil de Guatemala, ha iniciado un proceso dinámico de modernización, Ecuador tiene planes muy avanzados y con un cronograma para su ejecución mientras Bolivia está en una fase preparatoria con acciones definidas y priorizadas.

La centralización de los RC sin la adecuada informatización tanto como la desconcentración territorial sin la adecuada conectividad electrónica y la imposibilidad de contar con una base de datos consolidada, ha conspirado hasta el momento contra la veracidad, confiabilidad y seguridad de la información referida a la identidad de las personas.

Aún en los casos de estructuras centralizadas con delegaciones en provincias/municipios/cantones el no contar con bases de datos consolidadas unificadas trae aparejados numerosas dificultades para la población con problemas de registro (errores, pérdida de partidas, etc.), ya que ello implica necesariamente el traslado de las personas a sus lugares de origen para resolver los trámites y gestiones necesarias.

En los tres países se han producido desplazamientos de población dentro de los territorios nacionales- siendo Guatemala el caso más extremo por la experiencia vivida durante el conflicto armado - lo que indica la magnitud del problema en la medida que no se avance en la unificación e informatización adecuada de las bases de información y se simplifiquen al mismo tiempo los procedimientos establecidos en los casos de las inscripciones extemporáneas.

II. Identidad e Identificación.

La existencia legal de las personas implica la obtención de tres dispositivos: el certificado de nacido vivo, el acta de nacimiento y la cédula de ciudadanía; de modo tal que la no obtención del certificado de nacido vivo y del acta de nacimiento dificulta y/o imposibilita la obtención de la cédula de ciudadanía.

A su vez, otro elemento en común es que los procedimientos vigentes para las Inscripciones tardías de los niños/niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas (inscripción extemporánea, reposición de actas de nacimiento) implican necesariamente la contratación de los servicios de notario y/o abogados ya que se deben generar una serie de constancias y sustanciar procesos legales administrativos, cuyo costo puede ascender en promedio alrededor de USD 200.

Respecto de la obtención de Cédula el costo estipulado para los tres países oscila en un rango entre los USD 6 y 8, monto que considerando los niveles de pobreza existentes resulta inaccesible para una proporción más que significativa de la población en condición de pobreza prioritariamente indígena y/o afro descendiente.

Un problema común en los tres países es el referido a la baja calificación y escasa cantidad de registradores u oficiales de registro civil, infiriéndose que ambas cuestiones pueden explicar buena parte de los numerosos problemas de documentación por errores de inscripción y registro. Tal como se apuntó en el inicio uno de los problemas relevantes es “el mal registro” – fundamentalmente en Bolivia y Guatemala - el que requeriría para su resolución el “saneamiento” de las actas y registros inconsistentes y que son los que afectan a la población adulta, convirtiéndose en la barrera inicial para la correcta inscripción y posterior documentación de la población (tanto infantil como adulta). Estos problemas consisten en errores en las fechas de nacimiento; errores en los nombres y apellidos por dificultades de comprensión de los nombres y fonética indígena por parte de los registradores y por su baja calificación (inclusive para la lecto - escritura), entre los más frecuentes.

En los tres países ha habido en los últimos años iniciativas en el plano legal orientadas a reconocer el derecho universal a la identidad legal, asumiendo el compromiso de habilitar los dispositivos necesarios y conducentes para lograr dicha meta. En dicho marco es que se han producido avances en relación con la flexibilización de los criterios y procedimientos tanto para la acreditación de la identidad de los niños/niñas (con la presentación de dos testigos cuando no se dispone del acta de nacimiento) así como se ha des-judicializado (por ejemplo en Bolivia) la corrección de los errores en letras de los nombres y/o apellidos.

Desde la perspectiva de género y en pos de disminuir las brechas en el acceso a la identidad legal entre mujeres y hombres, parece necesario revisar y flexibilizar las disposiciones administrativas referidas a la consideración de la autoridad social de la mujer para inscribir por sí sola a sus hijos ante la ausencia del hombre o bien cuando el varón no se dispone a reconocer la paternidad del niño/niña.

En Ecuador las disposiciones vigentes requieren la presentación de ambos progenitores o bien del padre para proceder a la inscripción de sus hijos/as, pero no se reconoce sin embargo el derecho de la mujer/ madre a hacerlo en forma autónoma sin el consentimiento o participación del padre biológico. En cambio en el caso de Bolivia se admite la inscripción por parte de la madre. En Guatemala la ley RENAP del 2005 establece en el artículo 73 que La solicitud de inscripción de nacimiento de menores de edad, deberá efectuarse por ambos padres; a falta de uno de ellos o tratándose de madre soltera, la inscripción se efectuará por éste. En caso de orfandad, desconocimiento de los padres o abandono, la inscripción de nacimiento la podrán solicitar los ascendientes del menor, sus hermanos mayores de edad o el Procurador General de la Nación.⁸

Aún en el caso de que se habilitara este reconocimiento y posibilidad, operan en este campo aspectos del orden de lo socialmente aceptado o rechazado, inhibiendo a las mujeres – fundamentalmente indígenas y pobres- de hacer valer este derecho, ya que hacerlo implica exponerse a una situación de alta exposición y de condena o no aceptación social para ella y para su hijo/hija (madre soltera – hijo/a de padre desconocido) que se expresa en

⁸ Ley del Registro Nacional de las Personas – RENAP ,Decreto Número 80-2005

las formas en que éstas son atendidas en las oficinas de registro civil y en sus dificultades internas para afrontar esta situación.

Estas situaciones existenciales descritas en los grupos focales no son registradas por los sistemas de información, pero constituyen un conjunto de evidencias que surgen de los relatos de las mujeres, en los que se revelan situaciones de vulneración de la igualdad de derechos y de oportunidades de género. En el caso del acceso a la identidad legal esto se advierte tanto en formas de postergación de la inscripción oportuna de las niñas favoreciendo a los varones y también en las dificultades para lograr el reconocimiento de la identidad legal de sus hijos/hijas ante la ausencia de la pareja. Es decir que todavía es necesario profundizar en la difusión y reconocimiento de la igualdad de género en general y en particular en lo que respecta al derecho a la identidad legal.

Por último cabe señalar que si bien la referencia expresa del derecho universal a la identidad legal y a la no discriminación en los marcos legales de estos países constituye en sí misma un significativo paso hacia la universalidad de este derecho; ésta no resulta suficiente si no se acompaña de procesos de sensibilización e información de la sociedad en general y de capacitación de los recursos humanos en los niveles decisorios y operativos, que suelen protagonizar actos cotidianos de discriminación.

5. EL SIGNIFICADO DEL REGISTRO CIVIL PARA SISTEMAS DE INFORMACION

Respecto de los sistemas de información e estadísticas el desafío que se desprende a partir del análisis realizado en Bolivia, Ecuador y Guatemala es el de incorporar en forma prioritaria a las mediciones estadísticas nacionales el tema del registro de nacimientos y la documentación, y el de superar la actual fragmentación y falta de comparabilidad y confiabilidad de la información producida por diferentes organismos gubernamentales.

En este tema es necesario diferenciar tres tipos de datos relevantes en términos de contribuir a mejorar la medición del problema del sub registro y la indocumentación así como la identificación y caracterización de los grupos excluidos del acceso a la identidad legal.

En primer lugar los datos censales que son de escala nacional, que preservan el resguardo del anonimato de los datos y son recogidos a través de operativos de recolección de datos en los hogares. En segundo término las estadísticas vitales que se elaboran a partir de la información producida por los establecimientos de salud, a partir por ejemplo de la carga y procesamiento de los certificados de nacidos vivos, en las que al igual que en los censos se preserva el anonimato de la información. Por otra parte también se cuenta con, los datos de identificación que son registrados por los Registros Civiles y por los organismos responsables de la emisión de documentos, en los que se identifica a las personas a partir de sus datos de filiación, es decir, el requisito es la identificación de la

persona, para lo cual además se le extiende un acta o certificado o un número de identidad. Y en tercer lugar, se cuenta también con datos de identificación de personas que son requeridos por ejemplo, por los sistemas de información de beneficiarios de programas sociales, los sistemas de protección social, la matrícula escolar, etc. Todos estos diferentes tipos de datos requieren un tratamiento específico y estrategias diferenciales para procurar la mejora de la calidad y confiabilidad de la información.

Tabla 7. Sistemas nacionales de información

Información anónima	Información de identificación (nominalizada)
Censos nacionales de población	Registro civil Actas de nacimiento Certificados de matrimonio Certificados de defunción
Estadísticas vitales	Padrones de beneficiarios de la seguridad social y/o de programas sociales, seguros de salud, etc.
Encuestas de condiciones de vida	Matrícula escolar

Respecto de los datos censales o de encuestas por muestreo de condiciones de vida realizadas por los organismos responsables del sistema estadístico nacional de cada país, es necesario revisar y mejorar los mecanismos de recogida y procesamiento de datos de modo tal de relevar, medir y caracterizar el sub registro y la indocumentación prioritariamente según sexo, lugar de residencia (urbano-rural) condición socioeconómica (pobres-no pobres) y condición étnica, a nivel nacional desglosándolo a su vez por región/estado/provincia. De este modo se superaría la actual fragmentación de fuentes de datos existentes y se obtendrían datos validados por los sistemas estadísticos nacionales de cada país. Se considera conveniente para ello, consensuar criterios y metodologías recurriendo por ejemplo a la convocatoria de expertos y de organismos de estadística de países de la región que hayan avanzado exitosamente en el relevamiento adecuado de las variables étnicas, de modo tal de recoger y procesar información precisa, confiable y pertinente.

Por otro lado, a partir de los estudios realizados en los tres países se hace evidente la necesidad de compatibilizar los sistemas de registro de información de los distintos organismos que intervienen en el proceso que culmina en el otorgamiento de la identidad legal de las personas (ya sea a través del acta /partida/ certificado de nacimiento y de la cédula o documento de identidad).

Ello implica acordar conceptual y metodológicamente las variables relevantes a incluir en los distintos instrumentos de recolección de información (certificado de nacido vivo, acta de nacimiento, etc.) y los criterios para garantizar el completamiento de todos los datos requeridos, así como para procesar la información en forma

completa y poder realizar controles cruzados de los datos a fin de que las diferentes bases sean consistentes entre sí.

Esta compatibilización también debe avanzar sobre la revisión y armonización de los circuitos administrativos previstos para el envío y recepción de los datos capturados a través del certificado de nacido vivo, y que es derivada tanto a los Registros Civiles como a los institutos de estadística, ya que en los tres países se observan demoras y falta de controles que contribuyen a dificultar el procesamiento de información con estándares de calidad.

Se evidencia la necesidad de diseñar modalidades de trabajo articuladas vertical y horizontalmente entre los organismos responsables de la captura y procesamiento de información referida a hechos vitales e incrementar la difusión y conocimiento del valor estratégico de la información estadística para la toma de decisiones en todos los ámbitos y niveles de gobierno.

Es decir, se requiere diseñar estrategias concretas para avanzar en la definición de criterios y metodologías comunes para recoger, validar y procesar la información, de modo tal de consolidar y hacer consistentes las bases de información. Para ello también será imprescindible realizar controles cruzados de la información referida a los hechos vitales (estadísticas vitales), con la información producida por el sistema educativo (matricula de las escuelas), con los sistemas de información de beneficiarios de la seguridad social, de los programas sociales y con los padrones de beneficiarios de los mismos, etc., de modo tal de identificar y poder derivar adecuada y eficazmente las situaciones de indocumentación, y/o de problemas de registro /documentación para su resolución efectiva.

Esta armonización de los sistemas de información sobre hechos vitales y registros nominales de personas y grupos familiares que reciben beneficios y prestaciones del Estado, no es suficiente si no se redoblan los esfuerzos para que se recoja y se analice la información con perspectiva de género y etnicidad, dado que de otro modo no se avanzaría en superar la invisibilización de las situaciones de exclusión en el acceso a la identidad legal.

Es decir, incorporar las variables de sexo y condición étnica en todos los formularios y dispositivos de información que cada organismo y /o programa genera y procesar la información desglosada por sexo y etnia debe constituirse en un requisito *sine qua non* para la producción de información en este campo.

Esta mejora de los sistemas de información también necesita estar acompañada de procesos de sensibilización acerca del valor estratégico de la información estadística y en particular de la información que permite acreditar la identidad de las personas y por tanto el reconocimiento de los sujetos como ciudadanos y ciudadanas. Si bien en Guatemala el Registro Civil se creó a fines del siglo XIX (1877), en Ecuador en los inicios del siglo XX (1900) y en Bolivia su creación recién ocurre en 1940, en los tres países se requiere fortalecer la

cultura registral tanto en los organismos públicos como en la población, como estrategia convergente para el logro de la disminución de las brechas de inequidad en el acceso a la identidad legal.⁹

6. INICIATIVAS DE LOS ESTADOS PARA COMBATIR LA INDOCUMENTACION DE PERSONAS

Las iniciativas llevadas a cabo por los Estados para intentar dar respuestas tendientes a resolver los problemas de sub registro e indocumentación han abordado la cuestión del sub registro y la indocumentación en tres planos de acción: el plano de los marcos legales, el de reformas en la institucionalidad de los Sistemas de Registros Civiles y en el plano de la generación de sistemas alternativos de registro y documentación de personas. A continuación se describen los aspectos sustantivos en los que se ha trabajado en cada uno de estos planos.

I. Reformas en los marcos legales: las acciones de los gobiernos han consistido en reformas tendientes a adecuar y flexibilizar la legislación vigente de modo de contribuir a mejorar desde el punto de vista jurídico las condiciones de acceso al registro oportuno de los nacimientos y a la documentación. (Bolivia y Guatemala en función de los Acuerdos de Paz)

II. Reformas de la institucionalidad de los Sistemas de Registro Civil: basados o bien en la modernización del Registro Civil (Ecuador y Bolivia) o en la creación de una nueva institucionalidad (Guatemala), teniendo por objetivo prioritario en ambos casos la superación de viejas prácticas de clientelismo y corrupción en la emisión de las partidas de nacimientos y de los documentos de identidad. Y también intentando avanzar en la conformación de bases centralizadas de almacenamiento y procesamiento de la información y de la emisión de los documentos (Guatemala - Ecuador).

III. Generación de acciones directas de documentación y de sistemas alternativos de registro y documentación de personas: estas acciones recorren un abanico de opciones que incluye tanto el diseño e implementación de programas y campañas de documentación, hasta la creación de sistemas ad-hoc descentralizados e itinerantes de registro de personas. En el caso de estos últimos se ha producido la adquisición de tecnología apropiada y/o unidades móviles para desplazarse en los territorios y realizar las tareas de registro y documentación online, utilizando recursos humanos del estado y/o de organizaciones sociales de las comunidades locales. (Ecuador y Bolivia).

⁹ Hasta ese momento eran los párrocos quienes llevaban registro de los bautismos y de los matrimonios, es decir que, la religiosidad y la presencia ante la autoridad de la iglesia a través de ceremonias religiosas (no administrativas) eran la forma de reconocimiento público y la consagración de hechos significativos en la vida de las personas.

En general puede decirse que las campañas puntuales de documentación o bien de regularización de las situaciones de problemas de documentación, han evidenciado impactos acotados y parciales, indicando esto la dificultad de ser sostenidas a lo largo del tiempo en función del costo eficacia de las mismas.

Los sistemas itinerantes en general funcionan operativamente por fuera de la estructura organizativa de línea que en cada país tiene la responsabilidad de proceder al registro de los nacimientos y a la documentación. Para comprender mejor el funcionamiento de este tipo de experiencias en cada país es necesario aclarar cómo se distribuyen las responsabilidades institucionales en referencia al registro de nacimientos y a la documentación.

Tabla 8. Iniciativas de los estados

BOLIVIA	ECUADOR	GUATEMALA
PROGRAMA EXISTO YO- EXISTE BOLIVIA. Sistema centralizado con operación desconcentrada territorial, destinado a resolver los problemas de indocumentación. Cedula en forma gratuita a las personas mayores de 18 años. No resuelve el sub registro. Articula con la autoridad policial responsable de la emisión de documentos. Digitalización de archivos. No avanza sustantivamente en las normas de seguridad del documento.	PROGRAMA NACIONAL DE REGISTRO Y CEDULACIÓN (BRIGADAS MÓVILES) Sistema centralizado operando en forma itinerante. Articula recursos de instituciones publico-privadas. Se basa en una estrategia territorial desconcentrada en acuerdo y colaboración con actores locales. Gratuidad del registro y documentación de personas (niños/as y adultos/as) Incorporación de tecnología apropiada para digitalizar los archivos y la información a futuro .Y para incrementar y garantizar la seguridad (falsificación e inviolabilidad) de los documentos de identidad.	CREACIÓN DEL RENAP (REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS) Estrategia de centralización en reemplazo de la estructura municipalizada de Registros Civiles. Incorporación de tecnología apropiada para digitalizar los archivos y la información a futuro .Y para incrementar y garantizar la seguridad (falsificación e inviolabilidad) de los documentos de identidad.

En dos de los tres países analizados las funciones de registro de nacimientos y la de emisión del documento nacional de identidad están asignadas a una misma institución. En Ecuador ambas responsabilidades

son asumidas por el Registro Civil y en Guatemala el RENAP concentra también ambas funciones: la de registro y la de cedulaación. En cambio en Bolivia cada una de estas funciones están asignadas a instituciones diferentes: registro de nacimientos al Registro Civil (dependiente de la Corte Nacional Electoral) y cedulaación a la Policía Nacional.

Estas diferencias en cuanto a las formas organizativo-institucionales implican también la existencia de instancias facilitadoras o no de la articulación necesaria para abordar de manera integral la resolución de los problemas de documentación. En el caso de Bolivia por ejemplo el Programa Existo Yo - Existe Bolivia coordina articuladamente con la Policía ya que su objetivo es cedulaar, pero no avanza en cooperación y coordinación con el Registro Civil. Por lo tanto, no es posible resolver problemas de indocumentación vinculados a problemas de registro de nacimientos.

Pero además de éstas, que pueden ser clasificadas como *acciones directas* de los gobiernos en torno a los problemas de registro y documentación, también se han podido identificar *acciones indirectas*. Estas refieren a acciones programáticas que los gobiernos implementan en diversas áreas de la gestión de la política pública y que pueden constituirse en ventanas de oportunidad para la identificación de grupos poblacionales con problemas de documentación y que además pueden favorecer el acceso a su regularización y solución.

Tabla 9. Programas sociales que requieren presentación de un documento de identidad

BOLIVIA	ECUADOR	GUATEMALA
BONO JUANCITO PINTO (becas para escolarización) RENTA DIGNIDAD (ayuda económica para los mayores de 60 años) PROYECTO DE LEY DEL SEGURO UNIVERSAL DE SALUD – SU SALUD MODELO DE ATENCIÓN DE LA SALUD FAMILIAR COMUNITARIA INTERCULTURAL-SAFCI.	BONO DE DESARROLLO HUMANO. (Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos) PROGRAMA DE MATERNIDAD GRATUITA.	PROGRAMA “MI FAMILIA PROGRESA” (Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos)

Cada uno de los programas identificados en la Tabla 9 tienen como denominador común el hecho de que requieren la “acreditación de la identidad legal” de las personas potencialmente beneficiarias de las prestaciones que otorgan, las cuales en la totalidad de los casos están dirigidas a atender y compensar situaciones de pobreza.

Es decir que un niño/niña que vive en una familia pobre y/o rural y/o indígena que no puede acreditar su identidad (con acta de nacimiento) tendrá mayores probabilidades de quedar excluido del beneficio de una beca; o bien si un anciano es pobre y/o indígena, y no tiene su documento de identidad tampoco podrá acceder a la ayuda monetaria de la Renta Dignidad en Bolivia; si una mujer es pobre y/o indígena y tiene hijos menores de 18 años quedará excluida del acceso a la ayuda económica – por ejemplo en Ecuador a través del Bono de Desarrollo humano - si no puede acreditar su identidad legal a través de su documento de identidad, aunque pertenezca a la población objetivo a la que el Programa se destina; otro tanto sucede con las mujeres y grupos familiares potencialmente beneficiarias del Programa Mi Familia Progresiva en Guatemala, que quedan en una lista de espera hasta tanto resuelvan su situación documentaria.

Por lo tanto, parece evidente que, las nuevas formas de gestión de las políticas sociales, implican que la indocumentación produzca exclusiones a la hora de acceder a las prestaciones que ofrece el Estado. Por ende es necesario pensar estrategias de largo plazo que acompañen estas nuevas políticas sociales, basadas en la coordinación y articulación entre los programas y efectores sociales y los organismos responsables en cada país tanto del registro de nacimientos como de la emisión de los documentos. De este modo se podrá avanzar más efectivamente en la identificación y resolución de los problemas de sub registro e indocumentación y se evitarán nuevas exclusiones de la población en situación de vulnerabilidad, particularmente de los grupos étnicos y de las mujeres.

7. ESTRATEGIAS OPERATIVAS PARA AUMENTAR LA TASA DE CUIDADANOS CON IDENTIDAD LEGAL

Uno de los propósitos de esta publicación es proponer algunas ideas y alternativas metodológicas concretas que sirvan de base para la discusión, diseño e implementación de políticas inclusivas y de acciones que permitan superar las brechas de inequidad en el acceso a la identidad legal, poniendo el énfasis especialmente en la consideración del enfoque de género y de etnia.

La relevancia de incorporar el enfoque de género y etnicidad se fundamenta en la existencia de situaciones de exclusión de las mujeres por su condición de género y por su condición étnica respecto del ejercicio pleno de la ciudadanía, al no ser reconocidas como sujetos de derecho en condiciones de acceder en iguales condiciones a la identidad legal y /o de acreditar el registro de la identidad de sus hijos. Y también se fundamenta en el

reconocimiento positivo de la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos para todos los individuos independientemente de su raza, etnia y género.

En este marco, pensar estrategias que reduzcan las brechas de acceso a la identidad legal obliga a proponer acciones en relación con los marcos jurídicos, con la orientación de las políticas públicas y con acciones de difusión y sensibilización de la población.

Gráfico 1. El Círculo virtuoso de un Registro Civil eficiente, confiable y seguro



Llevar a cabo estrategias complementarias en estos tres planos implica construir “puentes de accesibilidad”, revirtiendo de ese modo los nudos críticos que ponen barreras de acceso a la identidad legal de las mujeres y los grupos étnicos.

Esos puentes deben coordinar y articular transversalmente los diversos planos de intervención de modo tal de lograr un abordaje integral del problema del sub registro y la indocumentación. Esto requiere superar la visión de la cuestión de la documentación como procedimiento técnico de acreditación de identidad, considerando el acceso a la identidad legal como derecho y ejercicio de ciudadanía integral.

i. Sobre los marcos legales

El análisis realizado en los tres países indica la necesidad de reafirmar y/o incorporar en la legislación vigente en cada país el derecho universal a la identidad legal. Al mismo tiempo se debiera actualizar y armonizar la

legislación vigente con el propósito de alcanzar la “universalidad del acceso a la identidad legal” priorizando los derechos de las mujeres y de los grupos étnicos.

Otro aspecto importante es el referido a la ampliación de los plazos del registro tardío de los nacimientos considerando las condiciones objetivas y simbólico- culturales de los diversos grupos poblacionales para hacer posible el incremento de los registros de los nacimientos en forma efectiva y gratuita. Por otra parte sería importante avanzar en la simplificación de los procedimientos aplicados en los casos de los registros tardíos de nacimientos y des- judicializar este proceso.

Finalmente en lo que respecta las normativas vigentes un aspecto que contribuirá sin duda en la mejora de los sistemas de registro civil será el referido a la asignación de un número único de identificación para cada ciudadano y ciudadana desde el nacimiento. Así como también avanzar en medidas que tiendan a garantizar el derecho a la protección de datos personales, respetando y garantizando en carácter privado de los mismos

ii. Sobre la planificación gubernamental

Una tarea central es la referida a la capacitación de los recursos humanos de los organismos de gobierno respecto de la transversalidad del problema del sub registro y la indocumentación para el diseño y ejecución de las políticas públicas. Pero ello debe ser complementado a su vez con la incorporación de metodologías para el diseño y gestión intersectorial en el abordaje de la problemática del sub registro y la indocumentación.

Los aspectos referidos a la planificación se despliegan en diferentes niveles institucionales y abordan distintos aspectos que inciden en la mejora de los sistemas de registro y en la disminución de las brechas de inequidad. Por ejemplo en el nivel de la programación operativa es necesario fortalecer y articular los Sistemas de información de los Registros Civiles con las Estadísticas Vitales y las bases de datos de beneficiarios de programas sociales y de otros ministerios (salud, educación, etc.), así como incorporar las variables de género y etnicidad en los registros y procesar la información desglosada por estas variables.

Promover la Reforma y modernización de los Registros Civiles con base en la transparencia, confiabilidad de la información e incorporando dispositivos de resguardo de confiabilidad e inviolabilidad de la información, es una de las tareas más importantes hacia el futuro. En este sentido cabe señalar que se han producido algunos avances en los casos estudiados, pero aún resta profundizar dichos cambios. Entre ellos lo referido a la profesionalización y capacitación de los recursos humanos en nociones de ciudadanía, derecho a la identidad legal y no discriminación de género y etnia. Para ello también sería un paso significativo promover la incorporación de representantes de grupos étnicos y de las mujeres en los equipos de trabajo (oficialías, registradores) de los Registros Civiles.

Otro aspecto que puede contribuir a la innovación y mejora de los Registros Civiles es la promoción de procesos de gestión del conocimiento a través del intercambio entre las instituciones de Registro Civil de los países que están realizando experiencias en este tema.

En lo que respecta a los programas y acciones directas dirigidas a registrar y documentar a las personas, se advierte la necesidad de desarrollar estrategias de captación de las situaciones de sub registro e indocumentación que articulen respuestas inmediatas, ágiles y simples para su resolución, sin que esto implique un costo de traslado y movilización para las personas.

Los registros civiles e identificación civil deben desarrollar estrategias/convenios interinstitucionales para una mejora de la llegada de los servicios del estado a las poblaciones vulnerables. Para ello se sugiere trabajar operativamente considerando a la familia como unidad de abordaje, resolviendo de manera integral los problemas de documentación de adultos/as, y/o niños/niñas y adolescentes, jóvenes y/o adultos mayores, quebrando de ese modo la reproducción intra familiar de problemas de documentación.

Esta acción se complementaría adecuadamente si se avanza en el logro de acuerdos para diseñar e implementar estrategias de integración de servicios y/ o de la oferta programática ya existente en cada país de modo tal de operativizar transversalmente el tratamiento de las situaciones de sub registro e indocumentación.

Esto puede lograrse instituyendo ámbitos de coordinación intra e intersectorial que permitan incorporar el tema de la identidad legal como *issue* de todos los programas y acciones del estado con el propósito de mejorar la captación y resolución de estas situaciones. Por ejemplo: constituir a las escuelas y establecimientos de salud en “nodos” a través de los cuales se detectan las situaciones de problemas de documentación (ya sea la falta de certificado o acta de nacimiento como la falta de cédula de identidad). Definir en forma conjunta con los Registros Civiles los procedimientos para resolver estas situaciones (derivación, seguimiento y efectivización de la respuesta). Realizar jornadas escolares de regularización de problemas de documentación. En el caso de los establecimientos de salud, instalar oficinas en dichos centros de manera tal que se otorgue en el mismo momento del nacimiento el certificado de nacido vivo y el acta de nacimiento, evitando de ese modo el traslado posterior de los padres al Registro Civil.

Respecto de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso, se debería tender a compartir bases de datos de padrones de beneficiarios en lista de espera por tener problemas de documentación. De esta manera se podría consensuar con el Registro Civil un tratamiento prioritario de estas situaciones para ponerlas en condiciones de acceder al beneficio. Así mismo sería necesario articular la información procesada por los sistemas de identificación de beneficiarios como el SELBEN por ejemplo, para derivar y resolver de manera efectiva los problemas de documentación relevados en los grupos familiares censados.

Todas estas acciones pueden además combinarse con estrategias puntuales de campañas de regularización de problemas de documentación en base a sistemas itinerantes y desconcentrados, a las que pueden sumarse

estrategias de largo plazo, que apunten a la instalación de capacidades para el trabajo territorial, intersectorial e inter jurisdiccional en los Registros Civiles como instancias responsables de dar respuesta permanente a las necesidades y demandas de la población en materia de acceso a la identidad legal.

Diversas alternativas organizativas podrían contribuir a acercar las respuestas a la población, entre ellas pueden mencionarse por ejemplo, la con formación de “Centros de Orientación” en el nivel local, “Consejerías”, “acompañamiento entre pares”, de modo tal de aprovechar los recursos locales existentes. (parteras que atienden partos domiciliarios de mujeres indígenas, las promotoras de salud, docentes y directivos de escuelas, autoridades indígenas, organizaciones de mujeres, etc.). Al mismo tiempo pueden generarse instancias de auditoría social local a través de un trabajo colaborativo y consensuado con organizaciones socialmente legitimadas que representen los intereses de las mujeres y grupos étnicos (indígenas y afro descendientes).

Por último debe hacerse un esfuerzo sistemático y permanente en la capacitación de los equipos centrales y territoriales en perspectiva de género y etnicidad, así como sensibilizar e informar adecuadamente sobre el “derecho a la identidad legal” a la población y grupos que sufren discriminación. (promoción de la demanda).

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En la última década se han logrado importantes avances en cuanto a la introducción de legislación, programas y políticas que promueven equidad entre géneros en America Latina. Pero aún contando con estas herramientas muchas veces falta una perspectiva étnica que las complemente. Sin las dimensiones de género y etnicidad, las políticas y programas que buscan la participación e inclusión de los más marginalizados, correrían el riesgo de profundizar su exclusión. Un factor determinante y agravante para la exclusión social, económica y políticas, tanto para hombres como mujeres, es la falta de un documento de identidad. Por ello estos estudios fueron realizados para enriquecer el entendimiento de aspectos críticos para un desarrollo más equitativo.

Se puede concluir que los estudios realizados en Bolivia, Ecuador y Guatemala han permitido caracterizar que la situación del subregistro y la indocumentación de grupos étnicos es precaria, y aun más que existe una tendencia de desbalance hacia las mujeres sin documento de identidad. El análisis de las variables de género, etnicidad y subregistro también ha revelado los avances y logros alcanzados por los países analizados en relación con las políticas, estrategias y acciones emprendidas, así como también develar los problemas comunes y las cuestiones aún pendientes de resolver en este tema.

Las autoridades registrales de los países están conscientes de la importancia de un registro universal, eficiente e integral, no solo por las implicaciones sociales, políticas y económicas para la persona, sino por la importancia que tiene la información que producen los registros civiles, en tanto insumo para el sistema nacional de estadísticas vitales. Las autoridades de los países reconocen los problemas y los retos, pero faltan los

instrumentos para medir y mitigar el problema de exclusión por falta de identidad. Un tema clave es el referido a los datos demográficos incompletos o erróneos por la debilidad de las estadísticas vitales, que representa una barrera para el desarrollo de programas públicos eficientes.

El desequilibrio de datos cualitativos conduce a políticas públicas incompletas y desigualdad y anomalías en la distribución de recursos. El primer paso para tener el insumo de estadísticas vitales actualizadas y de buena calidad, es poder contar con registros de nacimientos y de defunciones al día. Eso sería posible solo si hay un registro civil universal y eficiente para todos.

El registro de nacimiento es la clave para poder ejercer derechos de ciudadanía, lo cual a su vez permitiría una inclusión social, política y económica. Es el deber del estado otorgar una identidad a sus ciudadanos, normalmente mediante el registro del nacimiento en sus registros civiles. Este es el primer contrato entre el estado y el ciudadano, y la partida de nacimiento sirve como documento base para cualquier otro documento de identificación, sea pasaporte, documento nacional de identificación, libreta de votación, etc. Por lo tanto, el estado debe ser el primer interesado en que los servicios de un registro civil estén centrados en la persona física, es decir que el RC garantice la universalidad del registro y la veracidad de la información.

Es fundamental abordar la cuestión del acceso a la identidad legal desde el diseño y formulación de una política pública que haga eje en la transversalidad (tanto en su diseño como en su implementación) y ponga el énfasis en la equidad de género y etnia. Ello supone incorporar la noción de ciudadanía integral y considerar el abordaje del acceso a la identidad legal desde la perspectiva de derechos. Y desde esta premisa requiere trabajar en dos sentidos convergentes: por un lado promoviendo la mejora y la equidad de la oferta de servicios públicos, y por otro promoviendo la demanda, a partir de sensibilizar a la ciudadanía respecto del derecho a la identidad legal en tanto derecho que habilita otros derechos y obligaciones a ser cumplidas por los ciudadanos y ciudadanas y a ser garantizados por los estados.

Gráfico 2. Política pública de identidad legal: promoción de la equidad desde la oferta y desde la demanda



La promoción y mejora de la oferta será posible a partir de reformas legales, procedimentales y organizativas que redunden en la garantía de cobertura universal y en la accesibilidad a la identidad legal, incorporando además estrategias desconcentradas de prestación del servicio basadas en la territorialidad, la intersectorialidad y la interjurisdiccionalidad. Ambas estrategias son convergentes e implican colocar la cuestión de la identidad legal en la agenda pública como asunto de interés público.

Con la llegada del e-Government, la identidad legal de los ciudadanos se vuelve más importante que nunca dado que e-Gov significa un nuevo paradigma en las relaciones entre el estado y el ciudadano mediante la interconexión de servicios de gobierno. La importancia de tener una identidad única y segura para acceder a beneficios y derechos como por ejemplo servicios de salud o seguro social sin tener que acudir a agencias diferentes y filas largas tiene beneficios tanto para el ciudadano como para los proveedores de los servicios. Para los ciudadanos los trámites se vuelven menos costosos en términos de tiempo y desplazamiento, para el estado esto significa un ahorro en términos de evitar fraudes (y los costos asociados con estos fraudes) y poder proveer servicios en tiempo real en muchos casos.

Sin embargo, para que el e-Gobierno pueda funcionar eficientemente, deben existir algunas precondiciones esenciales tales como infraestructura adecuada y segura, estandarización de normas de intercomunicación, una política de manejo de riesgos y un alto grado de confianza en el estado por parte de los ciudadanos. Existe una clara correlación entre confianza de los ciudadanos en el estado y sistemas exitosos de e-Gobierno.¹⁰

El fortalecimiento de las instituciones del estado a través de programas de modernización debe ser visto como fundamental tanto para políticas públicas eficientes como para una gestión pública coherente y cohesionada para todos. Por la asimetría institucional y administrativa que existe entre los países en la región se deben establecer canales para un diálogo encaminado al intercambio de experiencias y generación de conocimientos compartidos que permitan el logro de la garantía del derecho a la identidad legal sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo.

¹⁰ UN e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance. P.90

BIBLIOGRAFÍA

- ADB (Banco Asiático de Desarrollo). 2007. Legal Identity for Inclusive Identity. Manila, 2007.
- Duryea, Suzanne, Oligati, Analia y Stone, Leslie. 2006. The Under-Registration of Birth in Latin America. RES Working Paper No. 551. Departamento de Investigacion, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- BID – IDEA- Ideas para el Desarrollo en las Américas: “Ocultos a plena vista: ciudadanos indocumentados en América Latina”. Volumen 9. Enero – Abril, 2006
- World Bank - Ponce, Juan: “*Más allá de los promedios: afro descendientes en América Latina. Los afroecuatorianos*”. Editoras: Josefina Stubbs y Hiska N. Reyes. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, DC. Febrero, 2006
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe: “*Pueblos indígenas y afro descendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*”. Documento de proyecto. Ponencia presentada en el seminario “Pueblos indígenas y afro descendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas” realizado en Santiago de Chile, del 27 al 29 de abril del 2005
- Harbitz, Mia, Bettina Boekle. “*Democratic Governance, Citizenship and Legal Identity*”. May 2009.
- Plan Internacional: “Hazme visible. Estudio de situación y bases de un programa regional de apoyo al registro de nacimientos de niños y niñas”. Editorial Plural, Bolivia, 2007.
- UNICEF: “*El registro de nacimiento: el derecho a tener derechos*”. Innocenti Digest 9. Florencia – Italia. Marzo de 2002
- UNICEF: “*Asegurar los derechos de los niños indígenas*”. Innocenti Digest 11. Florencia – Italia. Noviembre de 2003
- United Nations. E-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance. ISBN 978-92-1-123174-8. New York: UN
- Ordonez, Dwight y Bracamonte Bardález, Patricia. 2006. Birth Registration. Consequences in Relation to Access to Rights, Social Services and the Implementation of Poverty Reduction Programs in Six Countries in Latin America. IDB Project Document. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Tamargo, María del Carmen. 2007. Practical Implications of Under-Registration in Panama and Dominican Republic. IDB Project Document. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Tamargo María del Carmen, 2007 -2008, “El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Ecuador” (2007); “El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en

Bolivia” (2008);”El subregistro de nacimientos: el análisis de las variables de género y etnia en Guatemala” (2008)

INE Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Censo Nacional de Población, Año 2001

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador, Censo Nacional de Población Año 2001.

INE Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, IX Censo Nacional de Población Año 2002

INEC – ENCOVI . Encuesta de Condiciones de Vida en Ecuador (quinta ronda 2005-2006)

INE- ENCOVI- Encuesta de Condiciones de Vida en Guatemala (2006)

ENDEMAIN 2004, Quinta encuesta demográfica y de salud materna e infantil Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social –CEPAR-, Ecuador, 2004.

CEPAL- RISALC: Indicadores Sociales, Población indígena, 2008, www.risalc.org

PNUD: Informe Nacional de Desarrollo Humano. Capítulo 4. Los múltiples rostros de la etnicidad. Guatemala, Año 2005

Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia PNUD.

Informe país sobre Estado de situación del cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Capítulo III: Alcanzar la equidad de género: un paso ineludible para alcanzar los ODM. Guatemala. Año 2005.