

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**El Subregistro de Nacimientos: El análisis de las
variables de género y etnia en Bolivia**

Consultor: María del Carmen Tamargo

Enero de 2009

EL ESTUDIO NO REPRESENTA NECESARIAMENTE LA OPINIÓN INSTITUCIONAL DEL BID

INDICE

| | Paginas |
|---|----------------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 4 |
| 2. RESUMEN EJECUTIVO | 5 – 8 |
| 2.1. Objetivos del trabajo y resultados esperados. | <u>5</u> |
| 2.2. Nudos críticos identificados | 5 |
| 2.3. Estado de situación. | 6 |
| 2.4. Recomendaciones | 6 |
| 3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO | 8 |
| 4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO | 8-9 |
| 4.1. Enfoque conceptual. | 8 |
| 4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento y localización del trabajo de campo. | 9 |
| 5. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN BOLIVIA. | 11-20 |
| 5.1. Datos sociodemográficos. | 10 |
| 5.2. Estado de situación del subregistro y la indocumentación. | 16 |
| 5.3. Síntesis y conclusiones. | 18 |
| 6. EL ESTADO BOLIVIANO FRENTE AL REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS. | 20 - 37 - |
| 6.1. El sistema de registro de nacimientos y de documentación en Bolivia, marcos normativos y procedimientos. | 21 |
| 6.1.1. El sistema de registro y documentación. | 21 |
| 6.1.2. Los marcos normativos. | 22 |
| 6.2. Las acciones de la Corte Nacional Electoral y el Registro Civil. | 26 |
| 6.3. El Programa Existo yo Existe Bolivia – Programa Nacional de Cedulación Gratuita. | 28 |
| 6.4. Los Programas Sociales y el acceso a la identidad legal. | 31 |
| 6.4.1. Renta Dignidad | 31 |
| 6.4.2. Bono Juancito Pinto | 32 |
| 6.4.3. Proyecto de Ley del Seguro Universal de Salud y Programa de Salud Familiar Comunitaria Intercultural. | 33 |
| 6.5. Algunas consideraciones sobre los sistemas de información y la cultura registral. | 34 |
| 6.6. Síntesis y conclusiones. | 36 |

| | |
|--|---------|
| 7. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LAS EXPERIENCIAS DE DOCUMENTACIÓN REALIZADAS. | 37 – 40 |
| 7.1. Organizaciones de la sociedad civil. | 37 |
| 7.2. Organizaciones de cooperación internacional. | 39 |
| 7.2. Síntesis y conclusiones. | 40 |
| 8. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES | 40- 42 |
| ANEXO I SIGLAS Y NOMENCLATURAS | 43 |
| ANEXO II LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CONTACTADAS | 44 |
| ANEXO III LEY N° 2616 | 46 |
| ANEXO IV DECRETO SUPREMO 27915 | 49 |
| ANEXO V DECRETO SUPREMO 28626 | 51 |
| ANEXO VI CERTIFICADO DE NACIDO VIVO | 55 |

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe describe y analiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de Personas. El impacto de las variables de Género y Etnía en Bolivia”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo durante el mes de mayo del presente año.¹

El mismo ha sido estructurado en ocho capítulos y dos Anexos. El primer capítulo corresponde a la Introducción en la cual se explicita la estructura organizativa del informe; el segundo corresponde al Resumen Ejecutivo que sintetiza los objetivos y resultados esperados del estudio, y describe los nudos críticos identificados así como las propuestas de política orientadas a la erradicación del subregistro de personas con énfasis en la perspectiva de género y etnia.

El tercer capítulo contiene los objetivos iniciales del estudio; el cuarto sintetiza el marco conceptual y metodológico del trabajo así como el dimensionamiento del trabajo de campo realizado. El capítulo cinco describe el estado de situación actual de la problemática, presentando la información cuantitativa disponible así como algunos datos significativos respecto del contexto político, social y cultural en el que el tema del subregistro acontece en Bolivia.

El capítulo seis analiza la situación institucional actual del Registro de Personas en el país, y las acciones organizadas desde el Estado orientadas a revertir el problema de la indocumentación y el subregistro de personas. También se analizan en dicho capítulo las acciones e iniciativas que desde distintos ámbitos del Gobierno boliviano pueden operar de canalizadores o facilitadores para la mejora del acceso al registro de personas y la documentación de las personas en general y de los grupos vulnerables en particular (mujeres y grupos étnicos).

El capítulo siete refiere a las acciones de documentación y registro de personas llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales locales que dirigen sus acciones al reconocimiento de los derechos de diversos grupos vulnerables (mujeres, adultos mayores, pueblos indígenas), así como también la visión de organismos internacionales de cooperación, que se han interesado en el tema y desarrollan acciones en Bolivia.

Finalmente el capítulo ocho presenta algunas propuestas y sugerencias de política que permitan mejorar los niveles de registro y documentación de las mujeres y grupos étnicos.

Seguidamente se incluyen dos Anexos; el Anexo I a modo de glosario, indicando el significado de las siglas utilizadas en el Informe; y el Anexo II en el que se incluye el listado de organismos, instituciones y organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos de cooperación entrevistados, así como los nombres y cargos de las personas contactadas en cada caso y que voluntaria y solidariamente prestaron su colaboración en esta tarea de investigación.

Por último, deseo agradecer a las personas integrantes del equipo de la Representación del BID en Bolivia, Susan Kolodin, Ricardo Calla Ortega y Gina Peñaranda, sin cuyo esfuerzo y colaboración, esta tarea no podría haber sido realizada: Así como agradecer a Mía Harbitz y Soraya Otero, quienes dieron orientación y soporte permanente desde Washington a esta consultora.

¹ El trabajo de entrevistas se realizó entre el 16 y el 25 de Junio de 2008 en la Ciudad de La Paz, Bolivia.

2. RESUMEN EJECUTIVO

El Resumen Ejecutivo sintetiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de ciudadanos”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo en la Ciudad de La Paz, Bolivia durante el mes de junio del presente año.²

2.1. Objetivos del trabajo y resultados esperados.

- Caracterizar el estado de situación de la población en general y en particular de los grupos étnicos y la situación de las mujeres indígenas en relación al subregistro de los nacimientos y el acceso al documento de identidad.
- El resultado esperado consistió en identificar los nudos críticos con la finalidad de formular propuestas y recomendaciones de acción y estrategias de política con la finalidad de mejorar la situación del registro de nacimientos y la documentación, enfatizando en los procesos que permitan integrar esta acción en programas de bienestar social, priorizando la perspectiva de género y etnia.
- La metodología utilizada se basó en entrevistas en profundidad, recopilación y análisis de documentos e información estadística

Nudos críticos identificados.

- Es dificultoso cuantificar y caracterizar adecuadamente el problema del subregistro y la indocumentación dado que no se cuenta con información estadística oficial exhaustiva sobre ambas cuestiones. Se cuenta sin embargo con diversas fuentes de información que arrojan resultados diferentes: por ejemplo, según el INE³ a través del Censo del año 2001 el 9.58% de los bolivianos y bolivianas son indocumentados, en tanto que la Policía Nacional (responsable de la emisión de las cédulas de identidad) afirma que el 30% de la población no tiene cédula de identidad.
- Estimaciones no oficiales disponibles, sitúan el subregistro de personas en alrededor de entre un 10% y la indocumentación en aproximadamente un 15%. Se asume que estas cifras pueden ser mucho mayores (más del 30% o superiores al 50% según los distintos estudios o datos recogidos por organizaciones sociales en sus intervenciones) en las poblaciones indígenas que viven en zonas rurales y especialmente entre las mujeres. Estos datos no son oficiales sino que surgen de estudios realizados por UNICEF, DFID y Plan Internacional en distintos períodos.
- A su vez la poca información de la que se dispone no está desagregada por sexo, siendo dificultoso realizar un análisis según género en base a datos estadísticamente confiables. Sin embargo la información censal oficial muestra altos niveles de exclusión de los grupos indígenas así como una situación de clara desventaja de las mujeres y preferentemente indígenas respecto del acceso a la educación, el empleo y la participación social, ya que estas son las que presentan los mayores índices de analfabetismo, completan menos años de estudio cuando logran acceder a la educación. Otro aspecto que opera en desventaja de las mujeres es la persistencia de prácticas culturales (tales como el parto domiciliario) que colocan barreras para su acceso al registro de los nacimientos y a la documentación

² La consultora realizó las entrevistas el 16 y el 25 de Junio de 2008 en La Paz, Bolivia

³ Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001.

- Se advierte una tendencia histórica de baja cultura registral tanto a nivel de los organismos del estado como de la sociedad en general, ante la cual en la última década se han hecho esfuerzos importantes por revertirla, instalando la importancia estratégica de la información confiable para la toma de decisiones en la órbita del estado y del acceso a la información como derecho de los ciudadanos.
- Los actores sociales (gubernamentales y no gubernamentales) coinciden en que el problema de la mala documentación o de los errores en los registros e inscripciones que afecta a la población adulta, es una situación que debe ser resuelta para romper la reproducción intergeneracional del subregistro y la indocumentación. Requiriéndose para ello una modificación de los marcos normativos y de los mecanismos institucionales hoy vigentes.
- Es necesario superar una lógica de gestión pública sectorial y fragmentada para iniciar un proceso de trabajo intersectorial para dar respuestas integrales a la situación de subregistro e indocumentación en Bolivia.
- Las nuevas formas de gestión de la política social implican que la indocumentación produzca exclusiones a la hora de acceder a las prestaciones que ofrece el Estado, ya que se exige la presentación del documento de identidad para constituirse en beneficiarios de dichas prestaciones. 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 encargados del registro y la documentación, para garantizar el acceso a los beneficios y prestaciones del Estado por parte de la población en situación de vulnerabilidad (indígenas y mujeres).

2.4. Recomendaciones.

- Generar marcos normativos (dispensa o amnistía) que habiliten la resolución de los problemas de mal registro/ errores de registro a través de procedimientos ad hoc, simples, ágiles y sin costo para los ciudadanos. Un ejemplo es el Proyecto que flexibiliza procedimientos y garantiza el acceso universal a la identidad legal en forma gratuita. En ese sentido son importantes todos los esfuerzos destinados a lograr su tratamiento, aprobación y promulgación.
- Crear un ámbito de coordinación y articulación institucionalizada entre los organismos del estado encargados de las funciones de registro y cédulación de personas, es decir de la Corte Nacional Electoral y el Registro Civil junto con la Policía Nacional, el Programa Existo Yo Existe Bolivia y el Sistema de Información en Salud. Por ejemplo creando un Consejo o Comité por la Identidad en el que se establezcan acuerdos respecto de criterios y metodologías para mejorar los sistemas de registro de datos y se propongan marcos normativos y de control para garantizar la transparencia y optimizar de la prestación del servicio a los ciudadanos.
- Definir en forma conjunta en el marco de dicho Consejo o comité una política y una estrategia unificada para resolver el problema del subregistro y la indocumentación, aprovechando la experiencia de planificación y logística desplegada por el Programa Existo Yo Existe Bolivia, transfiriendo de ese modo conocimientos y recursos a los organismos responsables que continuarán (en función de sus misiones y funciones) a cargo del registro y cédulación de personas (CNE- Registro Civil y Policía Nacional)

- Establecer estrategias de articulación con escuelas y centros de salud para la identificación y derivación adecuada de las personas con problema de registro y documentación.
- Producir información confiable y estadísticamente válida para caracterizar y cuantificar adecuadamente la situación del subregistro y la indocumentación en Bolivia. Articular y coordinar criterios comunes de recogida, sistematización y procesamiento y validación de la información, así como de acceso a las bases entre las distintas fuentes de información disponibles (Registro Civil Policía Nacional, Sistema Nacional de Información de Salud, registros escolares, padrones de programas sociales, Instituto Nacional de Estadística, etc.). Incorporar en todos formularios de levantamiento de información la condición étnica y sexo. Generar mecanismos de información en red y on line entre los registros de las escuelas y los programas sociales y esta base única de información de identidad de las personas
- Incorporar en el formulario del próximo Censo Nacional de Población preguntas referidas al subregistro y la indocumentación que permitan contar con información censal para dimensionar adecuadamente el problema del subregistro y la indocumentación desagregado por condición étnica y por sexo.
- Avanzar en la informatización de las oficinas del Registro Civil y de la Policía Nacional, a través de la incorporación de equipamiento informático y disponibilidad de software que haga posible la conectividad y el funcionamiento en red. A esta red informática debería sumarse el sistema de información de salud, dado que este produce una información básica como lo es el número de nacidos vivos.
- Diseñar e implementar un programa de capacitación del personal del Registro Civil y de la Policía Nacional, para mejorar la comprensión y manejo de los procedimientos orientados a la calidad del servicio a los ciudadanos.
- Revisar y redefinir de los perfiles de los registradores civiles, con el propósito de profesionalizar la tarea y jerarquizar la función, estableciendo mayores exigencias de formación y capacitación, superando las debilidades actuales producto de la baja calificación de los registradores, la ausencia de capacitación específica para la función y la prevalencia de criterios no profesionales de selección y reclutamiento de los registradores. Introducir además cambios en sus modalidades de relación laboral, profesionalizando la misma y revirtiendo los esquemas actuales (pago por servicio prestado) que generan bajo compromiso con la tarea y deja lugar a prácticas incorrectas como cobros no autorizados, etc. Incorporar y capacitar a personas pertenecientes a los pueblos indígenas como registradores con el propósito de garantizar la mejor comprensión de las lenguas indígenas.
- Realizar dos encuentros de intercambio, uno entre organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales (de cooperación internacional y de la sociedad civil) con experiencia en el desarrollo de campañas de registro y cedulación, y otro con países de la región con problemáticas similares y experiencias de cedulación innovadoras (tales como Ecuador, Perú) con la finalidad de compartir, analizar, discutir y consensuar metodologías desconcentradas y participativas sostenibles para garantizar el acceso de la población a la identidad legal.
- Diseñar una estrategia unificada de Unidades Fijas y de Unidades Itinerantes de registro y cedulación de personas. Para ello se recomienda elaborar una

planificación consensuada con las autoridades locales, departamentales, municipales y autoridades indígenas, con la finalidad de legitimar y viabilizar la descentralización de las intervenciones. Enfocar la estrategia itinerante a las zonas de mayor pobreza (Oruro, Potosí y Chuquisaca) e inaccesibilidad, conjugando en la misma la prestación de servicios integrales, enfocando el abordaje en la unidad familiar.

- Realizar campañas de información y difusión destinadas a organismos de gobierno, comunicadores y a la población en general sobre la identidad legal como derecho, así como también sobre las leyes, disposiciones y procedimientos referidos al registro de nacimientos y documentación, que ponga énfasis en las mujeres y en los pueblos indígenas y que tenga llegada a las zonas rurales y aisladas.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

El objetivo de la consultoría fue el de realizar una caracterización del estado de situación de la población en general y en particular de los grupos étnicos y de las mujeres indígenas en relación al subregistro de los nacimientos y el acceso al documento de identidad en Bolivia, con el propósito de identificar recomendaciones de acción y estrategias de política que mejoren el acceso a la identidad legal.

La situación problemática a investigar se encuentra fuertemente condicionada y determinada por normas implícitas, tales como los usos y costumbres diversos que caracterizan a las distintas poblaciones (blanca, mestiza, indígena, afro descendiente) que derivan en comportamientos y conductas diferentes frente al registro de nacimientos y la documentación.

Por ello, la situación del subregistro de nacimientos y la indocumentación requiere ser analizada considerando no solo la descripción y caracterización de los hechos, sino avanzando en la comprensión de las causas de dichos comportamientos y en la indagación de la relación entre la condición femenina e indígena y el no registro de personas y la indocumentación.

El estudio se propuso caracterizar el estado de situación de estas poblaciones en relación al subregistro de los nacimientos y la obtención del documento de identidad, sus valoraciones, comportamientos y experiencias de vinculación o acercamiento de los ciudadanos con el Estado. Así como también se analizaron las estrategias gubernamentales y las prácticas institucionales orientadas al registro de los nacimientos y la provisión de documentos de identidad vigentes como forma de analizar las formas de acercamiento del Estado hacia los ciudadanos.

El análisis integrado de estos dos planos de indagación permitió identificar las brechas existentes entre la población y los servicios gubernamentales responsables de garantizar el registro de los nacimientos y la documentación, así como también brindó información sustantiva para el diseño de nuevas estrategias destinadas a mejorar y optimizar dichos registros.

4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

4.1 Enfoque conceptual

La “ciudadanía integral” implica que el ciudadano debe acceder armoniosamente al conjunto de sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado”. (PNUD, 2004). Refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas, enfatizando la satisfacción de las necesidades básicas (salud y educación) y la integración social (empleo, pobreza, desigualdad).

En este sentido, una premisa básica y elemental para “la ciudadanización” es el reconocimiento formal y jurídico de su condición de “sujeto de derechos” a partir de su documentación, es decir que la identidad jurídica- pública, que se otorga a través de su registro como persona física (registro de nacimiento) y su acreditación como ciudadano (documento nacional de identidad), es el primer vínculo entre el Estado y los individuos reconocidos por ese acto como ciudadanos.

Analizar la cuestión del acceso al registro de nacimientos y a la obtención del documento de identidad, se constituye en un eje transversal de la política pública en todos los niveles de gobierno, en la medida que cada vez más se convierte en un requisito de acceso a los beneficios que el estado otorga. Por lo tanto las estrategias

para optimizar y universalizar el acceso a la “identidad” se constituyen también en una responsabilidad compartida entre diferentes ámbitos y jurisdicciones gubernamentales.

En los países de América Latina además resulta relevante analizar cuestiones vinculadas a la desigualdad social y cultural que conlleva en muchos casos situaciones de discriminación y exclusión de grupos étnicos y de las mujeres. Diversos estudios e investigaciones indican que las poblaciones indígenas y las mujeres siguen siendo hoy desfavorecidas respecto del acceso a bienes y servicios básicos que hacen no solo a su supervivencia económica, sino al desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y sociales de los sujetos y a la construcción por lo tanto, de una ciudadanía plena e integral.

Enfocar la mirada en esta cuestión permite definir dos planos de análisis complementarios, por un lado considerar la situación de las poblaciones vulnerables (experiencias, valoraciones) así como las condiciones y barreras de acceso a dicho status jurídico por parte de las mujeres y las poblaciones indígenas, y por otro, analizar las prácticas de gobierno en esta materia, y los niveles de articulación y la integralidad de las políticas.

4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento del trabajo de campo.

La investigación fue exploratoria y cualitativa, para lo cual se realizaron entrevistas individuales y grupales con informantes clave de organismos gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales. Adicionalmente se recogieron datos cuantitativos de fuentes secundarias, los cuales fueron analizados con el propósito de caracterizar la dimensión y localización del problema del subregistro y la indocumentación.

| ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A INFORMANTES CLAVE | |
|---|---|
| | Cantidad de personas contactadas |
| Funcionarios del Gobierno Nacional / Nivel Central | 12 |
| Representantes de organizaciones sociales | 6 |
| Representantes de organismos internacionales | 5 |
| Total de personas entrevistadas. | 23 |
| Total de entrevistas individuales y grupales realizadas ⁴ | 15 |

⁴ A pesar de estar concertadas no se pudieron realizar las siguientes entrevistas dado que los entrevistados las cancelaron o no pudieron asistir a último momento: Coronel Edgar Rendón, Responsable de Identificaciones de la Policía, y Angélica Zarzuri, Dirigente del Consejo de Pueblos Indígenas Aymaras y Quechuas

5. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN BOLIVIA.

Se incluyen a continuación un conjunto de datos estadísticos que posibilitan una caracterización de la situación de la población en general y en particular de los grupos indígenas y de las mujeres en relación a su condición de pobreza, acceso a la educación y a la salud que constituyen datos de contexto que colocan condiciones desfavorables para el ejercicio de los derechos fundamentales y por ende afectan las posibilidades de acceso a la identidad legal de las personas.

5.1. Datos sociodemográficos.

La población total de Bolivia según el último censo nacional de población asciende a 8.274.325 habitantes, de los cuales 4.123.850 son hombres y 4.150.475 son mujeres (49,8% y 50,2% respectivamente).

Con respecto a la distribución de la población en el territorio se advierte que los Departamentos que concentran la mayor proporción de población son La Paz y Santa Cruz, seguidos de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca; siendo los departamentos de Oruro, Tarija, Beni y Pando los de menor cantidad de población. Se advierte que a pesar del predominio de la población urbana (62,4%) sobre el total de la población, si bien el porcentaje que vive en zonas rurales es aún significativo, ya que casi 4 de cada 10 bolivianos están asentados en áreas rurales (37,6%)

A su vez se observa que la distribución de población urbana y rural es diferencial por departamento. Los predominantemente urbanos son La Paz, Santa Cruz y Beni, en tanto que los departamentos predominantemente rurales son Chuquisaca, Potosí y Pando.

i. Pobreza

Respecto de las condiciones de vida de la población todavía es muy alta la proporción de personas que se encuentran en situación de pobreza, si bien se han producido avances significativos en los últimos años (se redujo en 26,9 puntos porcentuales la cantidad de personas con NBI), más de la mitad de la población boliviana (58,6%) aún es considerada pobre según los datos del INE.

La distribución de la pobreza es heterogénea concentrándose en Potosí (79,7%), Pando (72,4%) y Chuquisaca (70,1%), observándose que solo tres departamentos se encuentran por debajo el promedio nacional respecto de la proporción de población en situación de pobreza, estos son: Santa Cruz (38,0%), Cochabamba (55,0%) y Tarija (50,8%).

Respecto de la medición de la pobreza por Línea de Pobreza - es decir de acuerdo a los ingresos alcanzados por los hogares y las personas para acceder a la canasta básica de alimentos - se advierte que el 63,3 % de la población experimenta una situación de pobreza moderada, y el 39,5% de la misma se encuentra en situación de pobreza extrema. A su vez esta distribución es diferencial según zona de residencia urbana o rural. La pobreza extrema asciende a 62,3% en las áreas rurales y solo es del 25,7% en las zonas urbanas. Es decir que estos datos muestran una fuerte asociación entre pobreza y ruralidad.

ii. Condición étnica de la población.

El 62% de la población boliviana es de origen indígena y el 38% es no indígena. Estos datos surgen del Censo Nacional de Población del 2001 que incluyó dos preguntas referidas a lo que técnicamente puede considerarse un Proxy de auto identificación de condición étnica: la pregunta 32 ¿Qué idiomas o lenguas habla?. Y luego la pregunta

35 (Capítulo E solo para personas de 4 años o más de edad) ¿Cuál es el idioma o lengua que aprendió a hablar en su niñez?. En ambos casos las alternativas de respuesta previstas son las siguientes: quechua, aymara, castellano, guaraní extranjero, no habla, otro nativo.

Sin embargo, tanto desde centros de investigación como desde organismos no gubernamentales se sostiene que esa proporción de población indígena está subestimada y que puede ascender a casi el 80% la población que tiene alguna raíz indígena en sus orígenes. Respecto de la diversidad existente entre los pueblos indígenas bolivianos se advierte que son mayoritarios los quechuas (representan el 30,7% de la población indígena de 15 o más años) y aymaras (alcanzan al 25,2%), en el contexto de 37 pueblos indígenas identificados y reconocidos como habitantes del suelo boliviano.

A su vez los datos indican que el 57,1% de los indígenas viven en zonas rurales, lo cual relacionado con lo apuntado en el ítem anterior respecto de la fuerte asociación entre pobreza y ruralidad, indica que esta asociación se complejiza ya que se agrega la condición étnica, estableciéndose una fuerte relación entonces entre pobreza-ruralidad- condición étnica. Son los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba y Potosí los que concentran los mayores porcentajes de población indígena (64,9%, 68,6% y 80,7 % respectivamente).

Por último cabe consignar que existe en Bolivia población afro descendiente, la cual no fue incorporada como categoría étnica por el Censo 2001 pese a los esfuerzos que en ese sentido hicieron algunas organizaciones sociales que representan al pueblo afro. Estas organizaciones estiman que ascienden a aproximadamente 50 mil personas ya que un diagnóstico realizado por el BID en 1997 arrojaba una cantidad de afro-bolivianos cercana a los 25 mil habitantes. No existe una comunidad netamente afro, sino que está integrada a los grupos aymaras que viven en la zona de las Yungas, ya que allí se concentra el 70% de la población afro, y un 30% ha migrado a La Paz, Santa Cruz y Cochabamba.

Los afros en Bolivia están en una situación de desprotección debido a los altos niveles de racismo que se expresan de una manera más discriminatoria ante los afros, teniendo enormes dificultades para el acceso a la educación y al trabajo. Siendo esta situación más desventajosa para las mujeres afro, discriminadas por su negritud y por ser mayoritariamente pobres.

No obstante esto reivindican como un logro significativo que en la Nueva Constitución Política del Estado, menciona que los afro forman parte del pueblo boliviano y en el Art. 32 se indica que el pueblo afroboliviano goza de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos por la Constitución para las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

III. Educación.

Respecto del nivel educativo alcanzado por la población boliviana se advierte en el Cuadro 5, que casi 4 de cada 10 habitantes solo llega a completar el nivel primario, siendo menor la proporción de personas que alcanzan el nivel medio (26,4%) y menor aún la que accede al nivel superior (19,9%). Cuando se observan estos promedios nacionales se advierte una desventaja de las mujeres respecto de su trayecto educativo, ya que un 17% no tiene ningún estudio, siendo que entre los hombres ese porcentaje es mucho menor situándose en el 5%; por otra parte, es significativamente menor la proporción de mujeres que alcanzan a completar el nivel secundario respecto de los hombres (solo 22,6% de las mujeres contra 30,5% de los varones).

Los datos desagregados por área urbana y rural muestran mayores desigualdades geográficas y según sexo.

Se advierte que entre la población rural el porcentaje de personas que llegan solo al nivel primario es 18 puntos más alto que el promedio nacional, es decir que las personas que viven en zonas rurales acceden en menor medida al nivel medio y superior de la educación; este porcentaje en el caso de las zonas urbanas es del 33% siendo que otro tercio alcanza el nivel secundario y un 27% el nivel superior.

Son las mujeres rurales las que se destacan por ser las que menos acceden a la educación ya que el 34% no tiene ningún estudio, mostrando esto una clara discriminación respecto de los varones entre los que ese porcentaje solo es del 11%.

Un dato central que refleja las condiciones de exclusión del acceso al ejercicio de la ciudadanía es el referido al analfabetismo: 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.

Potosí y Chuquisaca se destacan por superar el porcentaje de analfabetismo de las mujeres a nivel nacional en 15 y 13 puntos respectivamente; estos departamentos se cuentan entre los que concentran un alto porcentaje de población en situación de pobreza y ruralidad, advirtiéndose a partir de estos datos una alta correlación entre pobreza y analfabetismo que opera fuertemente en detrimento de las mujeres bolivianas.

Cuadro 1: BOLIVIA: ANALFABETISMO SEGÚN DEPARTAMENTO Y SEXO, Año 2001 (en porcentajes)

| DEPARTAMENTO | TOTAL | HOMBRES | MUJERES |
|--------------|--------------|-------------|--------------|
| TOTAL | 19.61 | 9.87 | 29.03 |
| Chuquisaca | 33.01 | 22.76 | 42.54 |
| La Paz | 15.92 | 6.70 | 24.64 |
| Cochabamba | 18.72 | 9.53 | 27.23 |
| Oruro | 14.44 | 4.83 | 23.45 |
| Potosí | 31.95 | 17.39 | 44.73 |
| Tarija | 19.46 | 10.57 | 30.30 |
| Santa Cruz | 14.07 | 7.02 | 22.34 |
| Beni | 19.28 | 12.64 | 29.74 |
| Pando | 11.05 | 8.07 | 17.99 |

Fuente: INE, VAI, UNFPA. La Paz, noviembre 2003

Otro dato interesante es el referido a la cantidad de años de estudio efectivamente completados según sexo y lugar de residencia. En un contexto general de aumento de los años de escolaridad alcanzados, la situación de la mujer sigue siendo muy desventajosa respecto del hombre, tanto en áreas urbanas como rurales: en ambos casos alcanzan casi 2 años menos de escolarización respecto de sus pares varones. Las diferencias observadas entre varones y mujeres en La Paz, Santa Cruz, Oruro y Pando reflejan que es en estos departamentos donde las mujeres tienen una abrumadora desventaja respecto del acceso a la lectura y escritura básica respecto de los hombres.

Analizar el comportamiento de la variable años de asistencia según condición étnica de la población también arroja datos significativos para nuestro análisis ya que indica niveles de exclusión que pueden referir a condiciones objetivas y materiales de vida, como lo es la condición de pobreza que afecta más fuertemente a la población indígena en Bolivia, como también a factores simbólicos culturales que refieren a pautas de crianza y de concepción de los roles de género de la población indígena.

El Cuadro 2 indica que la asistencia a la escuela por parte de las mujeres indígenas es menor que la de los hombres (diferencia porcentual de 5,86 puntos en el promedio nacional) siendo evidente que esta diferencia en detrimento de las mujeres se acrecienta en los departamentos con altos niveles de pobreza más pobres como es el caso de Chuquisaca, Oruro, Potosí, incluso La Paz, los que contrastan con una situación de cierta paridad en los departamentos con menores niveles de pobreza del país como Santa Cruz y Tarija, en la que la situación de la mujer en cuanto a asistencia escolar es prácticamente similar a las de los varones, e incluso en el caso de Tarija la tasa registrada para las mujeres supera a la observada para los varones (46,72 % contra 43,91% respectivamente)

Cuadro 2: BOLIVIA: TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DE 6 A 19 AÑOS DE EDAD, POR SEXO, SEGÚN DEPARTAMENTO, CENSO 2001
(En porcentaje)

| DEPARTAMENTO | TOTAL | HOMBRES | MUJERES |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| TOTAL | 72.05 | 74.94 | 69.08 |
| Chuquisaca | 68.38 | 71.36 | 65.36 |
| La Paz | 76.92 | 80.78 | 73.03 |
| Cochabamba | 71.87 | 74.21 | 69.48 |
| Oruro | 76.04 | 79.06 | 72.92 |
| Potosí | 74.03 | 78.33 | 69.65 |
| Tarija | 45.17 | 43.91 | 46.72 |
| Santa Cruz | 59.03 | 59.94 | 58.06 |
| Beni | 55.52 | 54.46 | 57.03 |
| Pando | 38.23 | 30.95 | 54.01 |

Fuente: INE, VAI, UNFPA. La Paz, noviembre 2003

Por último cabe señalar que, según los resultados del Censo 2001, existen tres idiomas o lenguas predominantes que son habladas por la población indígena, el 68.92% de ésta población habla el idioma o lengua castellana, 55.19% quechua y 36.90% de la población habla aymara; los demás idiomas o lenguas son hablados por apenas menos del 2% de la población indígena. En el área urbana existe predominancia del idioma o lengua castellana; en tanto que, en el área rural aún predominan los idiomas o lenguas indígenas.

iv. Condiciones y comportamientos vinculados al acceso a la atención de la salud.

Las tasas de mortalidad observadas en la niñez (neonatal, post neonatal, infantil y pos infantil) son un indicador elocuente del estado de exclusión o inclusión de este segmento poblacional. Es alarmante la cifra alcanzada en el Departamento de Oruro (111 por mil nacidos vivos) caracterizado por la alta concentración de población rural, indígena y pobre; al igual que Potosí (107 por mil), Cochabamba (89 por mil) y Chuquisaca (85 por mil) que reúnen características similares.

Estudios del INE indican la estrecha relación existente entre los niveles de mortalidad con la condición de analfabetismo. En Bolivia en el Censo 2001, la tasa de mortalidad infantil más alta se presenta en las madres analfabetas con 92 por mil nacidos vivos y en las madres que son alfabetas con 62 por mil nacidos vivos.

En cuanto a hábitos culturales de la población y de su correlación con el uso de servicios de salud se observa que las mujeres indígenas preferentemente atienden sus partos fuera de las instituciones de salud (más del 56% de las mujeres de 15 y más años) privilegiando la ocurrencia de los nacimientos en sus domicilios. Solo el 41% manifiesta asistir a los centros hospitalarios para el nacimiento de sus hijos. Es el departamento de Santa Cruz el que registra el porcentaje más alto de partos institucionalizados entre la población indígena, de lo cual puede inferirse que en este caso las mujeres indígenas tienden a asumir pautas occidentales de atención del parto y quizás cuentan también con una mejor oferta y acceso a los servicios de salud. Por el contrario los porcentajes más elevados de partos fuera de las instituciones de salud se registran en La Paz, Potosí, Oruro y Beni.

Sin duda estas pautas de atención del parto influyen o condicionan las posibilidades de inscripción oportuna de los nacimientos, tanto para una correcta emisión del certificado de nacido vivo como para la posterior derivación para su inscripción y obtención del acta de nacimiento en el Registro Civil.

Cuadro 3. BOLIVIA: POBLACIÓN FEMENINA INDÍGENA DE 15 AÑOS O MÁS DE EDAD, POR LUGAR DE ATENCIÓN DEL ÚLTIMO PARTO, SEGÚN DEPARTAMENTO, CENSO 2001 (en porcentaje)

| DEPARTAMENTO | LUGAR DE ATENCIÓN DEL ÚLTIMO PARTO | | | |
|--------------|------------------------------------|--------------------------|-----------------|---------------|
| | Total | Establecimiento de salud | En un domicilio | En otro lugar |
| TOTAL | 100.00 | 40.88 | 56.52 | 2.61 |
| Chuquisaca | 100.00 | 39.84 | 57.61 | 2.55 |
| La Paz | 100.00 | 30.61 | 66.80 | 2.58 |
| Cochabamba | 100.00 | 53.13 | 44.33 | 2.54 |
| Oruro | 100.00 | 38.79 | 58.58 | 2.63 |
| Potosí | 100.00 | 28.38 | 68.33 | 3.29 |
| Tarija | 100.00 | 55.70 | 42.57 | 1.73 |
| Santa Cruz | 100.00 | 61.77 | 36.23 | 2.00 |
| Beni | 100.00 | 35.72 | 59.37 | 4.91 |
| Pando | 100.00 | 51.77 | 45.31 | 2.91 |

Fuente: INE, VAI, UNFPA. La Paz, noviembre 2003

Con relación a las figuras que participan en la atención del último parto, es mayoritaria la participación de los médicos, prioritariamente en Santa Cruz, Tarija y Cochabamba. Pero en segundo lugar llama la atención que lo predominante en los casos de partos no institucionalizados que las parturientas no parecen tener un apoyo en esa situación, indicando que se “se atienden ellas mismas” (22%); esta respuesta es mayor aún en Potosí, Oruro y La Paz. La presencia de parteras se destaca en Beni en La Paz y otras personas intervienen más activamente en Potosí, Beni, Pando y Chuquisaca.

La población indígena, en general, es la que registra mayores tasas de fecundidad respecto a la población no indígena. Asimismo, los que residen en área rural son los que registran altas tasas de fecundidad en los tres censos, tanto para la población indígena como para la no indígena.

La tasa global de fecundidad en las mujeres alfabetas alcanza a 6 hijos por mujer y en el área urbana a 3.5 hijos por mujer; la tasa global de fecundidad en las mujeres analfabetas en el área rural alcanza a 7.4 hijos por mujer y en el área urbana llega a 5.7 hijos por mujer. La evidencia empírica nos muestra una relación inversa entre la fecundidad y la educación; es decir, cuanto mayor sea el nivel de instrucción alcanzado por las mujeres en edad fértil, menor será el nivel de fecundidad, estas connotaciones se hacen más pronunciadas, según el lugar de residencia.

5.2. Estado de situación del subregistro y la indocumentación.

El único dato estadístico oficial disponible referido al subregistro de personas es el que surge de una pregunta incluida en el último Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, en la que se consigna:

“¿Está inscrito su nacimiento en el registro civil?”

A partir de esta pregunta el Censo arrojó un 10% de personas que respondieron negativamente a dicha pregunta. La misma no es suficientemente clara ya que no permite discernir quienes pueden haber respondido negativamente aún habiendo registrado su nacimiento en el Registro Civil, pero al no disponer de su partida de nacimiento respondieron negativamente.

Por otra parte esta pregunta nada dice respecto de la indocumentación, tema que no es abordado por el Censo ni por ningún otro relevamiento estadístico de carácter oficial. Es decir que no se cuenta en Bolivia con información estadística oficial confiable que permita dimensionar adecuadamente ambos problemas: el subregistro de nacimientos y la indocumentación.

Asumiendo la no exhaustividad de esta información, se cuenta además con algunos datos desagregados que indicarían que el problema se concentra en las áreas rurales en las que el subregistro alcanza al 12,8% en tanto que en las áreas urbanas es del 7,61% (Censo 2001, INE); también se estimó que el 55,2% de las personas no registradas pertenecen al rango etéreo de niños y niñas de hasta 12 años, lo que representa el 15,7% sobre el total de los niños y niñas en dicho rango de edad.

En el ámbito oficial otras dependencias oficiales manejan algunos datos al respecto; tal es el caso de la Corte Nacional Electoral (responsable del Registro Civil y de los Padrones Electorales) el 9,58% de los bolivianos y bolivianas son indocumentados; la Policía (responsable de la emisión de las cédulas de identidad) afirma que el 30% de la población no tiene cédula de identidad, en tanto que el Programa Existo Yo Existe Bolivia (que se describirá en el capítulo siguiente) coincidentemente considera la existencia de aproximadamente 1.812. 867 indocumentados (21,9% de la población)⁵.

Según los datos del INE (9,58% de personas no inscritas) de 4.034.357 indígenas del país, 311,753 no están inscritos en el registro civil (7,73%). En área urbana, la población indígena no inscrita en el registro civil alcanza a 107.667 (5,91%), en tanto

⁵ Eduardo Ballón Echegaray : “Derecho a la Identidad y la Participación Ciudadana en Bolivia”, Swedish International Development Cooperation Agency, Sida. Sida Evaluation 07/13, Commissioned by Sida, Department for Latin America. 2007.

que los del área rural a 204.086 (9,22%).⁶ Según el Director del Registro Civil el problema del subregistro se concentra por un lado en los Departamentos de Beni y Pando que presentan dificultades de accesibilidad geográfica y entre los pueblos indígenas del altiplano, en función de aspectos culturales que inciden en las formas de configuración de las familias y en la adhesión o no a instrumentos administrativos que formalizan relaciones vinculares (certificados de matrimonio, certificados de nacimiento, lo que valoran es la ceremonia pero no la disposición de un elemento escrito que convalide esa unión o ese nacimiento). Esta situación se repite en relación con los afro bolivianos que viven en la zona de Yungas (Municipios de Coroico, Chullmani, Irupana, ya que si bien no se cuenta con datos estadísticos, las organizaciones que los representan consideran que casi el 40% de la población negra tiene problemas de documentación (sin registro, o con errores en los registros).

Por otro lado, un conjunto de estudios y estimaciones realizadas por organismos de cooperación internacional, proporcionan algunos datos aproximados a partir de los cuales caracterizar el estado de situación. De ese modo según datos de UNICEF del año 2005, mencionados por la publicación de Plan Internacional: “Hazme Visible. Estudio de situación y bases de un Programa regional de apoyo al registro de nacimientos de niños y niñas” (junio de 2007, Bolivia), se indica que:

- Se producen aproximadamente 255.000 nacimientos por año (datos de 2003),
- La tasa de inscripción de nacimientos es del 82%, lo cual indicaría un porcentaje de subregistro más elevado que el arrojado por el Censo, ya que se situaría alrededor del 18% y no del 10% como lo indica esta fuente oficial.

A su vez y en relación con el problema de la indocumentación datos elaborados por el DFID⁷ indican que entre el 20 y el 30% de la población boliviana (entre 1.654.865 y 2.482.297 de personas) carecían del carné o cédula de identidad (CI). Siendo que en las zonas más marginalizadas del país, esta cifra alcanzó hasta un 55% de ausencia de partidas de nacimiento y un 84% de ausencia de carnet o cédula de identidad.

En cuanto a las diferencias según sexo datos del Censo indican a nivel nacional, de la población total, 45,20% (que corresponde a 3.740.171 mujeres) se encuentra inscrita en el registro civil, siendo la proporción menor con relación a los hombres que alcanzan a 45,22% que representa 3.741.410 hombres. En el área urbana, la población femenina registrada en el registro civil alcanza a 47,30%, 2,22 puntos porcentuales mayor que los hombres que se registraron y que alcanza a 45,08%. En el área rural, sucede todo lo contrario, 45,44% de los hombres están registrados en el registro civil, 3,73 puntos porcentuales menos se encuentran las mujeres que se registraron en el registro civil, es decir 41,71%.

El estudio realizado por Plan Internacional⁸ ya mencionado, afirma que la pobreza es “el denominador común de los segmentos sociales que no logran inscribir nacimientos en el Registro Civil” (pag. 98), señalando además que los grupos más afectados son en primer lugar, los niños de poblaciones rurales en situación de pobreza y extrema pobreza situados en los departamentos del eje central, que no pueden costear los gastos directos e indirectos; en segundo lugar, los niños de zonas urbano-populares que no acceden al registro civil por diversos factores (por ejemplo además de las

⁶ INE: “Bolivia: Características sociodemográficas de la población indígena”, 2003.

⁷ The Department for International Development (DFID) - UK Government

⁸ Plan Internacional: “Hazme Visible. Estudio de situación y bases de un Programa regional de apoyo al registro de nacimientos de niños y niñas”. Junio de 2007, Bolivia.

carencias económicas por problemas de documentación de sus padres) y en tercer lugar, los grupos étnicos de la amazonía boliviana, los llanos, y la zona del Chaco que no se inscriben por factores económicos, jurídicos, geográficos y culturales.

Si bien el denominador común por excelencia es la pobreza, la condición rural y aislada de algunos territorios implica además la ausencia del Estado, determinando esto una situación de lejanía física de las oficinas y direcciones departamentales del Registro Civil (que se asientan en las ciudades cabeceras de los departamentos). Es decir que hay una imposibilidad material tanto económica como física de estos grupos para acceder al registro oportuno de los nacimientos y un problema de inadecuada distribución de la oferta del servicio por parte del Estado, que no está orientada por las necesidades de los receptores, sino por criterios burocrático - funcionales.

A esto se suma la existencia de prácticas discriminatorias en las propias oficinas del registro civil, de las que son víctimas los grupos étnicos y las mujeres principalmente, las que se expresan en maltrato y no respeto de los nombres indígenas.

La situación de Bolivia en cuanto a la visibilización de ambos problemas es peculiar en la región, ya que desde hace por lo menos una década el estado a través de las distintas gestiones de gobierno ha encarado acciones diversas con apoyo de organismos de cooperación, de modo tal que ha habido una consideración del tema como asunto público frente al cual como se describirá en el capítulo siguiente, se han puesto en ejecución diversas respuestas.

A partir de las esas experiencias de acciones de carnetización, se ha puesto en evidencia la existencia de un problema relevante que es el referido a “la mala documentación”, que afecta según estimaciones elaboradas por los proyectos y experiencias de carnetización, a un porcentaje similar de población que el observado para la indocumentación y quizás también alcance a un número más alto de personas. Nos referimos a la existencia de errores y no coincidencias entre la forma en la que están registrados los nombres en la partida de nacimiento y el registro disponible en el Registro Civil; errores en las fechas y errores de otro tipo en los datos de filiación, los que para su resolución requieren trámites administrativos o proceso judicial que a su vez implican costos elevados para su gestión y resolución.

5.3. Síntesis y conclusiones.

Sintetizando lo expuesto los datos más relevantes que configuran situaciones de vulnerabilidad que pueden afectar las posibilidades de acceder al registro oportuno de los nacimientos y a la documentación son los siguientes:

- Casi 4 de cada 10 personas en Bolivia viven en áreas rurales, los departamentos predominantemente rurales son Chuquisaca, Potosí y Pando.
- Más de la mitad de la población boliviana (58,6%) es pobre según los datos del INE; si bien la distribución de la pobreza es heterogénea, ésta se concentra en Potosí (79,7%), Pando (72,4%) y Chuquisaca (70,1%).
- La pobreza moderada alcanza al 53,9% en las áreas urbanas en tanto que asciende al 78,8% en las áreas rurales. Mayor es aún la diferencia cuando se analiza la distribución de la pobreza extrema la cual asciende a 62,3% en las áreas rurales y solo es del 25,7% en las zonas urbanas, observándose entonces una alta asociación entre ruralidad y pobreza.
- El 62% de la población boliviana es de origen indígena y el 38% es no indígena, según autoidentificación relevada por el censo. El 79,2% de la

población no indígena vive en áreas urbanas y el 57,1% de los indígenas viven en zonas rurales. Por lo tanto a la relación entre pobreza y ruralidad se agrega la condición étnica como un término adicional, estableciéndose una fuerte asociación entre pobreza-ruralidad- condición étnica. Existen además alrededor de 50 mil afrobolivianos que viven en la Zona de Yungas de difícil accesibilidad los que también son predominantemente pobres.

- Los datos referidos al nivel educativo de la población muestran fuertes desigualdades por área urbana - rural y según sexo. Entre la población rural el porcentaje de personas que llegan solo al nivel primario es 18 puntos más alto que el promedio.
- El 17% de las mujeres no tiene ningún estudio, siendo que entre los hombres ese porcentaje es mucho menor situándose en el 5%; repitiéndose esta desventaja en todos los ciclos del trayecto educativo; es decir las mujeres en Bolivia tienen menos chances de acceder y permanecer en el sistema educativo. Son las mujeres rurales las que se destacan por ser aquellas que menos acceden a la educación ya que el 34% no tiene ningún estudio, mostrando esto una clara discriminación respecto de los varones entre los que ese porcentaje solo es del 11%.
- 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 hombres se acerca a 1 de cada 10. Potosí y Chuquisaca se destacan por superar el porcentaje de analfabetismo de las mujeres a nivel nacional en 15 y 13 puntos respectivamente; estos departamentos se cuentan entre los que concentran un alto porcentaje de población en situación de pobreza y ruralidad. Tanto en áreas urbanas como rurales las mujeres alcanzan casi 2 años menos de escolarización que sus pares varones. La asistencia a la escuela por parte de las mujeres indígenas es menor que la de los hombres (diferencia porcentual de 5,86 puntos en el promedio nacional) siendo evidente que esta diferencia en detrimento de las mujeres se acrecienta en los departamentos con altos niveles de pobreza más pobres como es el caso de Chuquisaca, Oruro y Potosí.
- La elevada tasa de mortalidad infantil (54 por mil) muestra desigualdades pronunciadas las que indican los niveles de exclusión crecientes en relación con la pobreza, la ruralidad y la condición indígena. Es alarmante la cifra alcanzada en el Departamento de Oruro caracterizado por la alta concentración de población rural, indígena y pobre; al igual que Potosí y Chuquisaca que reúnen características similares. La tasa de mortalidad infantil más alta se presenta en las madres analfabetas con 92 por mil nacidos vivos y en las madres que son alfabetas desciende a 62 por mil nacidos vivos.
- Las mujeres indígenas preferentemente atienden sus partos fuera de las instituciones de salud (más del 56% de las mujeres de 15 y más años) privilegiando la ocurrencia de los nacimientos en sus domicilios. Solo el 41% manifiesta asistir a los centros hospitalarios para el nacimiento de sus hijos.

Algunas conclusiones que se derivan de los datos recogidos y son relevantes para los propósitos de esta consultoría son las siguientes:

- El Censo Nacional de Población y Vivienda arrojó un 10% de personas que no tienen inscrito su nacimiento en el Registro Civil; en las áreas rurales el subregistro alcanza al 12,8% en tanto que en las áreas urbanas es del 7,61%;

también se estimó que el 55,2% de las personas no registradas pertenecen al rango etáreo de niños y niñas de hasta 12 años, lo que representa el 15,7% sobre el total de los niños y niñas en dicho rango de edad. Esto se asocia según los datos censales aportados en los ítems anteriores, con altos niveles de pobreza rural, analfabetismo, y baja utilización de los servicios de salud por razones culturales.

- El 9.58% de los bolivianos y bolivianas son indocumentados; la Policía (responsable de la emisión de las cédulas de identidad) afirma que el 30% de la población no tiene cédula de identidad. Sobre 4.034.357 indígenas del país, el 7,73% no están inscritos en el registro civil. En área urbana, alcanza a 5,91%, en tanto que en áreas rurales es el 9,22%. En el área rural, el 45,44% de los hombres están registrados en el registro civil, en tanto que el 41,71% de las mujeres se registraron en el registro civil, es decir alrededor de 3 puntos menos que los hombres.
- Se ha puesto también en evidencia la existencia como problema relevante el referido a “la mala documentación”, que afecta según estimaciones elaboradas por los proyectos y experiencias de carnetización, a un porcentaje similar (casi 30%) que el observado para la indocumentación y quizás también alcance a un número más alto de personas adultas.
- Las políticas públicas deberán estar enfocadas a contribuir a la reducción del número de personas indocumentadas, preferentemente poniendo el foco en las mujeres en situación de pobreza viviendo en áreas rurales, ya que parecería haber condiciones de inaccesibilidad económicas, geográficas y de oferta de servicios del estado, que operan especialmente en detrimento de las mujeres, y esto conlleva la reproducción intergeneracional de las situaciones de indocumentación, como lo es el subregistro de los nacimientos, que invisibiliza la existencia de niños y niñas que requieren de los servicios y protección del estado.
- La diversidad de información producida por diferentes fuentes y no siempre consistente indica que no se ha avanzado significativamente en la revisión crítica y en el fortalecimiento de los sistemas de información que permitan construir datos confiables y estadísticamente válidos que logren una adecuada caracterización y dimensionamiento del problema

6. EL ESTADO BOLIVIANO FRENTE AL REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS.

El proceso político boliviano en los últimos años puso en evidencia la importancia de los procedimientos electorales para asegurar la democracia, de lo cual se desprendía la necesidad de contar con padrones electorales exhaustivos (que incluyeran efectivamente a la población en edad de votar) y confiables; esta preocupación puso al descubierto el problema de “la indocumentación legal” de una significativa proporción de la población, ya que éste constituye un obstáculo para la participación política de los ciudadanos.

A partir entonces de una preocupación por democratizar los procesos electorales se evidenció un aspecto de carácter más estructural que habla de la exclusión y discriminación existente en la sociedad boliviana, el cual se expresa en las barreras de acceso a la identidad legal como derecho.

6.1. El sistema de registro de nacimientos y de documentación en Bolivia, marcos normativos y procedimientos.

6.1.1. El sistema de registro y documentación.

Dos son los sistemas que tienen responsabilidades directas sobre el registro y documentación de las personas en Bolivia: el sistema civil representado por la Corte Nacional Electoral (CNE) y el Registro Civil (RC), y el sistema policial representado por el área de Identificación de la Policía Nacional (PN).

i. CNE y Registro civil

La Corte Nacional Electoral tiene a su cargo la elaboración de los padrones electorales y el servicio del Registro Civil. De ella dependen las Cortes Departamentales Electorales que son los órganos encargados de dirigir y administrar los servicios en cada jurisdicción, es decir por un lado la entrega de partidas de nacimientos, como el registro de las personas para votar. Su propósito fundamental está centrado en velar por la transparencia de los procesos electorales. Es un organismo colegiado y como tal sus formas y procedimientos para la toma de decisiones son también colegiados.

El Departamento del Registro Civil (RC) es desde 1992 una dependencia de la CNE, del cual a su vez dependen nueve (9) Direcciones Departamentales de RC que forman parte de las Cortes Departamentales.

En dichas Direcciones trabajan los Oficiales de Registro Civil quienes son elegidos por los miembros de la Corte Departamental por un plazo de cuatro (4) años, a través de una convocatoria pública. Existe un Reglamento para los Oficiales del Registro Civil, que establece los perfiles y requisitos que son iguales para todos los Departamentos.

Su función es la registrar los hechos vitales, y específicamente en el caso que nos ocupa registrar los nacimientos, trámite que se constituye en prerequisite para la posterior obtención del carnet de identidad a partir de los 18 años.

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.

Actualmente se están organizando los registros por distrito de manera tal de poder contar con información territorial desagregada, que permita identificar y dimensionar el problema del subregistro y/ o del mal registro por distrito, consolidando los datos en una base centralizada (esto está en proceso de informatización) de modo tal de facilitar a las personas la reconstrucción de su documentación y registro sin tener que trasladarse de un sitio a otro.

ii. Policía Nacional.

Con respecto al Sistema de la Policía Nacional (PN) a través de la Dirección Nacional de Identificación Personal, es la única instancia que puede emitir el carnet de identidad. Ésta depende del Ministerio de Gobierno y la cuestión de la identificación cuya responsabilidad está asignada a la Dirección Nacional de Identificación Personal, es una más en el conjunto de tareas que le competen.

La PN tiene delegaciones para la función de carnetización solo en las capitales de los nueve departamentos del país, implicando esto complicaciones y dificultades para el acceso al carnet de identidad de las personas que viven en áreas rurales.

Las condiciones de confiabilidad e inviolabilidad del carnet o cédula son escasas, ya que no se ha incorporado tecnología actualizada (ni siquiera cuenta con la toma de huellas digitales); de modo tal que la cédula no es un documento seguro. A su vez el hecho de que el registro de personas y la cedulación sean funciones que dependen de dos organismos diferentes con racionalidades e intereses distintos, ha dificultado hasta aquí la complementariedad de las acciones así como ha sido un obstáculo para la consolidación de bases de información únicas y consistentes.

6.1.2. Procedimientos y marcos normativos vigentes para el registro y documentación.

i. Procedimientos vigentes.

El acta o certificado de nacimiento se obtiene en Bolivia en forma gratuita. Se accede a este cuando los padres una vez producido el nacimiento se dirigen a las oficinas del RC para inscribir al niño/a presentando para tal efecto el “certificado de nacido vivo” el que es extendido por el médico que asistió el parto y ante dos testigos que acreditan la identidad del niño/niña..

El certificado de nacido vivo que es emitido en los establecimientos de salud; de éste se entrega una copia a los padres y otra copia se envía al Sistema Nacional de Información de Salud, que consolida los datos referidos a hechos vitales y confecciona las estadísticas vitales. Con la copia en su poder los padres se presentan en el RC para efectuar el registro del nacimiento y obtener el acta de nacimiento.

Cuando el nacimiento no se ha producido en un establecimiento de salud, no se cuenta con el certificado de nacido vivo emitido por un profesional de la medicina, en ese caso la opción que se ha habilitado es la declaración de ambos padres ante el RC; y en el caso de que solo uno de los progenitores se hiciera cargo de la inscripción del nacimiento, se le requiere en ese caso la presentación del certificado de nacimiento.

Estas opciones que facilitan la inscripción de los nacimientos, también producen algunos efectos adversos en términos de la no consistencia de la información, ya que de este modo un nacimiento puede estar registrado en el RC y no estar identificado para las estadísticas vitales y también se da la situación inversa: el nacimiento se registra en las estadísticas vitales pero si los padres no concurren al RC éste no figura en dichos registros.

Una particularidad del sistema normativo boliviano es que el plazo para el registro oportuno de los nacimientos se extiende hasta los 12 años de vida de los niños/as; recién a posteriori de esa edad al no haberse producido el registro se requiere realizar un trámite administrativo para la inscripción del nacimiento. Este trámite se realiza ante la oficina Departamental del RC y su costo es de aproximadamente USD 13. Hasta hace unos años atrás este trámite era judicial lo cual implicaba una gestión más larga y costosa, y es uno de los aspectos que se ha flexibilizado para contribuir a aumentar la cobertura de registros de nacimientos.

Esta disposición de algún modo establece un periodo de tiempo que contempla algunas pautas culturales de los pueblos indígenas, los que en muchos casos esperan hasta que el niño haya superado los primeros cinco años de vida para luego inscribirlos; es decir, se espera a constatar que el niño sobrevivirá y de ese modo los tiempos para su inscripción son largo, lo cual estaría contemplado al establecer el plazo de hasta los 12 años como período de inscripción oportuna de los nacimientos.

ii. Marcos normativos vigentes.

La Ley 2616 / 2003 significó un cambio significativo en el camino emprendido por Bolivia en relación con hacer accesible en forma universal el derecho a la identidad.

En el **Artículo 30°**: *“(la) inscripción (del nacimiento), debe efectuarse con la comparecencia personal de los padres biológicos y la presentación del certificado de nacido vivo, extendido por los centros médicos públicos y privados y, en defecto de estos por autoridades administrativas municipales o eclesiásticas.*

En caso de indocumentación de los padres biológicos, la identificación de los mismos y la filiación del recién nacido, será acreditadas mediante la declaración de dos testigos que deberán tener conocimiento personal de ambos hechos y deberán ser mayores de edad.

La inscripción de niños de padres desconocidos queda sujeta a lo previsto en el Artículo 98° y Disposiciones transitoria Primera, del Código Niño, Niña y Adolescente, modificado por la presente Ley. La inscripción de adolescentes o mayores sin límite de edad, quedará sujeta a trámite administrativo en la forma establecida por el reglamento especialmente dictado para el efecto, por la Corte Nacional Electoral”.⁹

Uno de los problemas más relevantes en este tema es el referido a “errores en los registros”, por ello con la finalidad de resolver de manera más ágil y accesible para la población estos problemas la Ley referida propuso la modificación de los Artículos 21° y 22°, quedando establecido lo siguiente:

“Artículo 21°: *“La rectificación y corrección de errores de las letras de los nombres y apellidos de las personas inscritas y la rectificación y complementación de datos asentados en partidas de nacimiento, matrimonio y defunción, así como el cambio o adición de nombre o apellido y la rectificación de sexo, se realizará mediante trámite administrativo seguido ante las direcciones Departamentales de Registro Civil. Este trámite administrativo se cumplirá sin modificar la identidad, fecha de nacimiento, filiación, lugar de nacimiento, originalmente registrados.*

Artículo 22°.- *La rectificación de la fecha de nacimiento, la filiación y el lugar de nacimiento, sólo podrán efectuarse en virtud de sentencia judicial, pasada en autoridad de cosa juzgada.”*

Respecto de la gratuidad y el reconocimiento del derecho de la madre a inscribir a sus hijos la ley prevé y flexibiliza criterios.

En el **Artículo 96°** se establece paridad entre padre y madre al establecer que *“El derecho a la identidad del niño, niña y adolescente, comprende el derecho al nombre propio e individual, a llevar tanto apellido paterno como materno y, en su defecto a llevar apellidos convencionales, a gozar de la nacionalidad boliviana y a conocer a sus padres biológicos y estar informado de sus antecedentes familiares.*

El **Artículo 97°**. Garantiza la gratuidad de la inscripción al establecer que *“Todo niño o niña, hasta sus doce años, debe ser inscrito en el Registro Civil y recibir el primer Certificado en forma totalmente gratuita y llevar un nombre que o sea motivo de discriminación en ninguna circunstancia.*

⁹ Texto de la Ley 2616, Ver Anexo III del presente Informe.

Por último el **Artículo 98°** dispone acerca de la situación de niños con padres y o madres desconocidas, estableciendo que: *“En el caso de niños y niñas de filiación desconocida, dentro de los treinta (30) días del ingreso a instituciones gubernamentales o privadas de atención a la niñez, los Directores de las mismas, solicitarán su inscripción ante el Juez competente y a tal fin consignarán los nombres y apellidos convencionales del niño o niña y, los correspondientes a los padres ficticios, sobre la base de criterios de pertenencia geográfica al lugar de registro. En el caso de hijos no reconocidos de padres o madres solteros; la inscripción procederá con un apellido paterno o materno convencional, según corresponda, en virtud de Resolución Administrativa. El apellido convencional, deberá provenir de los apellidos de la tradición familiar del padre o de la madre, según sea el caso, hasta el cuarto grado de parentesco consanguíneo”*.

Otro marco normativo significativo en relación con el registro y la documentación lo constituye el Decreto Supremo No. 27915 del 13 de diciembre de 2004 (ver Anexo IV). El mismo establece en sus artículos 1 y 2 el derecho a la inscripción gratuita de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas de todo el país, hecho que por razones económicas, accesibilidad y disponibilidad de oficinas de Registro Civil no se ha podido efectuar dicho trámite. Estableciendo lo siguiente:

Artículo 1.- (OBJETO). *“El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer la inscripción gratuita en el Registro Civil de todas aquellas personas indocumentadas, hombres y mujeres desde sus dieciocho años adelante, sin límite de edad, que no hayan registrado su partida de nacimiento y que sean provenientes de los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas de todo el país, que por razones económicas, accesibilidad y disponibilidad de oficinas de Registro Civil, no han podido efectuar dicho trámite.*

Artículo 2.- (INSCRIPCIÓN). *La inscripción procede a solicitud personal del beneficiario, mediante trámite administrativo seguido por el Oficial del Registro Civil, conforme lo establece la Ley N° 2616; la gratuidad solo alcanzará a la obtención del primer certificado de nacimiento.”*

Por último cabe consignar que en relación a la documentación el gobierno boliviano dicta en el año 2006 un Decreto Supremo sobre cedulación No. 28626 (ver Anexo V) , por el cual crea el Programa de Cedulación Gratuita”, conocido como Existo Yo, Existe Bolivia Movilización por la Identidad, el que es descrito en el punto 6.3 del Informe.

Este Decreto tiene por objeto asegurar la masiva participación de los ciudadanos y ciudadanas bolivianas en los procesos electorales que devienen de la promulgación de las Leyes de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y al Referéndum Autonómico, para la reforma total de la Constitución Política del Estado. Para lo cual se requiere su inscripción en los registros civil y electoral, con el fin de que cada uno cuente con su respectiva cédula de identidad personal.

Por último cabe destacar que el RC junto con la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso, el apoyo de Plan Internacional ha elaborado y elevado un Proyecto de Ley denominado **“Identidad Ciudadana sin Exclusión Social” (Proyecto de Ley N° 189/2006-2007)**.

Este tiene por objetivo garantizar el **Derecho a la Identidad**, estableciendo la gratuidad de la inscripción y entrega del primer Certificado de Nacimiento y la primera Cédula de Identidad para todos los bolivianos y bolivianas **sin límite de edad**. Así mismo se propone sanear las partidas inscritas en los libros de Registro Civil y

homogeneizar los registros públicos de personas y respetar la identidad cultural de los Pueblos Indígenas, Originarios y Etnias en lo referente a sus nombres y apellidos.

Para ello propone un trabajo articulado entre la CNE a través de las Cortes Departamentales, y la Dirección Nacional de Identificación Personal de la Policía Nacional dependiente del Ministerio de Gobierno y el Programa de Cedulación Gratuita para difundir, informar y ejecutar la presente ley.

Este proyecto de Ley (que se encuentra postergado hasta que se resuelva la convocatoria al Referéndum Revocatorio) plantea cuatro cuestiones innovadoras, a saber:

- se fundamenta en el concepto de Derecho a la Identidad,
- plantea el acceso gratuito al certificado de nacimiento y/ cédula en forma gratuita independientemente de la edad de la persona, esto amplía la cobertura y permite llegar a todas las personas que aún no han podido acceder a su correcta y oportuna identificación legal.
- pone énfasis en la necesidad de “sanear” y corregir los errores de registro
- Y propone un trabajo intersectorial y articulado entre los distintos organismos que tienen competencia directa sobre el tema del registro y la documentación, sin alterar las funciones primarias que son de competencia de cada organismo.

Especialmente en el caso de los pueblos indígenas prevé la exención de prueba en las situaciones en las que no se cuenta con documentación respaldatoria para proceder a la emisión del certificado de nacimiento y/ o cedula. Flexibilizando los requisitos actuales aceptando la declaración de dos testigos que sean autoridades originarias.

Otro avance significativo es el referido a la modalidad para el saneamiento de las partidas y registros, planteando que todos los errores serán corregidos vía procedimiento administrativo y en forma gratuita ante el servicio de RC, estableciendo que los errores en nombres y apellidos o fechas de nacimiento deberán acreditar sentencia judicial.

A su vez en el artículo 12 plantea la necesidad de homogeneizar todos los registros públicos de personas, de modo tal que todos tengan datos iguales a los de la partida de nacimiento, y en casos de no coincidencia estos deberán ser corregidos en forma gratuita por la vía administrativa. La sanción y promulgación de esta Ley permitiría un avance sustantivo en términos de regularizar y sanear situaciones de mala documentación y pone reglas basadas en el derecho y la equidad hacia el futuro.

iii. Algunas debilidades del sistema de registro y documentación.

Se evidenció un alto grado de consenso entre los entrevistados respecto de los importantes avances en materia normativa que al ser más flexibles comprenden y resuelven situaciones que operaban como barreras para el acceso y regularización de las situaciones de registro y documentación.

Por otro lado también existe consenso respecto de algunos problemas que se presentan. Por un lado, el referido a la baja calificación de los oficiales del RC, la ocurrencia sistemática de errores en las inscripciones y registros resultantes de su escasa capacitación e idoneidad y de ausencia de pautas de respeto de la diversidad cultural. Esto sin duda genera numerosos problemas por errores en la documentación, que acarrearán consecuencias difíciles de resolver para la población, fundamentalmente para aquella que no dispone de recursos suficientes para hacer frente a los trámites y

gestiones requeridas. A esto se suma que la cantidad de recursos humanos con los que cuenta el RC son insuficientes.

Adicionalmente cabe destacar que estos registradores no tienen una relación de dependencia asalariada con el Registro Civil, sino que sus honorarios devienen del cobro de los aranceles estipulados para cada trámite. Los certificados que deben emitir en forma gratuita son financiados por el Tesoro. Adicionalmente se destaca la baja profesionalización de esta función, ya que para acceder a ella son muy pocos los requisitos que se exigen, siendo nombrados generalmente personas allegadas a las autoridades o referentes políticos locales.

Ambos problemas – la baja calificación y la escasa cantidad de registradores - son las causas que explican la existencia de numerosos problemas de errores de inscripción y registro, es decir que, uno de los problemas relevantes es “el mal registro”, para lo cual sería imprescindible realizar acciones tendientes a “sanear” las actas y registros inconsistentes y que son los que afectan a la población adulta y que se convierten en la barrera inicial para la correcta inscripción y posterior documentación de la población (tanto infantil como adulta).

El cúmulo de problemas en este sentido se refieren a 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; su baja calificación (inclusive para la lecto - escritura), etc. Todos estos errores demandan la realización de un trámite administrativo.

Otro aspecto sobre el cual se han producido avances en términos de facilitar su resolución, es el referido a las disposiciones y marcos regulatorios que implican que ante un error en los datos filiatorios de las personas se deban iniciar trámites administrativos y/o judiciales que implican altos costos directos e indirectos para su resolución.

Con respecto a la documentación la falta de sistemas de información unificados entre el registro de personas y la policía, los escasos resguardos de seguridad del documento y del sistema de emisión de los mismos, hacen que sea fácil en Bolivia acceder a una cédula falsificando datos. Esto pone en riesgo la confiabilidad del sistema en su conjunto y podría avanzarse en su mejora a partir de unificar sistemas de información.

6.2. Las acciones de la Corte Nacional Electoral y el Registro Civil.

A partir del año 2000 aproximadamente la CNE ha venido desarrollando diversas acciones con el propósito de mejorar la cobertura del registro de nacimientos; en forma individual o en alianza y colaboración con otras organizaciones y organismos de cooperación.

Ha llevado adelante campañas de registro de nacimientos así como ha promovido y acompañado propuestas de flexibilización de los marcos normativos. Respecto de las campañas estas no han logrado una continuidad a lo largo del tiempo,

Uno de los proyectos ejecutados por la Corte Nacional Electoral en el año 2002 contó con el apoyo de DFID, DANIDA y los Países Bajos para llevar adelante dos programas: “Para Vivir en Democracia” y “Programa Nacional de Registro Civil”, orientados el primero a la educación ciudadana, y el segundo a facilitar el registro de la población a través de la reestructuración del sistema de Registro Civil, en el contexto de las elecciones presidenciales.

Ambas iniciativas contribuían al fortalecimiento institucional de la Corte así como también a generar una mejor articulación entre los diversos organismos gubernamentales encargados de proveer documentos de identidad, a fin de mejorar la calidad de los servicios y mejorar las posibilidades de participación y ejercicio ciudadano.

Paralelamente se apoyó desde DFID y ASDI al Consorcio de Participación ciudadana integrado por 18 organizaciones de la sociedad civil para implementar un proyecto denominado “Hacia unas elecciones inclusivas”, que apuntó a facilitar la entrega de certificados de nacimiento y cédulas de identidad a la población más pobre y marginada, como parte del ejercicio de derechos elementales, así como a la promoción de educación ciudadana. En este proyecto, el Consorcio trabajó con distintas instituciones gubernamentales como la CNE, las Cortes Departamentales Electorales, la Policía Nacional y el Defensor del Pueblo.

Estas dos iniciativas dan lugar al surgimiento del proyecto “Derecho a la Identidad y Participación” cuya finalidad fue incrementar la participación electoral mejorando el registro y facilitar el acceso a derechos a través de la identidad legal. Este se constituyó en un proyecto “paraguas”, que sirvió de “puente” entre el gobierno y la sociedad civil a partir de la complementariedad de las acciones. “Esta iniciativa buscaba incrementar las capacidades político-institucionales para la gestión democrática, promoviendo una participación política más inclusiva ampliando el registro y documentación entre los sectores marginados, fomentando a través de la educación ciudadana una mayor conciencia de los derechos y obligaciones y de la capacidad de ejercerlos y prestando apoyo a la modernización del servicio de registro civil y al fortalecimiento de la CNE”. (Ballón Echegaray; 2007).

La duración del proyecto se estimó en un año (mayo 2004–abril 2005), pero fue prorrogado mediante distintas ampliaciones y acuerdos, hasta diciembre del 2006. Los recursos comprometidos fueron del orden de los USD 4.470. 507.86. Sumándose a la ejecución del mismo nuevos donantes como el caso de ACDI y el PNUD. Uno de los aspectos a señalar de este proceso es que convergieron en el proyecto dos racionalidades distintas, por un lado la de la CNE cuyo objetivo fundamental era incrementar la participación electoral mejorando el registro; y por otro lado, la racionalidad del CPC cuyo interés estaba centrado en facilitar el acceso a derechos a través de la identidad. Ambas posiciones si bien eran complementarias no fueron del todo acordadas y coordinadas produciendo tensiones en el transcurso del mismo, tal como se lo señala en el Informe de referencia.

Aproximadamente 100 mil personas en los Departamentos de Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca, Oruro, Potosí y La Paz fueron beneficiadas con el registro de nacimientos y/o documentación, orientándose y gestionándose la resolución de otros tantos casos de trámites administrativos y judiciales; así como también se avanzó significativamente en la comunicación e información a aproximadamente 200 mil personas. Es decir que los resultados del proyecto indican que esta estrategia colaborativa entre Estado (CNE) y sociedad civil (CPC) fue fructífera en términos de los impactos logrados.

Además de haberse involucrado específicamente en esta proyecto, en los últimos años la CNE ha realizado numerosas campañas de registro de personas con recursos propios, focalizando las acciones en los Departamentos con mayores niveles de pobreza (Potosí, Oruro y también en Chuquisaca).

En general estas campañas implicaron el desplazamiento de los oficiales de registro civil a las localidades y comunidades alejadas para captar y dar respuesta a la situación de la población con problemas de acceso a las oficinas departamentales.

En estas campañas la CNE ha contado con el apoyo de organizaciones internacionales como Plan Internacional que desde hace cuatro años trabaja sistemáticamente en vinculación con la CNE y la Defensoría del Pueblo en el diseño y ejecución de acciones y de propuestas de reformas legislativas que garanticen el registro universal en Bolivia.

En el caso puntual de las campañas de registro realizadas en los departamentos de Santa Cruz, Potosí, Oruro, Tarija, La Paz, Cochabamba, Plan Internacional aportaba fondos para movilizar a los registradores y algunos materiales necesarios para la campaña. En éstas se registraba en forma gratuita a todos los niños y niñas de hasta 18 años, haciéndose cargo Plan de los costos de los trámites administrativos requeridos para el segmento de 12 a 18 años. También en acuerdo con la CNE se daba resolución en dichas campañas a la situación de indocumentación o subregistro de los padres de los niños a registrar, aceptando la declaración de tres testigos y el testimonio de la autoridad de la ciudad o comunidad respecto de la identidad del adulto.

Al mismo tiempo junto con Plan Internacional han llevado a cabo un programa de capacitación de los registradores civiles con la finalidad de mejorar la calidad de su tarea registral, centrando el foco en la comprensión y manejo de los procedimientos.

En la actualidad se observa que las acciones de la CNE no están articuladas con las desarrolladas por el Programa de Cedulación Gratuita; solo en los casos en que las autoridades municipales requieren una acción conjunta, ambas instancias realizan una tarea de coordinación. Pero no existe una planificación conjunta entre ambos organismos, lo que sin duda permitiría un abordaje más integral de la problemática de subregistro y documentación.

6.3. El Programa Existo yo Existe Bolivia – Programa Nacional de Cedulación Gratuita.

Puede decirse que el tema de la documentación y la identidad, ocupa un lugar importante en la agenda pública boliviana, ya que el gobierno boliviano dicta en el año 2006 el Decreto Supremo No. 28626 sobre cedulación (ver Anexo V) , por el cual crea el Programa de Cedulación Gratuita, conocido como Existo Yo, Existe Bolivia Movilización por la Identidad. Este se sustenta en la convicción de que el acceso a la identidad permite el ejercicio de derechos por parte de las personas, siendo que las consecuencias de no contar con identidad legal tiene implicancias en sus vidas configurando situaciones de vulnerabilidad y exclusión, a las que se suman situaciones de discriminación por pobreza y condición étnica.

La necesidad de implementar este programa se basó por un lado en la estimación de la existencia de aproximadamente 1.500.000 personas indocumentadas, lo que representa alrededor del 17% de la población boliviana.

Actualmente el costo de la cédula de identidad es de aproximadamente USD 2, pero no solo se producen situaciones de indocumentación por dificultades para solventar su costo, sino fundamentalmente - según el Coordinador del Programa- por los **errores en los registros de nacimientos**, cuya solución (como ya se indicó más arriba en este Informe) implican sustanciar un proceso administrativo (hasta hace pocos años proceso judicial) que a su vez implica costos mayores. Mayoritariamente se observan alteraciones en los apellidos y nombre de origen indígena.

Es decir que, las personas que no tienen certificado de nacimiento y/o que tienen errores en la inscripción en los registros, no pueden obtener su cédula de identidad,

sin realizar en forma previa un proceso administrativo. A esto se suma que si viven lejos de las oficinas del RC y además son pobres, no encaran este trámite quedando en la situación de indocumentación y en el caso de ser adultos esto genera una cadena de indocumentación de sus hijos.

Además de los mencionados, algunos de los problemas que el Programa menciona en sus fundamentos son los siguientes:

Discriminación para otorgar documentos de identidad: Certificado de Nacimiento, Carné de Identidad y Registro Electoral a ciudadanos indígenas, ciudadanos pobres de barrios marginales urbanos y ciudadanos mayores a 65 años (adultos mayores), principalmente indígenas, siendo mayor la discriminación en el caso de las mujeres.

Abuso de autoridad en el otorgamiento de documentos, tanto por parte de los Oficiales de Registro Civil, como de Policías en las Direcciones Departamentales de Identificación.

Corrupción para la gestión y trámites de obtención de documentos de identidad en distintos niveles de Registro Civil y Policía Nacional y tramitadores.

Errores en la emisión de las cédulas de identidad. Identificando alrededor de 75.000 cédulas duplicadas, por ausencia de una base de datos controlable y confiable desde la cual se realice un seguimiento permanente.

Inaccesibilidad al trámite para la obtención de carnets de identidad. Imposibilidad de traslado y obtención rápida y segura del carné de identidad ya que los ciudadanos carecen de recursos económicos para su traslado y muchas veces son rechazados por "errores en sus certificados de nacimiento".

Uno de los objetivos principales del Programa es, beneficiar a todos los bolivianos y bolivianas del área rural, principalmente de aquellos lugares donde las condiciones económicas y geográficas les impide dotarse de la documentación.

Para ello una de las premisas es la de llegar a todas las comunidades más alejadas a través de equipos itinerantes. Esta acción se planifica a demanda de las municipalidades o autoridades locales, es decir el Programa no establece criterios de priorización sino que responde a la demanda local.

Una vez expresada esta demanda el Programa establece contactos con las autoridades locales (comunales, vecinales, municipales, políticas u originarias), para elaborar en forma conjunta cronogramas de trabajo en función de diagnósticos que permitan estimar la cantidad de beneficiarios que requerirán cedula gratuita a fin de estimar los recursos y tiempos requeridos para la tarea. En dicha tarea de diagnóstico y planificación participan las escuelas y otras organizaciones locales que tienen conocimiento de la población y de las situaciones de indocumentación. A partir de dicha programación consensuada se compromete el traslado de equipos y personal, para realizar la tarea de cedula.

El Programa trabaja en forma articulada con el sector de Identificaciones de la Policía Nacional, organismo responsable de la emisión de las Cédulas de Identidad. Dos son las acciones que realizan:

- por un lado organizan campañas de cedula itinerantes en forma conjunta entre el Programa y la Policía, y por otro,

- realizan en forma conjunta la transcripción de los registros del archivo central de la Policía (que son manuales) a una base informática.

Es decir que en esta acción conjunta, la Policía sigue siendo el ente responsable de la emisión de las cédulas de identidad, y el Programa aporta una logística adecuada para organizar y movilizar los equipos itinerantes, aporta equipamiento informático, impresoras y plastificadoras para la emisión de los carnets y dio inicio a la informatización / digitalización de los registros de identificaciones.

Hasta el momento el Programa ha cedulao a 353 mil personas, siendo la meta a lograr en el año 2009, 900 mil personas ceduladas. Por otra parte, según el responsable del Programa, se han digitalizado aproximadamente 4 millones de registros, y el 30% de estos registros digitalizados ya ha sido incorporado a la base de datos.

Los requisitos que el Programa estipula son los siguientes:

| Para la emisión de la cédula de identidad por primera vez para las personas menores de 18 años son los siguientes | Para la emisión de la Cédula de Identidad por primera vez a personas mayores de 18 años |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Certificado de Nacimiento original • Autorización de los padres adjuntando fotocopia de sus respectivas cédulas de identidad | <ul style="list-style-type: none"> • Certificado de Nacimiento original • RUN • Certificado de Bautizo • Libreta de Servicio Militar • Libreta Familiar del titular y/o de los padres. • Certificado de radicatoria de las TCOs u OTBs • Libreta de colegio • Dos Testigos con Cédula de Identidad. |

En la cedula de identidad boliviana convergen los siguientes elementos que en su conjunto hacen a la identidad de una persona

- El nombre y apellido que define a cada persona como única y la hace distinta de otra.
- La nacionalidad, entendida como el vínculo jurídico existente entre una persona y un estado determinado, generando derechos y obligaciones entre ambos.
- El número de la Cedula de Identidad que garantiza la individualidad de cada ciudadano del país.
- La fecha de nacimiento que establece la edad cronológica de las personas y le da derechos y obligaciones ciudadanas.
- El estado civil de la persona que establece la calidad en la que se encuentra.
- La profesión, grado de instrucción u ocupación del ciudadano.

Respecto de los fondos disponibles, el Programa ha contado en 2006 y 2007 con fondos aportados por el Gobierno Venezolano y con fondos del presupuesto nacional. Durante el año 2008 ha ejecutado solo fondos del presupuesto nacional, dado que el aporte de Venezuela ha sido en equipos (notebooks y cámaras de fotos). Están

necesitando una ampliación del presupuesto y también se están realizando gestiones para obtener fondos de la cooperación canadiense. Si bien no se pudo obtener un costo de cada brigada, se informó que el costo de emisión de cada cédula es de alrededor de 10 bolivianos (USD 1,50).

Una de las necesidades identificadas por los responsables del Programa es reforzar el aspecto financiero del mismo, para lo cual se cuenta con disposición y expectativa de aplicar a financiamiento externo.

El Programa no coordina acciones con la CNE, esto implica que solo se chequean los datos de las personas a cédular con las bases del RC (tarea realizada por la Policía), no se realizan actividades conjuntas; para ello se necesitaría consensuar y firmar un convenio. Según el coordinador del Programa la meta es que en el próximo año se transfieran las capacidades y tecnología al sector de Identificaciones de la Policía para que de ese modo esta metodología de trabajo sea apropiado por el organismo competente y el programa desaparezca, o bien se constituya en un equipo de apoyo técnico de dicho organismo.

6.4. Los Programas Sociales y el acceso a la identidad legal.

A continuación se realiza una breve caracterización de programas sociales implementados por el gobierno boliviano que además de estar orientados a superar situaciones de exclusión social como pueden ser el abandono escolar, la falta o bajos ingresos en la vejez y el acceso universal a la salud, establecen como requisito para la recepción de estas prestaciones (basadas dos de ellas en transferencias monetarias) la presentación del acta de nacimiento y/ o de la cédula de identidad, poniendo de relieve la importancia estratégica de la identidad legal de las personas como derecho que garantiza el ejercicio de otros derechos.

Se describen a continuación la Renta Dignidad, el Bono Juancito Pinto y la Ley de Seguro Universal de Salud y el Programa de Salud Comunitaria Intercultural.

6.4.1. Renta Dignidad

Es un pago vitalicio instaurado por el Gobierno Boliviano en el corriente año (2008) para todos los bolivianos y bolivianas mayores de 60 años. Esta es una medida de carácter histórico que busca reparar la injusticia a la que han sido sometidos muchos sectores de trabajadores y trabajadoras bolivianos como las empleadas domésticas, los taxistas, las amas de casa, los mineros, los artesanos, los campesinos, los profesionales libres que no tienen ninguna cobertura cuando llegan a la vejez.¹⁰

En los fundamentos del Programa se menciona que esta es una medida sostenible en el tiempo ya que se sustenta en los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), la rentabilidad de las empresas capitalizadas en el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y el Tesoro General de la Nación (TGN).

La Renta Dignidad tiene un basamento constitucional que muestra el alto compromiso con la situación de las bolivianas y bolivianos mayores de 60 años.

¹⁰ Al igual que el Bono Juancito Pinto se inscribe en el pilar "Bolivia Digna" del Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática", ya que contribuye fundamentalmente a erradicar la pobreza y la exclusión. Se fundamenta en la Sección VII de la Nueva Constitución Política Del Estado referida a los Derechos de las Personas Adultas Mayores - del Capítulo V (Derechos Sociales y Económicos) que establece: Art. 67. I. Además de los derechos reconocidos en esta Constitución, todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana. Art. 67. II. El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco de seguridad social integral, de acuerdo con la ley.

Los beneficiarios de la Renta Dignidad son todos los bolivianos y bolivianas mayores de 60 años que residen en el país. Aquellos que no perciben renta o jubilación, reciben 2.400 bolivianos (200 bolivianos mensuales), en tanto que los jubilados y rentistas reciben 1.800 bolivianos (150 bolivianos mensuales). Se estima una cobertura de 676.009 bolivianas y bolivianos mayores de 60 años que se beneficiarán con el pago de la renta.

Para cobrar la Renta Dignidad se debe presentar el Carné de Identidad (se consideran válidas las cédulas caducas) o el Registro Único Nacional (RUN)¹¹ y adjuntar dos fotocopias del documento presentado.

6.4.2. Bono Juancito Pinto

A través del DECRETO SUPREMO N°28899 el Presidente Evo Morales creó el subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto” en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo – PND.

Este constituye un incentivo a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas de 1ro a 6to año de primaria, en las unidades educativas públicas de todo el territorio nacional. El Decreto establece el valor del Bono en Bs200 anuales (aproximadamente USD 28,5) y su entrega se realiza en dos cuotas, cada una de Bs100. El primer pago se efectúa al inicio de la gestión escolar y el segundo pago a la finalización.

En el año 2007 se aprobó una extensión del Bono con el propósito de beneficiar a alumnos de educación especial y unidades juveniles adultas que tienen niños y niñas y en una segunda fase se extendió hasta los alumnos de 8vo año. Su cobertura alcanzó a aproximadamente 1,4 millones de niños escolarizados en 13.181 unidades educativas del país durante el año 2007.

El financiamiento del primer año (2006) del Bono fue de Bs248.500.000 (aproximadamente USD 35 millones) provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos. Para hacer posible el pago del Bono se cuenta con la participación de las Fuerzas Armadas, que se movilizan en todo el territorio con la finalidad de distribuir el dinero para el pago del beneficio¹².

El día del pago se debe presentar carnet o certificado de nacimiento del niño/niña, y en caso de la ausencia de ambos documentos, el tutor debe presentar dos testigos a los fines de atestiguar su parentesco. Surge entonces que **la tenencia de cédula de identidad por parte de los padres y del acta de nacimiento de los niños/niñas es un requisito ineludible para el cobro del subsidio**. En este sentido, varios entrevistados han coincidido en señalar que el Bono Juancito Pinto hizo visible situaciones de subregistro e indocumentación en las familias, y por lo tanto se constituyó en un instrumento que posibilita detectar estas situaciones las que correctamente derivadas permiten su resolución. Esto ha generado además por parte de las propias familias un interés por regularizar la situación documentaria de sus miembros, teniendo por tanto un efecto positivo y de contribución a la erradicación del

¹¹ Cabe consignar que el RUN ya no está vigente y las cédulas emitidas en su momento por dicho programa no son consideradas válidas, ya que siempre tuvieron un carácter transitorio y debieron ser reemplazadas oportunamente por la Cédula de Identidad emitida por la PN, cosa que no se hizo. De modo tal que sólo se ha hecho una excepción en el caso de los adultos mayores para que estos no queden excluidos del beneficio de la Renta Dignidad.

¹² En el momento del pago los directores de las unidades educativas deben presentar los libros de inscripción de los alumnos; los maestros deben elaborar planillas de pago por curso. Dichas planillas de pago son un instrumento de control social, ya que constituye el comprobante de pago que sirve de descargo oficial para las Fuerzas Armadas. En dichas planillas se consignan las firmas de todos los actuantes: responsables de las Fuerzas Armadas, directores de las escuelas, de la junta escolar, del sindicato, ayllu o capitanía y junta de vecinos

subregistro y la indocumentación. Esta potencialidad del Bono Juancito Pinto podría capitalizarse mejor si se establecieran instancias de articulación y trabajo conjunto con la CNE, el RC y el Programa de Cedulación Gratuita.

6.4.3. Proyecto de Ley del Seguro Universal de Salud y Programa de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.

i. Proyecto de Ley del Seguro Universal de Salud – SU SALUD

Este Proyecto de Ley 005/2007 establece la creación del Seguro Universal de Salud que tiene el objetivo proteger y cuidar la salud de los bolivianos y bolivianas que no se encuentren. De ese modo intenta garantizar el acceso a la salud y brindar una cobertura integral, eliminando la exclusión social en salud, mejorando la calidad de vida de todos los bolivianos y bolivianas, sin discriminación alguna en todo el territorio nacional.

La implementación del Seguro Universal de Salud (SU SALUD), establece cobertura integral para hombres y mujeres desde su nacimiento hasta los 21 años de edad; y para mujeres de 22 a 59 años de edad con prestaciones de salud sexual y reproductiva, así como también garantiza la atención del embarazo, parto y puerperio (hasta los seis meses después del parto) y la consulta externa para toda la población.

La atención del Seguro se realizará en establecimientos de Primer y Segundo Nivel de resolución. En el Tercer Nivel, solo será posible previa referencia de establecimientos de Segundo Nivel y excepcionalmente del Primer Nivel y en casos de emergencia.

En las Prefecturas se crean los Servicios Departamentales de Salud (SEDES) y en el nivel municipal se constituye el Directorio Local de Salud conformado por el Alcalde Municipal o su representante, quien lo preside, un representante del Comité de Vigilancia Municipal y un representante del Servicio Departamental de Salud de la Prefectura. Esta es la instancia de gestión que implementa, controla y evalúa la aplicación de las Políticas Nacionales de Salud y del Seguro Universal de Salud en el municipio. Controla y aprueba el uso de los recursos transferidos por el Fondo Único Solidario Nacional SU SALUD.

En el proyecto de Ley no **se incluye ninguna consideración respecto de la necesidad de que las personas presenten su carnet de identidad para ser atendidas** y de ese modo incorporadas a la base de datos de beneficiarios, dispositivo administrativo que seguramente será indispensable en el futuro inicio de su implementación, más allá de la universalidad de su cobertura. Pero sin duda **ofrece una oportunidad de instalar la relevancia de la identificación legal de las personas**, y por tanto también surge como una instancia de detección de situaciones de subregistro e indocumentación, las que a partir de la estructura de trabajo en red a nivel local podrían ser no solo detectadas sino resueltas en coordinación con las oficinas departamentales del RC y con la PN, o bien con el Programa Existo Yo Existe Bolivia.

ii. Programa de Salud Familiar Comunitaria Intercultural- SAFCI.

Este Programa se constituye en el vehículo para el inicio de la implementación del Seguro y constituye una nueva forma de hacer salud. Propone una Gestión Compartida de la Salud entre el equipo de salud, la comunidad y sus organizaciones y la Atención de la Salud en el establecimiento, en el domicilio y en la comunidad.

Esta definición implica una interacción horizontal y democrática de los actores sociales e institucionales, lo cual permite optimizar recursos, dinamizar estrategias operativas,

apropiación comunitaria, y sostenibilidad de la política de salud participativa, intercultural, integral e intersectorial.

Uno de sus objetivos es articular las redes de servicios, las organizaciones sociales y otros sectores, fortaleciendo la participación comunitaria y la gestión compartida de manera integral e intercultural, abarcando a la persona en su ciclo de vida, su salud, su espiritualidad y cosmovisión, así como todo lo relacionado con el espacio socioeconómico, cultural y geográfico, de donde provienen el/la usuario/a, la familia y la comunidad.

Si bien este Programa aún no ha comenzado a implementarse, sin duda **constituye una oportunidad estratégica para trabajar en la identificación y resolución de situaciones de subregistro de nacimientos y de indocumentación y/o de errores en la documentación**, ya que además está dirigido a la población indígena y en situación de pobreza en la cual esta problemática es mayor.

La estrategia de trabajo desconcentrado y participativo que propone el Programa implica contar con una plataforma de trabajo en red y de proximidad con las comunidades sumamente valiosa para identificar y dimensionar la situación de subregistro de nacimientos y de indocumentación y generar los nexos de articulación tanto con el RC como con la PN para su resolución, así como también con el Programa Existo Yo Existe Bolivia, optimizando esfuerzos y recursos en una estrategia conjunta de abordaje del problema.

6.5. Algunas consideraciones sobre los sistemas de información y la cultura registral.

Pueden señalarse algunos aspectos de carácter socio-histórico que ayudan a describir y comprender el estado de situación actual en relación con el subregistro y la indocumentación.

En primer lugar señalar que la creación del Servicio del Registro Civil puede ser considerada reciente si se toma en cuenta que hasta 1940 (60 años atrás) 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.

Paralelamente a ello la realización de los Censos Nacionales de Población han sido esfuerzos asistemáticos que no respetaron una periodicidad fija. El primer Censo se realizó en 1950; y luego se abre un largo período de casi 26 años hasta que se vuelve a realizar un censo en el año 1976 y luego de otros 16 años se hace el censo en 1992, completando el ciclo hasta la actualidad con el censo del año 2001. Otro tanto sucede respecto de los censos agrarios de los cuales el país solo realizó dos en 1950 y en 1980.

Esto marca un contexto de bajo grado de valoración y apego a la importancia estratégica de la información estadísticamente confiable para la toma de decisiones de política pública, y esto de algún modo incide en la configuración de una baja cultura registral en la población. Esto se advierte en particular en el caso de la población indígena, la que ha generado una “cultura de la resistencia” en relación con el Estado, como respuesta a las acciones discriminatorias de los diferentes gobiernos que tuvieron consecuencias negativas para el reconocimiento y respeto de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas.

En muchos casos ni siquiera se pudo construir un vínculo entre el Estado y estos pueblos; cabe mencionar que según la Defensoría del Pueblo todavía existen pueblos indígenas no contactados. Estos se asientan en diferentes zonas de la Amazonía (Departamentos de La Paz, del Beni, de Pando y de Santa Cruz) y en el Chaco (Departamento de Santa Cruz)¹³. No existe información centralizada en el país sobre estos grupos, ni políticas para ellos ya que la presencia de los organismos del estado es inexistente en zonas rurales aisladas en las que estos pueblos residen. Por lo tanto, las prácticas de registro y de documentación no han sido un elemento relevante en la vida de estos pueblos.

Por otra parte, otro elemento que interpuso una distorsión en la valoración de la identidad legal ha sido la existencia de la “libreta militar” como documento exclusivo de los hombres, que culturalmente adquiere un valor simbólico de hombría que no es adjudicable a ningún otro documento. Es decir la obtención de la libreta militar a partir de servir en el servicio militar, es socialmente valorado y es una especie de credencial de hombría; a su vez este documento en muchos casos es reconocido como reemplazo de la cedula de identidad.

En el caso de las mujeres no existe un símbolo comparable que acredite socialmente la condición de mujer, excepto la “consagración del matrimonio”, lo cual podría ser considerado culturalmente como el elemento simbólico de aceptación social del cumplimiento de la condición de mujer.

Otro aspecto relevante es el retraso en la informatización del servicio del Registro Civil y de la Dirección de Identificaciones de la Policía Nacional, lo cual impide o dificulta la integración y chequeo de bases de datos y procurar de ese modo un mayor control, confiabilidad y transparencia en la producción y sistematización de información.

Otro tanto sucede en el ámbito de salud que es la encargada de la producción de información sobre las estadísticas vitales, es decir que es el organismo encargado a través del SNIF Sistema Nacional de Información de Salud de proveer los datos referidos a los nacidos vivos, a través del área de Estadísticas Vitales.

Hasta la actualidad la información de referencia estaba desordenada ya que cada hospital disponía de un certificado de nacido vivo propio, lo cual generó que no todos los establecimientos hospitalarios generaran la misma información, y que los diferentes formatos existentes dificultaran la consolidación de la información. En el marco de la nueva gestión y de un cambio de conducción en el SNIF se ha finalizado la elaboración de un certificado de nacido vivo único que será aplicado en todos los establecimientos de salud. Este certificado ha sido validado con las instancias departamentales y regionales del SNIF en forma previa a su versión definitiva que es la que se adjunta a continuación.

Uno de los requerimientos del sistema es el poder completar el proceso de informatización en todos los niveles de organización del sector salud de modo tal de poder producir información completa, confiable y en tiempo real, para lo cual se requeriría y se cuenta con disposición para tomar financiamiento externo.

¹³ En el Chaco Boliviano los Ayoreo (o Ayoróode). En Santa Cruz y Beni los Mbya-Yuki y los Yurakaré. En el Departamento de Pando los Pacahuara En el norte del Departamento de La Paz los, Araona, Toromona, Nahua, Esse Ejja, estos últimos en la frontera con Perú. Según la confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia se contabilizan aproximadamente 13 pueblos indígenas no contactados, pero no se puede estimar cuantos son, ya que no se dejan ver , por lo tanto es muy difícil el acceso a estos grupos. http://www.cidob-bo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=2

Desde el SNIF se afirma que no hay modo de estimar la cantidad de niños que nacen y no son registrados ni siquiera a través de las parteras o comadronas, y esto es una dificultad dado que aún en Bolivia el porcentaje de partos domiciliarios es elevado fundamentalmente en zonas rurales y en población indígena. Consideran que el Programa de Salud Familiar Comunitaria Intercultural puede ser una estrategia adecuada para avanzar en un mejor registro de los nacidos vivos.

No ha habido hasta la actualidad vínculo o relación institucional con el Registro Civil, y por lo tanto no hay un chequeo o cruce de las bases de datos. En el caso del SNIF se avanzó en el equipamiento informático y en la utilización de un software y base de datos común hasta el nivel departamental, pero sería necesario ampliar la red informática del sistema a nivel municipal y de las redes de salud, para producir mejor información estadística sobre los hechos vitales y sobre la producción de los servicios.

Avanzar en esto sería un insumo importante e imprescindible para la futura aplicación del SU (Ley del Seguro Universal de Salud que aún está en el Parlamento)

6.6. Síntesis y conclusiones

- Se han producido avances sustantivos en relación con la flexibilización de procedimientos administrativos para corregir situaciones de errores en los registros y documentación de las personas.
- Se ha viabilizado a través de la vía legal condiciones de mayor accesibilidad al registro de personas y la documentación.
- El Proyecto de Ley “Identidad Ciudadana sin Exclusión Social” parece ser una propuesta basada en una visión integral del problema de la documentación que permitiría revertir barreras de acceso que son los principales factores o causas de la mala documentación y registro o del subregistro y la indocumentación.
- La existencia de un sistema de registro e identidad legal fragmentado en dos ámbitos de gobierno diferentes como lo son el Sistema de Registro Civil dependiente de la Corte Nacional Electoral y la Dirección Nacional de Identificación de Personas de la Policía Nacional, dependiente del Ministerio de Gobierno, configura una situación organizativa y administrativa compleja.
- Si bien hay algunas iniciativas de modificación como la de la CNE que propone el traspaso de las funciones de identificación a la Corte, integrando de ese modo las funciones de registro y cedulação. También hay otras propuestas de creación de un ente autónomo e independiente que resuma ambas funciones. Todas ellas requieren un análisis cuidadoso que examine las ventajas y desventajas que ello supone en aras de resolver las situaciones de subregistro, errores de registro e indocumentación. Todas ellas a su vez demandarían acuerdos sustantivos entre los distintos poderes del Estado que permitan viabilizarlas.
- La situación de los registradores civiles caracterizada por la baja calificación profesional, la forma de relación laboral basada en el cobro de aranceles y no en un relación salarial con la CNE, es uno de los factores que contribuye a la baja calidad del servicio que se brinda y que redundo en errores que operan en detrimento del respeto de los derechos de los ciudadanos.
- La débil cultura registral parece ser un dato estructural de Bolivia, el cual se refleja en los débiles sistemas de registro de información, en la baja informatización y por consiguiente en las dificultades para producir información confiable. Esto a su vez

incide negativamente en la posibilidad de avanzar en la generación de criterios comunes para el levantamiento, registro y sistematización de la información que permitan a su vez obtener bases consolidadas a nivel nacional y comunes para todas las áreas de gestión de gobierno. Esto se refleja y se transmite configurando una baja cultura registral en la población. En particular en el caso de la población indígena se ha generado una “cultura de la resistencia” en relación con el Estado como respuesta a las acciones discriminatorias de los diferentes gobiernos que tuvieron consecuencias negativas para el reconocimiento y respeto de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas.

- El Programa Existo Yo Existe Bolivia es un interesante ejemplo de articulación entre un equipo técnico con habilidades para la gestión de acuerdos con autoridades y organizaciones sociales territoriales y para la planificación consensuada de campañas itinerantes de cedulaación, con la Policía Nacional en el ejercicio de una de sus funciones específicas como lo es la emisión de las cédulas de identidad. Esto muestra la posibilidad concreta de planificar y ejecutar acciones interorganizacionales, a la vez que muestra la necesidad de complementar vía articulación interinstitucional la resolución de las situaciones de subregistro de nacimientos y de errores en las inscripciones para cerrar el círculo de los problemas de documentación y de ese modo cerrar la brecha de acceso a la identidad legal.
- Las experiencias llevadas a cabo para reducir la brecha del subregistro y la indocumentación así como las nuevas propuestas en materia de programas integrales de salud indican que las sinergias entre Estado y sociedad civil tienen una enorme potencialidad que garantiza resultados más efectivos y contribuyen a la construcción de modalidades de oferta de servicios desconcentradas e inclusivas, pero ello requiere ajustes, compromisos y disposición de las partes para ser llevado a cabo. Es decir, se requieren acuerdos claros entre las partes, consensuar un diseño compartido de la intervención y consensuar un sistema de monitoreo social que permita reorientar las acciones a favor de las necesidades de las personas.
- Las nuevas modalidades de prestaciones sociales tales como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad basadas en transferencias monetarias a los grupos familiares y a las personas, abren una ventana de oportunidad para detectar y resolver articuladamente las situaciones de subregistro e indocumentación.
 - El Seguro Universal de Salud y el SAFCI son instancias de diseño y gestión de política pública que pueden articularse a su vez con las dependencias locales del RC a fin de avanzar en la resolución y erradicación del subregistro, los errores de registro y la indocumentación.
- Por último cabe señalar que de cara al próximo censo a realizarse en el año 2012, la prioridad temática definida por el gobierno se refiere a la cuestión de las migraciones razón por la cual a priori se advierte que será dificultoso incorporar un mayor y más preciso número de preguntas que permitan una mejor identificación y dimensionamiento del problema del subregistro y la indocumentación.

7. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LAS EXPERIENCIAS DE DOCUMENTACIÓN REALIZADAS.

7.1. Organizaciones de la sociedad civil.

El movimiento de organizaciones sociales dedicadas a trabajar cuestiones vinculadas a la desigualdad de género y a la promoción de los derechos de las mujeres en Bolivia es significativo, ya que un número importante de organizaciones vienen luchando por estas reivindicaciones y en particular han establecido estrategias de trabajo en red en relación al derecho de participación política de las mujeres.

En particular la cuestión del subregistro y la indocumentación ha sido un tema de preocupación de las organizaciones de mujeres y de mujeres indígenas a partir de la reivindicación de su derecho a la propiedad de las tierras y de la concientización acerca del valor de la participación política de las mujeres, en el sentido de poder elegir y ser elegidas y poder incidir de ese modo en la definición de la agenda política del país.

Este se constituyó en uno de los ejes centrales de la acción de las organizaciones de mujeres, ya que se partía de una valoración casi nula de la ciudadanía de las mujeres en la sociedad boliviana, la cual era más débil en las zonas rurales e indígenas en las que de algún modo el valor de la mujer era menor en tanto y en cuanto estas no se integraban al mundo público a través del trabajo. Poco a poco se fue generando conciencia a través de un trabajo de base con las mujeres (indígenas y no indígenas) respecto del valor de la identidad legal como herramienta de acceso y reivindicación de su derecho a la titularidad de las tierras, a reclamar la pensión o alimentos por parte de los padres de sus hijos y de pelear por la posibilidad de registrarlos aún en los casos de no reconocimiento por parte de los padres.

Varias organizaciones de mujeres participaron activamente apoyando campañas de cedulación cuyo objetivo central era el de promover la participación de las mujeres en los actos electorales, contribuyendo de ese modo a transparentar los padrones electorales. Varias organizaciones en alianza con la Defensoría del Pueblo participaron de la experiencia del R.U.N (Registro Único de Identidad) realizada en la década de los 90.

El RUN fue una experiencia conjunta entre estado y sociedad civil destinada a regularizar situaciones de indocumentación para lo cual emitía un documento ad-hoc, de carácter provisorio el cual luego debía ser reemplazado por la Cédula de Identidad emitida por la PN.

Para la emisión de estos documentos provisorios no se contaba con dispositivos de chequeo de los datos de filiación de las personas que permitieran constatar su veracidad, razón por la cual se produjeron duplicaciones y errores que determinaron la falta de confiabilidad del mecanismo implementado. Por otra parte dicho documento emitido por el RUN no contaba con la legitimidad necesaria ya que era transitorio y no fue reconocido como documento por otros organismos como por ejemplo el sistema bancario no permitiendo la realización de trámites en el sistema financiero a las personas que lo poseían.

Es decir que a pesar de estar prevista, no se planificó ni se implementó el reemplazo de estos documentos provisorios por la Cédula de Identidad, quedando las personas beneficiarias de este documento RUN en una situación de desprotección documentaria, la que hoy todavía afecta a buena parte de los adultos mayores, razón por la cual la Renta Dignidad aclara específicamente que se acepta la presentación del RUN como elemento de acreditación de identidad como modo de facilitar el acceso de los adultos mayores a dicha ayuda económica.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se identifica a la Defensoría del Pueblo¹⁴ y a la CNE como los dos organismos gubernamentales que tienen un alto compromiso con la cuestión del subregistro y la indocumentación. Esta valoración es el resultado del interés demostrado por estos organismos en el diseño e implementación de acciones para resolver el problema del subregistro y de la indocumentación, en su voluntad de trabajo articulado con las organizaciones sociales, y en su concepción del acceso a la identidad como un derecho fundamental de las personas.

Un tema destacado por las organizaciones sociales es la persistencia de problemas de documentación en las personas adultas y fundamentalmente en los adultos mayores¹⁵, en los que las dificultades son errores e inconsistencias en sus registros de identidad.

Esta problemática se hizo más visible a partir de la implementación de la Renta Dignidad, ante la cual se hace evidente la necesidad de resolver las situaciones de mal registro, que son un obstáculo para el acceso a derechos y beneficios del Estado. Los principales obstáculos que estas personas encuentran son la barrera idiomática (manejo no fluido del castellano ya que por lo general se trata de indígenas), el analfabetismo, el desconocimiento de los procedimientos y las limitaciones y malas prácticas de los oficiales del RC y de la policía.

Las diversas campañas de documentación que se han realizado fundamentalmente desde 1993 en adelante, si bien han logrado resolver situaciones de subregistro en la población infantil y adolescente, no han podido resolver las situaciones de las personas adultas y de los adultos mayores. Se considera que estas solo podrían ser removidas si el proyecto de Ley de Identidad Ciudadana sin Exclusión Social es promulgado; es decir que, desde el punto de vista de las organizaciones sociales, para resolver los problemas de mala registración de las personas adultas se requiere una dispensa y la flexibilización e incorporación de nuevos criterios administrativos para vehicular su documentación.

También se coincide en la necesidad de construir una política pública de largo plazo que supere las acciones coyunturales de los programas y de las campañas de documentación y se garanticen los recursos económicos para sostenerla, apelando no solo a los recursos propios del país sino al financiamiento externo, siguiendo la experiencia del programa Existo Yo Existe Bolivia que contó con financiamiento del Gobierno Venezolano, y de otros donantes.

7.2. Organizaciones de cooperación internacional.

Tanto UNICEF como Plan Internacional han apoyado técnica y económicamente campañas e iniciativas públicas con el objetivo de reducir los niveles de subregistro e indocumentación en la población boliviana, poniendo especial énfasis en la situación de la infancia.

Ambas organizaciones consideran que se han dado pasos importantes en términos de la flexibilización y adecuación de los marcos normativos y de los procedimientos, permitiendo mecanismos más accesibles para la población en situación de exclusión.

¹⁴ Es reconocida por su independencia, sus acciones solidarias y su acción en relación con la protección de los derechos humanos de las personas

¹⁵ Cabe aclarar que las personas mayores de 60 años en las áreas rurales solo cuentan con las actas de bautismo elaboradas por las parroquias ya que estos eran los únicos registros existentes hasta 1940. De allí que la mayoría de las situaciones deben ser resueltas por vía administrativa incurriendo en costos que estas personas (por lo general, indígenas y pobres que viven en zonas alejadas de las direcciones regionales del RC o de las CNE Departamentales) no pueden asumir.

Pero sin embargo consideran que aún resta definir una política pública sostenible que haga posible erradicar el subregistro de personas.

Para ello la expectativa está centrada en la aprobación del proyecto de Ley Identidad Ciudadana sin Exclusión Social, y en la disponibilidad de recursos económicos que permitan el desarrollo de acciones de corto, mediano y largo plazo. En muchas de las experiencias realizadas, la discontinuidad en la disponibilidad de los recursos económicos hizo que estas acciones no pudieran sostenerse en el tiempo.

También apuntan la necesidad de revisar la fragmentación de competencias que hace que la CNE por un lado y la PN por el otro, tengan incumbencia en un tema que debería estar bajo la órbita de un solo organismo con la independencia política y capacidad de transparencia suficiente para generar confiabilidad y accesibilidad en el otorgamiento de la identidad legal de los ciudadanos.

Otro aspecto fundamental – desde el punto de vista de estas organizaciones - es el referido a la forma organizativa del propio RC y la baja calificación y modalidad de relación laboral de los registradores. Este es un punto crítico que hace a la obsolescencia de los modos de funcionamiento de las oficinas del RC y a los criterios de reclutamiento y capacitación del personal de los RC; consideran que en tanto y en cuanto la CNE no acceda a solventar con presupuesto propio una estructura de recursos humanos bajo condiciones laborales dignas que permitan hacer exigible mayores requisitos de formación y capacitación, será difícil mejorar la calidad del servicio (lo cual implica la mejora de la calidad de los registros y la mejora en el trato a la población).

7.3. Síntesis y conclusiones.

- Existe una expectativa positiva en torno a la Ley de Identidad Ciudadana sin Exclusión Social., ya que reconoce la cuestión de la identidad como derecho y además habilitaría la flexibilización de los procedimientos actuales para acceder al registro y la documentación.
- No obstante ello las organizaciones sostienen la importancia de acompañar los cambios normativos con una mejora en la capacidad de gestión de las oficinas del Registro Civil y en la capacitación de los registradores. Así como también en profundizar campañas de sensibilización de la población para que los caminos que abre la nueva legislación puedan facilitar efectivamente el acceso a la documentación.
- Existe entre las organizaciones sociales y los organismos internacionales consultados una alta predisposición para continuar trabajando en forma articulada y consensuada con el Estado boliviano para apoyar iniciativas que mejoren y erradiquen la situación del subregistro y la indocumentación.
- Manifiestan la importancia de atender específicamente a la situación no solo de los niños, sino también de los adultos mayores generando las condiciones de mayor flexibilidad para solucionar de manera rápida y efectiva sus problemas de registro y documentación.

8. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES.

El diagnóstico realizado ha permitido identificar y valorar los avances sustantivos en términos de modificaciones y flexibilizaciones de marcos normativos y procedimientos administrativos y judiciales para facilitar el acceso al registro y la indocumentación de

personas en Bolivia. Así como también los esfuerzos conjuntos realizados por el Estado y por las organizaciones de la sociedad civil en la realización de campañas de registro y cedulación a lo largo de los últimos 15 años.

Actualmente en Bolivia se asiste a un proceso de reconocimiento de la importancia del acceso a la identidad legal que se inscribe en el marco de la profundización y consolidación de la democracia y del abandono de viejas prácticas autoritarias y clientelares. Sin embargo, es necesario seguir profundizando el diseño e implementación de una política pública referida al acceso a la identidad legal basada en la producción de información estadística confiable y de calidad, en el logro de la eficiencia social, y en el reconocimiento de la identidad como derecho ciudadano.

En dicho marco, la descripción y análisis realizado en los capítulos anteriores permite plantear algunas sugerencias de acciones a considerar para dar respuesta y resolución al problema del subregistro de personas y la indocumentación en Bolivia.

- Generar marcos normativos (dispensa o amnistía) que habiliten la resolución de los problemas de mal registro/ errores de registro a través de procedimientos ad hoc, simples, ágiles y sin costo para los ciudadanos. Un ejemplo es el Proyecto que flexibiliza procedimientos y garantiza el acceso universal a la identidad legal en forma gratuita. En ese sentido son importantes todos los esfuerzos destinados a lograr su tratamiento, aprobación y promulgación.
- Crear un ámbito de coordinación y articulación institucionalizada entre los organismos del estado encargados de las funciones de registro y cedulación de personas, es decir de la Corte Nacional Electoral y el Registro Civil junto con la Policía Nacional, el Programa Existo Yo Existe Bolivia y el Sistema de Información en Salud. Por ejemplo creando un Consejo o Comité por la Identidad en el que se establezcan acuerdos respecto de criterios y metodologías para mejorar los sistemas de registro de datos y se propongan marcos normativos y de control para garantizar la transparencia y optimizar de la prestación del servicio a los ciudadanos.
- Definir en forma conjunta en el marco de dicho Consejo o comité una política y una estrategia unificada para resolver el problema del subregistro y la indocumentación, aprovechando la experiencia de planificación y logística desplegada por el Programa Existo Yo Existe Bolivia, transfiriendo de ese modo conocimientos y recursos a los organismos responsables que continuarán (en función de sus misiones y funciones) a cargo del registro y cedulación de personas (CNE- Registro Civil y Policía Nacional)
- Establecer estrategias de articulación con escuelas y centros de salud para la identificación y derivación adecuada de las personas con problema de registro y documentación.
- Producir información confiable y estadísticamente válida para caracterizar y cuantificar adecuadamente la situación del subregistro y la indocumentación en Bolivia. Articular y coordinar criterios comunes de recogida, sistematización y procesamiento y validación de la información. así como de acceso a las bases entre las distintas fuentes de información disponibles (Registro Civil Policía Nacional, Sistema Nacional de Información de Salud, registros escolares, padrones de programas sociales, Instituto Nacional de Estadística, etc.). Incorporar en todos formularios de levantamiento de información la condición étnica y sexo. Generar mecanismos de información en red y on line entre los registros de las escuelas y los programas sociales y esta base única de información de identidad de las personas

- Incorporar en el formulario del próximo Censo Nacional de Población preguntas referidas al subregistro y la indocumentación que permitan contar con información censal para dimensionar adecuadamente el problema del subregistro y la indocumentación desagregado por condición étnica y por sexo.
- Avanzar en la informatización de las oficinas del Registro Civil y de la Policía Nacional, a través de la incorporación de equipamiento informático y disponibilidad de software que haga posible la conectividad y el funcionamiento en red. A esta red informática debería sumarse el sistema de información de salud, dado que este produce una información básica como lo es el número de nacidos vivos.
- Diseñar e implementar un programa de capacitación del personal del Registro Civil y de la Policía Nacional, para mejorar la comprensión y manejo de los procedimientos orientados a la calidad del servicio a los ciudadanos.
- Revisar y redefinir de los perfiles de los registradores civiles, con el propósito de profesionalizar la tarea y jerarquizar la función, estableciendo mayores exigencias de formación y capacitación, superando las debilidades actuales producto de la baja calificación de los registradores, la ausencia de capacitación específica para la función y la prevalencia de criterios no profesionales de selección y reclutamiento de los registradores. Introducir además cambios en sus modalidades de relación laboral, profesionalizando la misma y revirtiendo los esquemas actuales (pago por servicio prestado) que generan bajo compromiso con la tarea y deja lugar a prácticas incorrectas como cobros no autorizados, etc. Incorporar y capacitar a personas pertenecientes a los pueblos indígenas como registradores con el propósito de garantizar la mejor comprensión de las lenguas indígenas.
- Realizar dos encuentros de intercambio, uno entre organismos del Estado y organizaciones no gubernamentales (de cooperación internacional y de la sociedad civil) con experiencia en el desarrollo de campañas de registro y cedulação, y otro con países de la región con problemáticas similares y experiencias de cedulação innovadoras (tales como Ecuador, Perú) con la finalidad de compartir, analizar, discutir y consensuar metodologías desconcentradas y participativas sostenibles para garantizar el acceso de la población a la identidad legal.
- Diseñar una estrategia unificada de Unidades Fijas y de Unidades Itinerantes de registro y cedulação de personas. Para ello se recomienda elaborar una planificación consensuada con las autoridades locales, departamentales, municipales y autoridades indígenas, con la finalidad de legitimar y viabilizar la descentralización de las intervenciones. Enfocar la estrategia itinerante a las zonas de mayor pobreza (Oruro, Potosí y Chuquisaca) e inaccesibilidad, conjugando en la misma la prestación de servicios integrales, enfocando el abordaje en la unidad familiar.
- Realizar campañas de información y difusión destinadas a organismos de gobierno, comunicadores y a la población en general sobre la identidad legal como derecho, así como también sobre las leyes, disposiciones y procedimientos referidos al registro de nacimientos y documentación, que ponga énfasis en las mujeres y en los pueblos indígenas y que tenga llegada a las zonas rurales y aisladas.

**ANEXO I
SIGLAS Y NOMENCLATURAS**

| | |
|-----------------|---|
| CNE | Corte Nacional Electoral |
| RC | Registro Civil |
| PN | Policía Nacional |
| CPC | Consortio de Participación Ciudadana |
| INE | Instituto Nacional de Estadísticas |
| SNIS | Sistema Nacional de Información de Salud. |
| SAFCI | Salud Familiar Comunitaria Intercultural |
| SU-SALUD | Seguro Universal de Salud |
| RUN | Registro Único Nacional de Identidad |
| CADIC | Centro Afro boliviano para el Desarrollo Integral y Comunitario |
| UNICEF | Fondo de Naciones Unidas para la Infancia |
| DFID | Department for International Development |
| ASDI | Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional |
| DANIDA | Ministry of Foreign Affairs of Denmark |
| ACDI | Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional |

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

| INSTITUCIÓN/ORGANISMO | NOMBRE Y CARGO DEL ENTREVISTADO/A |
|---|---|
| ORGANISMOS DE GOBIERNO | |
| Registro Civil | Javier Hinojosa Ledesma Director Nacional |
| Defensoría del Pueblo | Griselda Sillerito Responsable de género Jennifer Guachilla Coordinadora del Programa de Pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas. |
| INE - Instituto Nacional de Estadísticas | |
| Programa Existo Yo– Existe Bolivia- Movilización para la Identidad | Lic. Miguel Albarracín Director |
| Programa de Transversalización Indígena | Ariel Rocabado Zannier Director del Programa Lilian Quezada Responsable de Género |
| Sistema Nacional de Información de Salud y Vigilancia Epidemiológica. SNIS | Dr. Rocco Abruzzese Responsable de Producción de Servicios Ing. Abdías Cárdenas Pereyra Coordinador Nacional |
| Comisión Asuntos Indígenas. Cámara de Diputados. | Sr. Nelson Morales Asesor |
| Corte Nacional Electoral | Dra. Amalia Oporto de Iriarte Vocal |
| ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES | |
| Centro de Orientación Socio Legal del Adulto Mayor | Jennifer Andrade Presidenta. |
| Coordinadora de la Mujer | Katia Urona Secretaria Ejecutiva |
| Universidad de la Cordillera | Lic. Pamela Calla Rectora |
| CADIC - Centro Afroboliviano para el Desarrollo Integral y Comunitario | Jorge Medina Barra Director Ejecutivo |

| ORGANISMOS INTERNACIONALES | |
|--|---|
| Plan Internacional | <p>Silvia Nole Gerente Nacional de Programas</p> <p>Blanca Mendoza Responsable Programas de Documentación</p> |
| UNICEF | <p>Jorge Cortez Oficial de Niñez Indígena</p> <p>Ivana Calle Oficial de Género</p> |
| Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos | <p>Vilma Romero Oficial de Derechos Humanos</p> |

ANEXO III

LEY Nº 2616 LEY DE 18 DE DICIEMBRE DE 2003

CARLOS D. MESA GISBERT
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Por cuanto, el Honorable Congreso Nacional, ha sancionado la siguiente Ley:
EL HONORABLE CONGRESO NACIONAL,
DECRETA:

ARTICULO PRIMERO.- Modifíquese los Artículos 21º, 22º y 30º, de la Ley de Registro Civil, de 26 de noviembre de 1898, en la siguiente forma:

Artículo 21º.- La rectificación y corrección de errores de las letras de los nombres y apellidos de las personas inscritas y la rectificación y complementación de datos asentados en partidas de nacimiento, matrimonio y defunción, así como el cambio o adición de nombre o apellido y la rectificación de sexo, se realizará mediante trámite administrativo seguido ante las direcciones Departamentales de Registro Civil. Este trámite administrativo se cumplirá sin modificar la identidad, fecha de nacimiento, filiación, lugar de nacimiento, originalmente registrados.

Artículo 22º.- La rectificación de la fecha de nacimiento, la filiación y el lugar de nacimiento, sólo podrán efectuarse en virtud de sentencia judicial, pasada en autoridad de cosa juzgada.

Artículo 30º.- Todo niño o niña, será inscrito en el Registro Civil, hasta sus doce años. Esta inscripción, debe efectuarse con la comparecencia personal de los padres biológicos y la presentación del certificado de nacido vivo, extendido por los centros médicos públicos y privados y, en defecto de estos por autoridades administrativas municipales o eclesiásticas.

En caso de indocumentación de los padres biológicos, la identificación de los mismos y la filiación del recién nacido, será acreditadas mediante la declaración de dos testigos que deberán tener conocimiento personal de ambos hechos y deberán ser mayores de edad.

La inscripción de niños de padres desconocidos queda sujeta a lo previsto en el Artículo 98º y Disposiciones transitoria Primera, del Código Niño, Niña y Adolescente, modificado por la presente Ley. La inscripción de adolescentes o mayores sin límite de edad, quedará sujeta a trámite administrativo en la forma establecida por el reglamento especialmente dictado para el efecto, por la Corte Nacional Electoral.

ARTICULO SEGUNDO.- Modifíquese los Artículos 96º, 97º y 98º y Disposición Transitoria Primera de la Ley Nº 2026, de 27 de octubre de 1999, Código Niño, Niña y Adolescentes, los que quedarán redactados de la siguiente manera:

Artículo 96º. (Identidad).- El derecho a la identidad del niño, niña y adolescente, comprende el derecho al nombre propio e individual, a llevar tanto apellido paterno como materno y, en su defecto a llevar apellidos convencionales, a gozar de la nacionalidad boliviana y a conocer a sus padres biológicos y estar informado de sus antecedentes familiares.

Artículo 97º. (Inscripción gratuita).- Todo niño o niña, hasta sus doce años, debe ser inscrito en el Registro Civil y recibir el primer Certificado en forma totalmente gratuita y llevar un nombre que o sea motivo de discriminación en ninguna circunstancia.

Esta inscripción se efectuará sin cargo alguno por concepto de retribuciones establecidas por el Arancel de Derechos para oficiales de Registro Civil. El Ministerio de Hacienda, proveerá los recursos necesarios para este efecto, mediante las correspondientes asignaciones presupuestarias, a favor de la Corte Nacional Electoral. La gratuidad establecida en este Artículo, no alcanzará la obtención de certificados duplicados de nacimiento. Para efectivizar el cumplimiento de la presente Ley, la Corte Nacional Electoral, recibirá del Ministerio de Hacienda, a partir de la promulgación de esta disposición, las necesarias asignaciones presupuestarias y los correspondientes desembolsos, para suplir el efecto económico que esta medida ocasione en los ingresos propios del organismo electoral, por concepto de valores.

Artículo 98º. (Nombres Convencionales).- En el caso de niños y niñas de filiación desconocida, dentro de los treinta (30) días del ingreso a instituciones gubernamentales o privadas de atención a la niñez, los Directores de las mismas, solicitarán su inscripción ante el Juez competente y a tal fin consignarán los nombres y apellidos convencionales del niño o niña y, los correspondientes a los padres ficticios, sobre la base de criterios de pertenencia geográfica al lugar de registro.

En el caso de hijos no reconocidos de padres o madres solteros; la inscripción procederá con un apellido paterno o materno convencional, según corresponda, en virtud de Resolución Administrativa. El apellido convencional, deberá provenir de los apellidos de la tradición familiar del padre o de la madre, según sea el caso, hasta el cuarto grado de parentesco consanguíneo. Bajo ninguna circunstancia, tal apellido podrá coincidir con los apellidos del progenitor que realice la inscripción. Esta situación, quedará únicamente registrada en las notas marginales de la correspondiente partida y no deberá ser consignada en el Certificado de Nacimiento.

Disposición Transitoria Primera.- A partir de la promulgación de la presente Ley, y por lapso de tres años, todos los adolescentes, comprendidos entre los doce y dieciocho años que no se encuentran inscritos en el Registro Civil, se beneficiarán con lo establecido por los Artículos 97º y 98º de la presente Ley.

El registro de nacimiento de los adolescentes, procederá previo trámite administrativo ante la Corte Departamental Electoral, conforme a reglamentación establecida por la Corte Nacional Electoral.

La Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales, realizarán campañas masivas de información y educación, para el cumplimiento de las disposiciones relativas a la inscripción obligatoria y obtención gratuita del primer certificado de nacimiento de niños, niñas y adolescentes.

ARTICULO TERCERO.- Se abrogan y derogan todas las disposiciones contrarias a la presente Ley.

Remítase al Poder Ejecutivo, para fines constitucionales.

Es dada en la Sala de Sesiones del Honorable Congreso Nacional, a los once días del mes diciembre de dos mil tres años.

Fdo. Hormando Vaca Díez Vaca Díez, Gonzalo Chirveches Ledesma, Oscar Arrien Sandoval, Enrique Urquidi Hodgkinson, Fernando Rodríguez Calvo.

Por tanto, la promulgo para que se tenga y cumpla como Ley de la República.

Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los dieciocho días del mes de diciembre de dos mil tres años.

FDO. CARLOS D. MESA GISBERT, José Antonio Galindo Neder, Alfonso Ferrufino Valderrama, Javier Gonzalo Cuevas Argote, Jorge Cortés Rodríguez

ANEXO IV

DECRETO SUPREMO N° 27915

**CARLOS D. MESA GISBERT
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA**

CONSIDERANDO:

Que la Ley N° 2616 de 18 de diciembre de 2003, establece que la inscripción de Adolescentes o Mayores sin límite de edad, quedará sujeta a trámite administrativo en la forma establecida por el Reglamento especialmente dictado para el efecto por la Corte Nacional Electoral.

Que en cumplimiento de la Ley N° 2616, la Corte Nacional Electoral emitió la Resolución N° 006/2004 que aprueba el Reglamento de Tramitación Administrativa para la inscripción de Nacimientos de Adolescentes y mayores de 18 años sin límite de Edad.

Que las Normas Internacionales como la Declaración Universal de los Derechos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y, el Convenio 169 de la OIT - ONU sobre pueblos Indígenas, garantizan sus derechos fundamentales como ciudadanos.

Que en gran parte del país, por falta de certificados de nacimiento, los ciudadanos de los Pueblos Indígenas y Originarios no pueden gozar de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población del Estado Boliviano.

Que todos los ciudadanos del país tienen los mismos derechos y libertades, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u otra índole.

Que dentro el marco de la normativa jurídica señalada y el acuerdo de Guaqui firmado en fecha 20 de junio de 2004, mediante el cual el Gobierno Nacional se compromete en un plazo de 45 días, a iniciar un Programa Nacional de Documentación, el Ministerio de Desarrollo Sostenible a través del Viceministerio de la Mujer, diseñó la presente norma que permitirá a nivel nacional, la inscripción de la Partida de nacimiento y la extensión gratuita del primer certificado, beneficiando a todas aquellas personas hombres y mujeres indocumentados, especialmente provenientes de los pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas.

EN CONSEJO DE GABINETE DECRETA:

ARTÍCULO 1.- (OBJETO). El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer la inscripción gratuita en el Registro Civil de todas aquellas personas indocumentadas, hombres y mujeres desde sus dieciocho años adelante, sin límite de edad, que no hayan registrado su partida de nacimiento y que sean provenientes de los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas de todo el país, que por razones económicas, accesibilidad y disponibilidad de oficialías de Registro Civil, no han podido efectuar dicho trámite.

ARTÍCULO 2.- (INSCRIPCIÓN). La inscripción procede a solicitud personal del beneficiario, mediante trámite administrativo seguido por el Oficial del Registro Civil,

conforme lo establece la Ley N° 2616; la gratuidad solo alcanzará a la obtención del primer certificado de nacimiento.

ARTÍCULO 3.- (RECURSOS FINANCIEROS).- El Gobierno Nacional gestionará ante Instituciones de Cooperación Internacional, los recursos necesarios para la inscripción gratuita señalada en el Artículo precedente, recursos que serán administrados por la Corte Nacional Electoral, para suplir los gastos económicos que esta medida ocasione en los ingresos propios del organismo Electoral y, el costo de los valores requeridos.

ARTÍCULO 4.- (REQUISITOS).- Para la inscripción de las Partidas de Nacimiento deberá acreditarse la identidad y la filiación de la persona a registrar, mediante la presentación de sólo uno de los siguientes documentos:

- a) Certificado de Bautizo expedido por representantes de la Iglesia Católica, Evangélica y/o de otras denominaciones.
- b) Libretas Escolares o, Cédula de Identidad o RUN.
- c) Certificado de Matrimonio Civil o religioso del solicitante.
- d) Libreta de Servicio Militar.
- e) En caso de no contar con ningún tipo de documentación, es procedente la declaración jurada ante el Oficial de Registro Civil de dos testigos que sean vecinos del lugar, mayores de edad y con documentación respaldatoria, o Autoridades Indígenas, Originarias o Comunitarias del lugar que acrediten el nacimiento y la identidad de los padres del beneficiario, no hallándose impedidos de ser testigos los familiares.

En los casos de los incisos a), b), c) y d) adicional mente deberá presentarse el certificado de matrimonio civil, religioso o libreta de familia de sus padres, o testimonio del acta de reconocimiento o cualquier otro documento que permita establecer su filiación.

ARTÍCULO 5.- (PROCESO DE CERTIFICACIÓN).- La Corte Nacional Electoral en cumplimiento del Reglamento de Tramitación Administrativa para la Inscripción de nacimientos de Mayores de 18 años sin límite de edad, instruirá la movilización de los Oficiales de Registro Civil según su jurisdicción, para efectuar el proceso de certificación gratuita, en coordinación con las Autoridades de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas.

El Señor Ministro de Estado en el Despacho de Desarrollo Sostenible queda encargado de la ejecución y cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los trece días del mes de diciembre del año dos mil cuatro.

Juan Ignacio Siles del Valle, Carlos Alberto Agreda Lema Ministro Interior de la Presidencia, Saúl Lara Torrico, Luís Carlos Jemio Mollinedo, Gustavo Pedraza Mérida, Horstgrebe López, Jorge Urquidi Barrau, Eduardo Gutierrez Calderón Ministro Interino de Minería e Hidrocarburos, María Soledad Quiroga Trigo, Fernando Antezana Aranibar, Luís Fernández Fagkeda, Diego Montenegro Ernst, Roberto Barbery Anaya, Ricardo Calla Ortega

ANEXO V

DECRETO SUPREMO

No. 28626

**Presidencia de la República
B O L I V I A**

EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO :

Que la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el Estado boliviano como parte de nuestro ordenamiento jurídico, reconocen la identidad que debe tener cada persona.

Que la Constitución Política del Estado establece el derecho de todo ser humano de tener personalidad y capacidad jurídica, señalando además, que todos los bolivianos varones y mujeres mayores de dieciocho años, son ciudadanos con derechos políticos para acceder a la función pública o concurrir a la conformación de los poderes públicos como electores o elegibles a las mismas.

Que la Constitución Política del Estado define la forma de gobierno como democrática, representativa y participativa, cuyos mecanismos de deliberación popular son la Asamblea Constituyente, la Iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum.

Que el Gobierno Nacional ha promulgado las Leyes de Convocatoria a la Asamblea Constituyente y al Referéndum Autonómico, para la reforma total de la Constitución Política del Estado.

Que con la finalidad de asegurar la masiva participación de los ciudadanos y ciudadanas bolivianas, se requiere su inscripción en los registros civil y electoral, con el fin de que cada uno cuente con su respectiva cédula de identidad personal.

Que el inciso a) del Artículo 61 del Código Electoral, establece la universalidad como uno de los principios rectores del Sistema Nacional de Registro Civil.

Que el Artículo 2 del Decreto Supremo No. 27915 del 13 de diciembre de 2004, dispone que el Estado debe asegurar la inscripción gratuita de pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas de todos el país, hecho que por razones económicas, accesibilidad y disponibilidad de oficialías de Registro Civil no se ha podido efectuar dicho trámite.

Que uno de los requisitos que tiene ciudadanía, es concurrir como elector o elegible a la conformación de los poderes públicos, para lo que se necesita estar inscrito en el registro electoral.

Que muchos ciudadanos y ciudadanas al no estar inscritos en el Registro Civil, no tienen cédula de identidad para inscribirse en el registro electoral, hecho que les impide ejercer su derecho al voto.

Que es deber del Gobierno Nacional promover políticas y acciones para que todo boliviano y boliviana se encuentre inscrito en los registros civil y electoral, por lo que es necesario dictar el presente Decreto Supremo

EN CONSEJO DE MINISTROS

DECRETA:

ARTÍCULO 1.- (OBJETO). Es presente Decreto Supremo tiene por objeto crear el programa “Cédula de Identidad Gratuita para todos los Bolivianos”.

ARTÍCULO 2.- (DEFINICIÓN). EL Programa – Cédula de Identidad para todos los Bolivianos tiene por finalidad lograr que todo boliviano y boliviana del campo y la ciudad tenga su cédula de identidad personal para empadronarse en el Registro Civil y Electoral, a fin de cumplir con las obligaciones establecidas por ley.

ARTÍCULO 3.- (NATURALEZA Y DIRECCIÓN). EL Programa – Cédula de Identidad Gratuita para todos los Bolivianos, es una Institución Pública Desconcentrada, bajo dependencia funcional del Ministerio de Gobierno, con estructura de asesoramiento y apoyo; estará dirigido por un Coordinador General del Proyecto, designado por el Ministerio de Gobierno y podrá crear oficinas regionales .

ARTÍCULO 4.- (FINANCIAMIENTO Y EXCEPCIÓN). El Ministerio de Hacienda asignará los recursos necesarios para el funcionamiento del Proyecto, que estará exenta del pago de valores fiscales que sean requeridos en el proceso de inscripción de los nacimientos y extensión de la Cédula de Identidad.

ARTÍCULO 5.- (INTERÉS PÚBLICO). Se declara de interés público y de prioridad nacional la inscripción de todo ciudadano y ciudadana en los Registros civil y electoral, para obtener la cédula de identidad personal.

ARTÍCULO 6.- (ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS). Los recursos financieros destinados al cumplimiento de este Programa, independientemente de su fuente de financiamiento, serán administrados por el Ministerio de Gobierno, conforme a lo dispuesto en la Ley No. 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, y las Normas Básicas de sus respectivos sistemas.

ARTÍCULO 7.- (CONFIDENCIALIDAD). Los derechos de la información que consten en el material producido durante la ejecución del Programa – Cédula Gratuita para todos los Bolivianos, tendrá carácter confidencial y será de propiedad exclusiva de las entidades que por ley les corresponda administrar y conservar quedando expresamente prohibido, bajo su responsabilidad, la divulgación o entrega a terceros.

ARTÍCULO 8.- (BASE DE DATOS). La base de datos del Registro Civil debe ser la fuente de información para el proceso de entrega de cédulas de identidad y de inscripción en el Registro Electoral. Los sistemas informáticos utilizados por el Registro Civil e Identificación Nacional deben estar integrados para compartir la información y complementarla.

ARTÍCULO 9.- (VERIFICACIÓN). La emisión de la Cédula de Identidad se efectuara con la sola verificación de la Base de Datos del Registro Civil, sin necesidad de la presentación física del Certificado de Nacimiento.

ARTÍCULO 10.- (REGLAMENTACIÓN). El Ministerio de Gobierno reglamentará los aspectos técnico y administrativo inherentes al Programa, determinado que se cumplan las disposiciones legales que rigen los procesos de inscripción relativos al registro civil, la identificación personal y el padrón electoral.

ARTÍCULO 11.- (VALORES). En la ejecución de los planes masivos de inscripción y carnetización del Programa – Cédula de Identidad Gratuita para todos los Bolivianos, se deberá cumplir con el principio de gratuidad, debiendo el Poder Ejecutivo gestionar los recursos necesarios, tanto para la inscripción gratuita en el Registro Civil, la obtención de la Cédula de Identidad personal de los ciudadanos beneficiados con el Programa.

Los Señores Ministros de Estado, en los despachos de la Presidencia, Gobierno, Hacienda y los Señores Vocales de la Corte Nacional Electoral quedan encargados del cumplimiento del presente Decreto Supremo.

Es dado en le Palacio de Gobierno de la Ciudad de La Paz, a los seis días del mes de marzo del año dos mil seis.

FDO. EVO MORALES AYMA

Fdo. David Choquehuanca Céspedes

Fdo. Juan Ramón Quintana Taborga.

MINISTRO DE LA PRESIDENCIA E INTERINO DE GOBIERNO.

Fdo. Walker San Miguel Rodríguez.

Fdo. Casimira Rodríguez Romero.

Fdo. Carlos Villegas Quiroga.

MINISTRO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO E INTERINO DE PRODUCCION Y MICROEMPRESAS.

Fdo. Luis Alberto Arce Catacora.

Fdo. Abel Mamani Marca.

Fdo. Salvador Ric Riera.

Fdo. Hugo Salvatierra Gutierrez.

Fdo. Andrés Solís Rada.

Fdo. Walter Villarroel Morochi.

Fdo. Santiago Alex Galvez Madani.


Fdo. Felix Patzi Paco.

Fdo. Nila Heredia Miranda.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

ANEXO VI

CERTIFICADO DE NACIDO VIVO

| | | | |
|---|------------------------------------|---|---|
|  Republica de Bolivia Ministerio de salud y deportes Sistema Nacional de Información en Salud | | N° 00000000 | |
| DATOS DEL LUGAR DE NACIMIENTO | | | |
| Lugar del parto: Establecimiento de Salud Público <input type="checkbox"/> | | Establecimiento de Salud Privado <input type="checkbox"/> | |
| Domicilio <input type="checkbox"/> | | Otros <input type="checkbox"/> | |
| Nombre del establecimiento de salud: | | | |
| Red de salud: | | Departamento: | |
| Municipio: | | Provincia: | |
| Localidad: Código de subsector: A B C D E F | | | |
| DATOS DEL RECIEN NACIDO | | | |
| Apellido Paterno | | | SEXO |
| Apellido Materno | | | Femenino <input type="checkbox"/> |
| Nombres | | | Masculino <input type="checkbox"/> |
| FECHA DE NACIMIENTO | | TIEMPO DE GESTACION EN SEMANAS | TIPO DE PARTO |
| Hora <input type="text"/> | | <input type="text"/> | Parto vaginal <input type="checkbox"/> |
| Día <input type="text"/> | | | Cesárea <input type="checkbox"/> |
| Mes <input type="text"/> | | | Empleo de instrumentos <input type="checkbox"/> |
| Año <input type="text"/> | | | Uso de medicamentos <input type="checkbox"/> |
| DATOS DEL NACIMIENTO | | | |
| TIPO DE NACIMIENTO | ATENCION DEL PARTO | | DATOS DEL NACIDO |
| Simple <input type="checkbox"/> | Medico <input type="checkbox"/> | | Peso <input type="text"/> Kg. |
| Doble <input type="checkbox"/> | enfermera <input type="checkbox"/> | | Talla <input type="text"/> cm. |
| Triple o más <input type="checkbox"/> | Interno <input type="checkbox"/> | | |
| | Otros <input type="checkbox"/> | | |
| MALFORMACIONES CONGENITAS O CLÍNICAMENTE DIAGNOSTICADAS | OBSERVACIONES | | |
| SI <input type="checkbox"/> | | | |
| NO <input type="checkbox"/> | | | |
| | | | Huella plantar del Recién Nacido |
| DATOS DE LA MADRE | | | |
| Apellido Paterno | | | Idioma materno |
| Apellido Materno | | | |
| Nombres | | | Idioma que habla |
| C.I. | | | |
| FECHA DE NACIMIENTO | | EDAD | ESTADO CIVIL |
| Día <input type="text"/> | | <input type="text"/> Años | Soltera <input type="checkbox"/> |
| Mes <input type="text"/> | | | Separada <input type="checkbox"/> |
| Año <input type="text"/> | | | Casada <input type="checkbox"/> |
| | | Divorciada <input type="checkbox"/> | |
| | | Conviviente <input type="checkbox"/> | |
| | | Viuda <input type="checkbox"/> | |
| HISTORIA OBSTETRICA | | | |
| Partos <input type="checkbox"/> | | Hijos vivos <input type="checkbox"/> | |
| Cesáreas <input type="checkbox"/> | | Hijas vivas <input type="checkbox"/> | |
| Abortos <input type="checkbox"/> | | Hijos fallecidos <input type="checkbox"/> | |
| PERSONA QUE CERTIFICA EL NACIMIENTO | | | |
| Médico <input type="checkbox"/> | | Nombre y Apellidos: | |
| Otro <input type="checkbox"/> | | | |
| Especifique: | | Firma:..... Sello:..... | |