



**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

**Sector de Capacidad
Institucional y Finanzas**

**División de Capacidad
Institucional del Estado**

Documento de trabajo

Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal

**Vínculo entre la discusión
teórica y la realidad operativa**

**Mia Harbitz
Bettina Boekle-Giuffrida**

May / 2009

Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal

**Vínculo entre la discusión teórica y la realidad
operativa**

Mia Harbitz
Bettina Boekle-Giuffrida



**Banco Interamericano de Desarrollo
2009**

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Interamericano de Desarrollo.

Este trabajo podrá ser reproducido sin restricciones con la condición de que se dé el debido reconocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo.

Domicilio postal:
New York Avenue, N.W.
Washington D.C. 20588, USA

Datos de los autores e información de contacto:
Mia Harbitz: miah@iadb.org
Bettina Boekle-Giuffrida: boekle@jhu.edu

© Banco Interamericano de Desarrollo,
2009 www.iadb.org/publications/http://www.iadb.org

Resumen *

Este documento de trabajo examina la importancia de la identidad legal tanto desde el punto de vista teórico como operativo. Se destaca la necesidad de investigar y profundizar la comprensión de las consecuencias de ser indocumentado (*sans papiers*) en relación a la exclusión social y la gobernabilidad. La carencia de documentos de identidad o de identidad legal puede vincularse con la pobreza y la vulnerabilidad, así como con la ausencia de procesos transparentes y eficientes en la administración pública. Quienes carecen de identidad enfrentan considerables barreras para tener acceso a varios beneficios sociales y privados tales como el obtener certificados de estudios, asistencia médica, transferencias condicionales de dinero, pensiones, servicios bancarios, entre otros. Al mismo tiempo, si los gobiernos carecen de información demográfica del país, van a enfrentar mayores dificultades en cuanto a la planificación de las políticas públicas. Estos desafíos quedan ilustrados con ejemplos extraídos de investigaciones de campo llevadas a cabo en países de América Latina y el Caribe, y este trabajo argumenta que un documento de identidad adecuada y seguro es no sólo la base de una sociedad democrática y corresponde a una obligación del estado sino también cumple con un derecho fundamental de los ciudadanos.

Palabras claves: Gobernabilidad Democrática, Ciudadanía, Identidad Legal, Indocumentación, Registro Civil

* Mia Harbitz es la especialista en registros de la División de Capacidad Institucional del estado del Sector de la Capacidad Institucional y Finanzas de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento del BID. Bettina Boekle-Giuffrida es candidato de Doctorado en ciencias políticas en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín.

“Quiero proteger el patrimonio y los bienes de mis hijos.
Quiero que ellos tengan lo que nunca tuve: acceso a la educación.
Quiero que ellos sepan y tengan pruebas de quiénes son sus padres.
Sobre todo, quiero que se den cuenta de que son ciudadanos de (este país)”¹

INTRODUCCIÓN

La identidad legal implica tanto el ser ciudadano como el propio sentido de pertenencia y la capacidad de ejercer los derechos y obligaciones. En el debate internacional, las personas indocumentadas tradicionalmente han sido percibidas como inmigrantes ilegales que han cruzado la frontera desde países subdesarrollados empobrecidos en búsqueda de una vida mejor en países o regiones más desarrollados. No obstante, hay muchas personas indocumentadas que nunca dejan su país natal y que rara vez son tenidas en cuenta por los políticos, los periodistas o los intelectuales, precisamente porque carecen de identidad legal.

La identidad legal puede ser entendida como una condición mixta obtenida por medio del registro de nacimiento o el registro civil, el cual otorga a la persona una identidad (nombre y nacionalidad) y variables de identificación única y personal, tales como datos biométricos relacionados con un número de identidad único. Para las personas que carecen de documentación que valide o autentica su identidad las consecuencias pueden ser devastadoras. Cada día en cualquier país alrededor del mundo, a muchas personas se les niega el acceso a los servicios y derechos fundamentales porque no pueden presentar documentos que prueben su identidad. Estos servicios y derechos incluyen no sólo beneficios públicos tales como educación, acceso a servicios de salud y pensiones para la tercera edad sino también los servicios privados y económicos tales como acceso a los servicios bancarios, créditos, títulos de propiedad y herencia.

Este artículo caracteriza la situación de estar sin papeles (*san papiers*) como el estar indocumentado. Conceptualmente, no existe discriminación entre la indocumentación relativa, la cual se aplica a los ciudadanos cuyos nacimientos podrían haber sido registrados pero no poseen un documento de identificación válido, y la indocumentación absoluta, la cual se denomina a los ciudadanos cuyos nacimientos nunca fueron registrados, y quienes nunca pudieron obtener algún documento de identidad.

¹Cita de una madre en Tororo, Uganda (Plan Internacional, 2005: 15).

La identidad legal y la falta de documentación rara vez son objeto de debate en los círculos académicos y tampoco son un tema tratado en los proyectos de desarrollo; realidad desafortunada si consideramos las consecuencias fundamentales y trascendentales que el acto de registrar un nacimiento conlleva en todos los aspectos de la vida y del ser y su relación con la sociedad. Por lo tanto, es importante discutir en primer lugar los conceptos teóricos y los ejemplos prácticos para proporcionar una mejor base de información a las entidades de investigación, organismos de desarrollo, así como los tomadores de decisión y, en segundo lugar, estimular un debate más amplio acerca del registro civil y la identificación.

El primer tema al que se hace referencia es la importancia del registro civil y su propósito en América Latina y el Caribe. Esto va acompañado de reflexiones teóricas sobre los diferentes conceptos académicos que deberían considerarse como el resultado natural del registro civil: el gobierno democrático, el ejercicio de la ciudadanía y la identidad legal. La tercera sección ilustra los argumentos que han surgido hasta ahora en cuanto a los vínculos entre el registro civil, la identidad legal y el gobierno democrático y los ejemplos prácticos extraídos de organismos de registros civiles en la región. La cuarta sección incluye algunos ejemplos de buenas prácticas que pueden alentar significativamente futuras intervenciones así como describen los desafíos centrales identificados por todos los países observados. La sección final concluye que las consecuencias de un sistema de registro civil universal y eficiente, además de ser un servicio nacional central dentro de un país y que debería ser brindado de manera eficiente, continua y segura se extiende más allá de los límites de la nación. Los estados democráticos deberían considerar esto como una medida crucial de seguridad regional e internacional ya que el registro civil protege a sus ciudadanos a través de la emisión de documentos de identificación que aseguran el acceso a los derechos y a los servicios básicos.

Mientras los estudios llevados a cabo por organismos de desarrollo tales como el Banco de Desarrollo de Asia (BDA), UNICEF, Plan Internacional, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se han referido a las consecuencias del subregistro (la diferencia entre el número de nacimientos reales y los nacimientos registrados) o de la carencia de documentación, la causalidad y la relación con los procesos de modernización de los estados y el gobierno democrático necesitan una investigación más sistemática que excede los límites establecidos por la investigación presentada en esta publicación.

1. LA IMPORTANCIA DEL REGISTRO CIVIL

El registro civil es el registro continuo, permanente, obligatorio y universal de los acontecimientos y las características de los hechos vitales (nacimientos, defunciones, muertes fetales, matrimonios y divorcios) y de otros eventos de estado civil concernientes a la población según lo estipulado en los decretos, leyes o regulaciones de cada país. El registro civil establece y provee documentación legal de estos hechos y sus archivos son fuente de estadísticas vitales.

Durante muchos años, UNICEF y Plan Internacional han promovido el registro al nacer en el contexto de los derechos del niño, otorgando así al niño un nombre y una nacionalidad. A nivel mundial, la cantidad de niños que no son registrados al nacer en sus respectivos países de origen es asombrosa. En 2005, aproximadamente 48 millones de los niños menores de cinco años de todo el mundo no fueron registrados al nacer, lo cual significa que el 36%—o más de un tercio—de esos niños no existe oficialmente.²

Existen amplias desigualdades regionales en las cifras de subregistro de nacimientos alrededor del mundo. Para América Latina, UNICEF (2007) reporta una tasa de subregistro del 11% para el período comprendido entre 1996 y 2006. Para el año 2006, UNICEF informa que el 8% de los nacimientos en las áreas urbanas de ALC y el 20% en las áreas rurales no fueron registrados, lo cual convierte a la región en “privilegiada”, comparada con Asia Sudeste, donde un promedio de sólo un 15% de los niños son registrados al nacer, con lo cual aproximadamente un 85% carecen de una prueba legal de su identidad.³ En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el subregistro es prácticamente inexistente (UNICEF, 2005: 3).

Las cifras presentadas por UNICEF incluyen a los niños desde su nacimiento hasta los cinco años de edad y la metodología utilizada se denomina Encuestas de Indicadores

² No se puede concluir, sin embargo, que 48 millones de niños no registrados se traducirán automáticamente en 48 millones de adultos indocumentados. A medida que el niño crece, mayores son sus probabilidades de ser registrado, principalmente a causa de los diversos beneficios y servicios públicos y derechos como ciudadano que el niño o el adulto pueden obtener para los cuales de otra manera no reuniría las condiciones (ver explicaciones de las barreras). No obstante, aún se desconoce el número exacto de ciudadanos adultos indocumentados en América Latina, y apenas puede calcularse con los datos estadísticos oficiales. (BID, 2006: 13).

³ Para datos más específicos, ver Banco de Desarrollo de Asia (2007).

Múltiples por Conglomerados (conocida como MICS por sus siglas en inglés), y fue desarrollada originalmente por UNICEF en 1995. Uno de los módulos de la encuestas tiene por objetivo registrar los nacimientos (BR1–4 años), de esta manera se brinda una aproximación adecuada de la tasa relativa de subregistro. Los datos de registro civil, si se informan de manera oportuna y precisa, brindan información detallada acerca de los hechos vitales de un país, tales como nacimientos vivos y muertos, matrimonios, divorcios y defunciones. En contraste con los datos aportados por los censos—los cuales sólo brindan un panorama estadístico de la población de un país cada diez años—los datos de registro civil (junto con otras herramientas como MICS y encuestas demográficas y sanitarias) exhiben tendencias de intervalos mucho más cortos, por ejemplo, cada año, cada trimestre, y hasta cada mes. Los datos de registro de nacimientos, si son recolectados en forma precisa, pueden proporcionar una herramienta para las políticas de planeamiento sumamente valiosa e importante, ya que los datos parciales contribuyen a identificar las desigualdades geográficas, sociales, económicas y de género dentro de los límites del país (Plan Internacional, 2005: 12).

A pesar de que todavía no se ha desarrollado una metodología acertada para calcular el número de ciudadanos adultos indocumentados, evidencia anecdótica de proyectos enfocados a reducir la pobreza, llevan a suponer que las cifras podrían no ser tan diferentes de aquellas que UNICEF ha calculado para la población de los niños entre recién nacido y cinco años de edad.

La investigación inicial en países en vías de desarrollo señala los motivos claves por los cuales las personas no han sido registradas en los registros civiles y por los cuales carecen de un documento nacional de identidad. Estos motivos pueden agruparse en cinco categorías: económicos, administrativos, culturales, geográficos y políticos. Cualquiera sea el motivo, el resultado es la marginalización y la privación de derechos básicos. La ausencia de un documento que confirme la identidad legal excluye a la persona de ejercer su ciudadanía, lo que a su vez debilita la democracia.⁴

Las estadísticas vitales exactas se desarrollan en base a insumos proporcionados por el registro civil y constituyen la base para el diseño de las políticas y los programas públicos, especialmente en las áreas de salud pública y educación.

Cuando la información del registro civil es incompleta o no es universal, las estadísticas vitales tendrán un amplio margen de error. Un aspecto, o variable dentro del registro de hechos civiles que prevalece aún más que el subregistro de nacimientos es el

⁴ La razón de la elección de “gobierno democrático” en lugar de gobierno se explica en más detalle más adelante en este trabajo.

subregistro de muertes, el cual en algunos países de América Latina y el Caribe se estima que llega al 50%. Además, aún siendo registradas las defunciones, la causa de los decesos no se registra o se registra una causa errónea. Es importante registrar el evento y la causa precisa en todos los casos de decesos, ya que esto constituye un elemento clave en las políticas de salud pública y la planificación de los programas de salud.

El subregistro de nacimientos y muertes también representa un serio desafío a la hora de monitorear los objetivos universales que dependen de los indicadores vinculados con los eventos vitales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs). Las estadísticas vitales forman la base para medir los ODMs 2, 4, 5 y 6 (véase el cuadro 1) y si el sistema de registro civil no es universal y la comunicación entre el registro civil y los organismos de estadísticas vitales no es oportuna y eficiente, podrían surgir debilidades e incoherencias en términos de la administración de datos.

Sin estadísticas vitales confiables, la línea de referencia para realizar monitoreos y mediciones adicionales podría presentar desafíos considerables. Además del problema de las mediciones, debería analizarse el vínculo entre la falta de datos del registro civil y el cumplimiento de los ODMs para 2015. Está claro que estos datos, y en consecuencia las estadísticas vitales, están ausentes en muchos países alrededor del mundo; de modo que debería tenerse en cuenta que el Informe de ODMs de 2008 hace referencia a la carencia de registro de nacimientos sólo en una oportunidad, como un tema dentro de la carencia de inscripciones escolares (ONU, 2008).

Cuadro 1. ODM objetivos 2, 4, 5, y 6

Objetivos	Meta	Indicadores
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.	Meta 3. Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	6. Tasa neta de matrícula en la escuela primaria. (UNESCO).
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.	Meta 5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los menores de 5 años.	13. Tasa de mortalidad infantil de menores de 5 años (UNICEF-OMS) 14. Tasa de mortalidad infantil (UNICEF-OMS). 15. Porcentaje de niños de 1 año inmunizados contra el sarampión. (UNICEF-OMS).
Objetivo 5: Mejorar la salud materna.	Meta 6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	16. Tasa de mortalidad materna (UNICEF-OMS). 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado. (UNICEF-OMS).
Objetivo 6: Combatir el HIV/SIDA, la malaria y otras enfermedades.	Meta 8. Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015, la propagación del HIV/SIDA.	21. Tasas de prevalencia y muerte asociada con la malaria. (OMS). 22. Proporción de población en zonas de riesgo de malaria que usa métodos de prevención y tratamiento efectivos (UNICEF-OMS). 23. Tasas de prevalencia y muerte asociadas con la tuberculosis (OMS). 24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados según DOTS (estrategia de control de TB recomendada internacionalmente) (OMS).

Fuente: Elaboración de las autoras.

1.1 Consecuencias de alcanzar los ODMs (a tiempo o de ninguna manera)

Los gobiernos y los organismos de donantes han dedicado mucha atención y recursos para monitorear el progreso hacia los ODMs. Los ODMs ven la pobreza y su erradicación de una manera multidimensional e integral. En este contexto, la pobreza es definida no sólo como la ausencia de ingresos sino también como la ausencia de educación, salud, nutrición y condiciones de salubridad. Para cumplir con los ODMs—tales como reducir a la mitad la pobreza de ingresos, proveer acceso universal a la educación primaria y mejorar la salud de mujeres y niños—la teoría y la práctica del desarrollo deben explorar mejor las causas subyacentes de la pobreza en el sentido más amplio de la palabra. En este sentido, es importante reconocer que así como el subregistro está fuertemente vinculado a la pobreza, también se da la relación inversa, la pobreza está vinculada al subregistro.

Según un estudio econométrico sobre el subregistro de nacimientos en Bolivia, Brasil, Colombia, Perú y Nicaragua llevado a cabo por Duryea, Oligati y Stone (2006), la solución del acuciante problema del subregistro es fundamental para reducir la pobreza, ya que a los niños y adultos sin identidad legal se los priva el acceso a la salud, educación, vivienda, nutrición y muchos otros beneficios garantizados por las políticas de reducción de la pobreza, pero solo en países donde existen este tipo de programas y beneficios. Este estudio muestra que los niños de niveles socioeconómicos bajos enfrentan riesgos más altos de no ser registrados desde que nacen hasta los cinco años de edad. Estos hallazgos, logrados mediante una metodología diferente a los estudios de casos cualitativos descriptos aquí, destacan el hecho de que la pobreza y el subregistro están fuertemente relacionados entre sí.

En consecuencia, el registro de niños y adultos, así como el informe a tiempo de los eventos vitales, son temas clave para alcanzar los ODMs a tiempo y deberían ser de interés para los países y para quienes están involucrados en el desarrollo internacional. Como se menciona previamente, ciertos ODMs serán difíciles de lograr sin resolver este asunto. Por ejemplo, el éxito de haber alcanzado la Meta 11 de los ODMs, el cual exige el mejoramiento significativo de la calidad de vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios pobres para 2020, será calculado por la proporción de hogares que accedan a la posesión segura de la vivienda. No

obstante, el acceso a la tenencia de una vivienda para aquellos que carecen de documento de identidad es prácticamente imposible.

1.2 Registro civil y gobernabilidad democrática

¿De qué modo el registro civil, en tanto tema de desarrollo, se relaciona con los conceptos de ciudadanía o gobernabilidad democrática? La siguiente sección presenta definiciones de términos de gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal y cómo están vinculados al registro civil—o la falta del mismo—un vínculo conceptual que aún no ha sido bien definido en la literatura de las ciencias sociales. El punto de vista en este ensayo no sólo ha sido influenciado por las definiciones académicas presentadas en la primera parte de este artículo, sino que también es en gran medida el resultado de la experiencia en los proyectos de desarrollo ligados con el subregistro.

2. CONTEXTO TEÓRICO

Esta sección discute cómo se relacionan los tres conceptos centrales gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal. ¿Qué hace que una persona sea un ciudadano? Primero, el país natal de una persona garantiza un nombre y una nacionalidad como primeras medidas para asegurar una identidad legal si se registra a través de los canales adecuados. Pero cualquier tipo de registro, no sólo el registro civil, supone la existencia de un estado capaz de llevar a cabo las funciones más básicas de un gobierno.

La sola existencia de un gobierno no es suficiente para que un estado sea capaz de proveer los servicios básicos a sus ciudadanos; también la gobernabilidad y la capacidad de proveer estos servicios es un prerequisite. El amplio debate sobre lo que constituye gobernabilidad—definido en líneas generales como el funcionamiento, la capacidad, las reglas y las instituciones del sector público—refleja no sólo la complejidad del concepto sino también la evolución de los procesos políticos (la política), que incluye los procesos de toma de decisiones en muchos países del mundo. De este modo, la gobernabilidad debe ser entendido como un concepto en progreso de evolución que también forma parte de los procesos políticos (Abdellatif, 2003). Más adelante volveremos a discutir esta idea, ya que no sólo los esfuerzos en pos de la toma de decisiones del

gobierno son importantes, sino también lo es el liderazgo estable y persistente de un *estado*, el cual debe permanecer vigente aun cuando cambian los gobernantes. En otras palabras, no sólo las *políticas de gobierno* contribuyen a la formación de un estado, sino que las *políticas de estado* deberían crear una realidad política mediante un proceso de implementación sostenida combinada con una *visión de gobernabilidad*

Merilee S. Grindle (2007) ofrece una visión conjunta del concepto de la (buena) gobernabilidad y sus muchas interpretaciones brindada por las organizaciones y los autores que apuntan al desarrollo. Llamativamente, sólo una interpretación, por ejemplo la utilizada en un trabajo de estrategias del Departamento de Desarrollo Internacional (conocido por sus siglas en inglés como DFID) en 2001, parece incluir expresamente a ciudadanos individuales. Aquí DFID define gobernabilidad como la forma en que las instituciones, las reglas y los sistemas de estado—ejecutivo, judicial y legislativo y militar—operan a nivel central y local y cómo los estados se relacionan con los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado (Grindle, 2007). A los efectos de conectar teóricamente los conceptos de ciudadanía y la identidad legal, una definición útil de gobernabilidad debería no sólo enfocarse en el aspecto institucional del estado, sino también en las necesidades de la ciudadanía.

Esta dimensión puede ser encontrada en la definición de gobernabilidad utilizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano, en el que se emplea el término de gobernabilidad democrática, que es definida como la gobernabilidad que promueve el desarrollo humano. Ambos conceptos, de gobernabilidad y buena gobernabilidad, consideran que instituciones eficientes, una economía predecible y un ambiente político favorable, son necesarios para el crecimiento económico y el efectivo funcionamiento de los servicios públicos. Sin embargo, “el concepto de gobernabilidad democrática incluye la libertad política, derechos humanos y la eliminación de la discriminación como objetivos centrales” (Abdeallatif, 2003:10). Por lo tanto, el concepto de gobernabilidad democrática es un elemento central cuando se están estableciendo vínculos entre la identidad legal, la ciudadanía y las instituciones del estado.

Tanto las dimensiones del estado como las de la sociedad son cruciales para la definición de la gobernabilidad democrática en relación con la identidad legal. El hecho de registrar el nacimiento es el primer paso en la relación por vida estado-ciudadano. El certificado de nacimiento es la credencial básica para reclamar los derechos de ciudadanía—y humanos—sin

importar el país de nacimiento. En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El artículo 15 de esta declaración manifiesta que todos tienen derecho a una nacionalidad.⁵ En 1966, la ONU amplió la definición de este derecho humano en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). La segunda cláusula del Artículo 24 del PIDCP declara que (todo) niño (o niña) deberá ser registrado inmediatamente al nacer y deberá tener un nombre (ONU, 1994). El hecho de no estar registrado o de no existir legalmente es una violación de un derecho humano fundamental. De este modo, el concepto de la ONU de la gobernabilidad democrática se vincula a la de derechos humanos, lo cual no es el caso para la mayoría de otras definiciones de buena gobernabilidad.

¿De qué manera puede un sistema de registro civil ser visto desde punto de vista de la gobernabilidad democrática? Como en el caso de muchos otros servicios públicos, un sistema de registro civil debería estar formado por tres elementos básicos de la gobernabilidad democrática.

1. Instituciones transparentes, democráticas y capaces:
2. Un marco regulatorio claro y aceptado: y
3. Procesos políticos efectivos que incluyan la negociación y la comunicación, para lograr un cierto grado de implementación.⁶

No obstante, hay otros dos elementos que pueden ser considerados relevantes para las definiciones vigentes de gobernabilidad democrática respecto al registro civil:

4. Confianza pública en las instituciones; y
5. Respeto institucional por una ciudadanía incluyente.

¿Por qué son necesarios dos elementos adicionales? La confianza pública va más allá de la esfera dominada por la política y podría ser considerada como parte o como el resultado de un proceso social hacia la satisfacción plena con las autoridades políticas y las circunstancias. La confianza en las instituciones es particularmente importante con respecto al registro civil ya que a lo largo de la historia y en la actualidad las experiencias que generan desconfianza entre el

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos: <http://www.un.org/Overview/rights.html> #a14.

⁶ Modificación de la definición de gobierno empleada en Programa de desarrollo de las Naciones Unidas. Informe de Desarrollo Humano 2002 con tres elementos, por ejemplo, instituciones públicas, normas y procesos políticos. La descripción del término gobierno que se aplica aquí dista de ser completa. Para más referencias, ver también Avellatif (2003), Kaufmann y Kraay (2007).

público a causa del abuso de la información personal podrían tornarse una gran barrera para los procesos futuros.⁷

Latinobarómetro, una encuesta estadística de opinión pública llevada a cabo anualmente en 18 países latinoamericanos, pregunta a los encuestados cuánta confianza tienen en ciertos grupos e instituciones—por ejemplo, los bomberos, el culto nacional, los vecinos y el residente, el gobierno, etcétera (Latinobarómetro, 2007).

En general, los latinoamericanos tienen un alto grado de confianza en la gente que conocen, gente que les es “familiar”, y con los cuales tienen una interacción positiva—concretamente, la iglesia, los bomberos, la radio, los vecinos, etcétera. Sin embargo, tienen bajos niveles de confianza en los partidos políticos, el Congreso, el Poder Judicial y las instituciones de gobierno en general. Por lo tanto el grado de confianza que tiene el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú (RENIEC), (descrita con más detalle más adelante), entre los peruanos llama la atención. En una encuesta de 2006, los usuarios del RENIEC en Perú, un país donde el 81% de la población es católica, respondieron que confiaban más en esa institución que en la iglesia católica.

¿Qué sucede con el quinto elemento mencionado anteriormente, el respeto institucional por una ciudadanía incluida? El tercer elemento, el proceso político, sólo puede lograr y contribuir a la gobernabilidad democrática si está caracterizado y salvaguardado por el respeto institucional hacia la ciudadanía mediante la aplicación de un concepto inclusivo y no discriminatorio. Al añadir este quinto concepto, se hace énfasis a la exigencia institucional de operacionalizar la noción de inclusión social al considerar el registro civil.

2.1 La Gobernabilidad Democrática y su relevancia para el registro civil

Los sistemas de registro civil en ALC son, en muchos casos, ejemplos de gobernabilidad deficiente y antidemocrática. Se ha descubierto que algunos son corruptos y carentes de transparencia y de recursos—financieros y humanos—a nivel federal, estadual y municipal, según sea del caso. Esa debilidad, al igual que las estructuras administrativas y financieras inadecuadas del sistema y la falta de cumplimiento de los marcos regulatorios que exige la

⁷ La desconfianza en las instituciones de registro civil a menudo tiene motivos históricos, no sólo en Latinoamérica sino en todo el mundo, por ejemplo, en el Tercer Reich, durante el genocidio de Rwanda, y en forma de abuso de información personal para propósitos comerciales (Seltzer y Anderson, 2001).

governabilidad democrática, es una de las razones por las que muchas personas carecen de identidad legal en la región. Además, los escasos mecanismos de negociación y de comunicación estratégica entre las instituciones públicas, sumado a la falta de cooperación interinstitucional—como la comunicación entre el hospital donde nace el niño, la oficina de registro civil, el instituto nacional de estadísticas y la institución de identificación civil donde se pueden obtener el documento de identidad—a menudo darán por resultado en un registro civil incompleto o tardío. Con este entorno ineficiente, los oficiales de registro que perciben sueldos insuficientes suelen tentarse ante los sobornos de las personas—por ejemplo al aceptar dinero para evitar esperar el turno correspondiente o para enmendar errores (a veces hasta cometidos por el mismo oficial) en los documentos de registro que deberían ser solucionados en forma gratuita.

En el caso de Latinoamérica, la forma normal de identificación legal es un documento nacional de identidad, y en muchos casos estos documentos están acompañados de certificados que contienen datos biológicos como salvaguarda para autenticar la identidad del portador del documento. La legislación nacional determina la edad de emisión del documento nacional de identidad; en algunos países, el documento es otorgado inmediatamente luego del nacimiento, mientras que en otros es otorgado mucho después, a los 16 o 18 años de edad. Teniendo en cuenta que son varias las organizaciones que intervienen en la provisión de identidad legal para los ciudadanos desde los primeros momentos de vida hasta la edad adulta, el proceso de obtención de documentos de identidad es a menudo complejo y engorroso, especialmente si el registro de la persona ocurre luego de transcurrido el plazo legal determinado por el país. Además, una vez que se involucra a muchos actores en el proceso, los errores, las omisiones o la negligencia se darán con más frecuencia.

En consecuencia, si no hay una supervisión autónoma e independiente donde el registro civil se considera el punto de partida de un proceso organizado del estado civil de una persona, muchas cosas pueden salir mal, desde el personal que ingrese datos incorrectos accidentalmente hasta el robo de identidad a gran escala. Es la plena responsabilidad del estado otorgar una identidad a cada ciudadano y protegerla a través del registro civil y la identificación. Para alcanzar un proceso de registro civil seguro y eficiente, los sistemas de los países de América Latina y el Caribe podrían beneficiarse de una actualización del marco legal, modernización de la administración y fortalecimiento de su capacidad institucional. Este punto será ilustrado en una sección posterior por medio de algunos ejemplos empíricos de la región.

Muchos ciudadanos carecen de identidad legal y de documentos debido a la escasez de recursos financieros para los servicios de registro y, en consecuencia, la inadecuada provisión del servicio, especialmente en áreas alejadas. Desde la perspectiva presupuestaria, esto significa además que los ciudadanos no registrados no pagan impuestos a las ganancias o aportes y así el gobierno cuenta con menos medios para reparar esos huecos críticos del sistema impositivo. Por otra parte, si una gran cantidad de ciudadanos no pueden ejercer su derecho a votar o a ser electos para la función pública, para una nación moderna será difícil alcanzar un alto grado de democratización.

Asimismo, los ciudadanos podrían enfrentarse a ciertas barreras para acceder a los servicios públicos por no tener identidad legal. Las personas de menos recursos a menudo carecen de los medios financieros para cubrir los costos indirectos (al igual que los costos de oportunidades) que conlleva la obtención de un documento de registro civil. Algunos ciudadanos simplemente no pueden, por circunstancias particulares cualquiera sea la razón, acceder a solicitar un documento de identificación legal, un fenómeno al que nos referiremos más adelante como la falta de “demanda de la ciudadanía”.⁸

2.2 Ciudadanía y registro civil

La ciudadanía es un estado que sugiere pertenencia social y política a un país e implica derechos y obligaciones políticas, al igual que ciertos privilegios. El no estar registrado o no tener documentos conlleva graves consecuencias respecto de los derechos cívicos, políticos y sociales de un individuo, tal como la “Trinidad de la ciudadanía” definida por T.H. Marshall en 1950. Las siguientes definiciones de derechos ciudadanos cívicos, políticos y sociales se basan en Marshall y Bottomore (1992).⁹ Los derechos cívicos de los ciudadanos, indispensables para la libertad individual y la igualdad ante la ley, no pueden ser alcanzados sin la prueba de la existencia legal de un ciudadano; de modo que el no ser registrado al nacer a menudo tiene el impacto de la exclusión de por vida como adultos. Los derechos políticos de los ciudadanos no pueden ser

⁸ Los términos “oferta” y “demanda” en el contexto del registro civil se remontan a una investigación llevada a cabo por Dwight Ordoñez y Patricia Bracamonte Bardález (2006) para el BID, en el que se comparan las diferentes necesidades de oferta y demanda en relación al registro civil a los efectos de estar a la altura de las circunstancias respecto de los ciudadanos indocumentados en siete países Latinoamericanos.

⁹ Este trabajo se refiere a la definición de la trinidad de los derechos ciudadanos que introdujo Marshall en 1950 en Inglaterra.

ejercidos sin la identidad legal, ya que el derecho al voto y a ser electos puede garantizarse a quien es un ciudadano de buena fe de un estado. Por último, los derechos sociales de los ciudadanos—el derecho al acceso equitativo a cualquier tipo de bienestar o servicio social como la salud, la educación, la pensión y los beneficios para la reducción de la pobreza—van a estar restringidos ya que el acceso a dichos servicios está conectado a la existencia legal formalizada.

Aun si algunos de los derechos mencionados por Marshall se aplican sólo a los adultos, ya que el derecho a votar o a ser electos se permite a partir de los 18 años, el registro de nacimiento es la condición primera para poder reclamar los derechos ciudadanos a lo largo de la mayor parte de la vida de una persona. Un documento de registro de nacimiento es el primer y fundamental eslabón de una cadena de derechos que deberían ser otorgados gradualmente a lo largo de la vida de una persona. Idealmente, cada niño debería ser registrado al nacer y en ese acto acceder automáticamente a los derechos ciudadanos. No obstante, en la realidad no siempre ocurre. Sin un documento de registro de nacimiento, el acceso a otros documentos como el pasaporte y la licencia para conducir será negado, complicado o asociado a costos administrativos o legales.

El cuadro 2 muestra instancias de contacto con el sistema público cuando individuos tendrían que presentar prueba de su identidad. Estos puntos de contacto también representan una oportunidad para registrar a los individuos indocumentados en el registro civil, donde se archivan todos los legajos de los ciudadanos.

Cuadro 2. Puntos de inscripción de individuos en el registro civil

Acontecimientos vitales	Acontecimientos y derechos cívicos	Derechos y beneficios sociales
Nacimiento Adopción Matrimonio/ divorcio Muerte	Servicio militar Voto	Sistema de salud Sistema educativo Beneficios de pensión Programas de transferencia de dinero condicional

Fuente: Elaboración de las autoras.

Para poder lograr y demostrar la pertenencia social y política básica entre un ciudadano y un estado, debe haber un contrato—definido como un contrato social. Este contrato es el registro del nacimiento de una persona en el Registro Civil. Sólo si existe ese contrato la persona puede

ejercer su ciudadanía. Esto se remonta a la teoría del contrato social de Rousseau de 1762, un concepto empleado en filosofía, ciencias políticas y sociología. La teoría denota un acuerdo implícito dentro de un estado en relación a los derechos y las responsabilidades del estado y de sus ciudadanos, o en forma más general, un acuerdo similar entre un grupo y sus miembros o entre los individuos.

La interconexión entre los derechos civiles y los derechos sociales existe siempre y cuando los derechos civiles sean la base contractual para los derechos sociales. Sin derechos civiles no se pueden garantizar los derechos sociales. Sin identidad legal, no podrá lograrse la provisión de servicios sociales. La provisión de un contrato social válido supone no sólo que el estado provea los derechos, y el acceso a ellos—brindando así la provisión de servicios dentro del sistema de un estado—sino también que los ciudadanos exigen derechos, responsabilidades y opciones. La teoría del contrato social, o contratarianismo como lo definieron Rousseau, Hobbes y Locke, sentaron las bases para la definición moderna de democracia y ciudadanía. Más de 200 años después de la contribución original de la teoría del contrato social por Rousseau, John Rawls (1971) se refiere a este famoso marco teórico y lo amplió al poner el énfasis en la justicia distributiva en su obra *Teoría de la Justicia*.

Según la teoría del contrato social, los ciudadanos necesitan identificarse como tales a los efectos de tener acceso a los servicios sociales y la voz para exigirlos adecuadamente (Mohanty y Tandom, 2006). *De este modo, la identidad legal no equivale a la ciudadanía, sino que es el requisito previo para obtenerla.* La literatura académica no relaciona la ciudadanía con la identidad legal de una manera que sea relevante para la discusión aquí planteada.

2.3 Identidad legal

¿Cómo se define la identidad legal? Antes de recurrir a la combinación de los dos términos *identidad* y *legal*, la siguiente estructura podría ser útil para entender la identidad por sí misma. La dimensión de identidad de una persona puede entenderse como los atributos únicos de un individuo que lo diferencian de los demás individuos. Estos atributos dinámicos pueden definirse como el nombre, la personalidad, las características físicas, el perfil biológico y las expresiones sociales, tales como la orientación política, la nacionalidad y el idioma. Luego existen las

dimensiones de identificación, que constituyen los atributos estáticos de una persona tales como sus rasgos biométricos, las huellas dactilares, la formación del iris y el ADN.

La identidad legal todavía no ha sido definida teóricamente ni discutida en la literatura de las Ciencias Sociales. Sin embargo, podría decirse que la combinación de la identidad y las dimensiones de identificación de una persona dentro de los marcos institucionales y judiciales provistos por el Estado otorgarán un estado legal civil innegable, o la identidad legal. En la práctica del desarrollo, el concepto de identidad legal ya ha sido mencionado. Por ejemplo, el BDA llevó a cabo tres estudios de casos sobre la identidad legal y su relación con la inclusión social en Bangladesh, Nepal y Camboya. Según una publicación, en líneas generales la identidad legal se define como la personalidad legal (en oposición a lo físico). La identidad legal permite a una persona gozar de la protección del sistema y hacer cumplir sus derechos o exigir el resarcimiento por la violación de los mismos al tener acceso a las instituciones del Estado como los tribunales y organismos para el cumplimiento de la ley. La prueba de la identidad legal consiste en documentos de identidad oficiales, emitidos y reconocidos por el gobierno que contienen la información básica que da fe de la identidad, la edad, el estado y/o relaciones legales del portador (BDA, 2007).

La identidad legal es la combinación de la identidad y la identificación, dos términos que a menudo son confundidos pero que deben ser tomados por separado. La identidad legal puede verse como una secuencia de los atributos explicados previamente: inicialmente, una *identidad* con atributos dinámicos únicos dados al nacer y declarados en el documento de registro de nacimiento, y seguidos por—en los plazos definidos por la legislación de cada país—la *identificación* como el procesamiento de los datos personales y únicos en un formato biométrico (en el documento nacional de identidad o el pasaporte, por ejemplo) cuando la persona es mayor.¹⁰ El hecho de tener una identidad legal reconocida por la sociedad confirma la ciudadanía y los derechos civiles de una persona al proveer protección y acceso a los derechos sociales, económicos y políticos básicos.

El concepto de Administración de Identidad (Id-M) o la administración segura de la identidad personal, el proceso de identificación y la información asociada a la identificación, va

¹⁰ La Biometría es la identificación o la verificación automática de los individuos en base a características conductuales o psicológicas (Concejo Nacional de Investigación de las Academias Nacionales, 2003). La Biometría es la identificación o la verificación automática de los individuos en base a características conductuales o psicológicas (Concejo Nacional de Investigación de las Academias Nacionales, 2003).

ganando reconocimiento y adhesión en Europa, y hasta cierto punto en los Estados Unidos. La Id-M propone estándares y guías para la administración segura de los datos de identificación personal y facilita la verificación y la autenticación de las identidades.

¿En este contexto, cuál es el significado del acto de registrar el nacimiento? Puede definirse como la base para asegurar la identificación única del individuo, brindándole de ese modo una identidad legal única. Sin el registro de nacimiento no hay garantía de que la misma persona única pueda ser reconocida como tal en etapas posteriores a lo largo de su vida. Además, cada acto de registro de nacimiento significa una pieza clave de información para los sistemas de estadísticas vitales de cualquier país.

La conclusión de la primera parte de este artículo es que es importante ver los términos gobierno democrático, ciudadanía e identidad legal desde dos perspectivas, que deberían estar en equilibrio económico y político: el lado del gobierno del Estado, que representa la provisión pública de servicios (registro civil), y el lado de las demandas de los ciudadanos, lo cual significa que a los ciudadanos se les permite y se espera que reclamen al Estado el acceso a los derechos ciudadanos- incluyendo un documento de identificación que técnicamente habilite a los ciudadanos a tener acceso a servicios y derechos (acceso al sistema bancario, servicios de salud y educación, etc.).

En la discusión teórica aquí expresada, esta dualidad se ha reflejado en los diferentes elementos de gobierno, con más énfasis en el término “gobernabilidad democrática”. En referencia a esta comprensión del gobierno democrático, es posible considerar la identificación como un asunto de la gobernabilidad democrática, lo cual queda implícito por su importancia tanto en la legitimidad ciudadana como en la estatal (de esta manera se incluyen las dimensiones estatales y las cívicas).

También se ha señalado que las cuestiones de identificación y de identidad son asuntos de relevancia no sólo para la planificación de las políticas de Estado, las estadísticas vitales y la declaración de impuestos, sino también para la inclusión política, social y económica de los ciudadanos individuales en la sociedad. Si estos conceptos de doble vía y su dualidad son considerados de un modo simultáneo, es probable que esto aumente el grado de gobernabilidad (democrática) de un estado y a su vez conduzca a un desarrollo social más inclusivo. Kofi Annan (2005) opina que la protección y la promoción de los valores universales dentro del marco de la ley, los derechos humanos y la democracia son fines en sí mismos. Además son esenciales para

un mundo de justicia, oportunidad y estabilidad. Ninguna agenda de seguridad o campaña por el desarrollo será exitosa a menos que se base en los sólidos cimientos del respeto por la dignidad humana.

Teniendo en cuenta las definiciones y los argumentos de estas dos primeras secciones, la sección siguiente recurre a detalles más empíricos y así ilustra lo que la investigación del BID ha puesto en evidencia acerca de las barreras relacionadas con las estructuras de oferta y demanda del registro civil.

3. Debate práctico: experiencias de investigación de campo en la región de LAC

Desde 2004, el Banco ha llevado a cabo una serie de estudios de países en la región para identificar y calificar la problemática de los ciudadanos indocumentados de América Latina y el Caribe (ver Gráfico 1), y recientemente ha publicado los informes pertinentes.¹¹

El objetivo de esta investigación es aplicar los hallazgos a diseño de proyectos de desarrollo por medio de la incorporación de enfoques integrales para reducir la incidencia de los casos de ciudadanos indocumentados en la región. Esto se ha hecho ya en diferentes países.

¹¹ La información en esta sección proviene de una investigación del BID no publicada todavía, llevada a cabo en los siguientes proyectos conducidos por Mia Harbitz: Operaciones técnicas ATN/SF-10196-RG, ATN/NS-8915-RS, y ATN/NI-10232-RS. Las autoras de este trabajo agradecen por las contribuciones a la investigación por parte de Dwiht Ordoñez, Patricia Bracamonte, Casio Turra, Laura Wong, María del Carmen Tamargo, y otros.

Gráfico 1. Estudios por países BID



Fuente: Ejemplificación de las autoras.

3.1 Consecuencias del subregistro: barreras para el acceso

Estos estudios por país, que en su mayoría están enfocadas en revelar las consecuencias de la falta de documentación, indican que las principales dificultades al intentar acceder al registro civil y la identificación son barreras económicas, legales, administrativas, geográficas, culturales y conflictos internos. Los gobiernos deben considerar la eliminación de estas barreras a los efectos de facilitar el registro universal, y cabe destacar que varios de los países de América

Latina y el Caribe han demostrado ejemplos de buena práctica al tener como objetivo ambos lados del problema, tanto la oferta y como la demanda para alcanzar el registro universal.

Los primeros resultados de estos estudios concuerdan con los casos que se conocían a través de los programas de protección social, por ejemplo los programas de transferencia de dinero condicional, confirma que los ciudadanos indocumentados figuran entre los grupos y comunidades más marginalizados. El cuadro 3 ilustra las poblaciones en un grupo de países tomados como muestra, con mayor riesgo de exclusión a causa de la carencia de identificación legal.

Cuadro 3. Poblaciones con mayor riesgo de exclusión a causa de la carencia de identificación legal

	ARG*	CHI	COL	ECU	GUA	HON	NIC	PAN	PER
Población rural	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Población indígena/ Afrodescendientes	X		X	X	X	X	X	X	X
Población desplazada internamente				X		X			X
Población residente en áreas limítrofes	X	X	X	X	X	X	X	X	
Población extranjera/ inmigrantes ilegales	X	X		X	X			X	
Hijos extramatrimoniales			X			X	X		X

*ARG: Argentina; CHI: Chile; COL: Colombia; ECU: Ecuador; GUA: Guatemala; HON: Honduras; NIC: Nicaragua; PAN: Panamá; PER: Perú.

Fuente: Ordóñez (2006); Tamargo (2007)

En muchos casos, en las poblaciones mencionadas en el cuadro 3, la exclusión social se debía a un conjunto de factores, entre los cuales están la carencia de identificación y las ya existentes condiciones de (extrema) pobreza. En este contexto de evaluación de los países, la

exclusión se define no sólo por la ausencia de medios financieros sino también por la falta de acceso a los servicios de salud, la educación, la nutrición y otros beneficios, vinculando así la exclusión y el acceso a los derechos ciudadanos como una nueva dimensión de análisis. Según este análisis, queda claro que el poseer un documento de registro de nacimiento ofrece a los individuos más oportunidades de escapar de la pobreza.

Basados en estos estudios de países y en proyectos en ejecución, se ve la necesidad de diálogo entre los actores clave para proporcionar un feedback no solo a la teoría existente sino también a las al diseño de proyectos futuros. Dado que la investigación actual ha identificado las consecuencias más detalladas de la carencia de identidad legal (problemas de acceso a los derechos ciudadanos y las consecuencias de acceder a los programas sociales), los orígenes y las causas del problema deberían ser investigados en más detalle. Una mirada a la estructura, la organización, el presupuesto y la administración de las instituciones de registro civil—el lado de la oferta del registro civil—hace surgir la necesidad de procesos de modernización innovadores en muchos países de América Latina y el Caribe.

3.2 El registro civil del lado de la oferta

Al desarrollar proyectos dirigidos a respaldar o promover la identidad legal, del lado de la oferta- o institucional- del registro civil deben discutirse varios aspectos. Aquí presentamos los más pertinentes.

Marco legal: A nivel institucional, el marco legal concerniente al registro civil y la identificación necesita una revisión en varios países, ya que a menudo data de cuando los datos personales y la información biométrica no eran archivados en formato electrónico, ni compartidos o vinculados. Además, tampoco existían consideraciones tendientes a proteger a los ciudadanos del uso invasivo o abusivo de los datos personales. La administración de la identidad es un concepto que evoluciona con mucha rapidez y procura la interoperabilidad e interconexión entre las organizaciones del sector público, como puede ser la vinculación del registro civil con las estadísticas vitales a los efectos de mejorar el diseño de políticas públicas. El uso de la biometría como parámetro de identificación única está en aumento, y los sistemas de identificación deben diseñarse de modo que los procedimientos de verificación no violen la

privacidad de la persona o comprometan sus derechos a la seguridad nacional y cívica. A pesar de que el concepto de administración de identidad no forma parte del objetivo de este trabajo, es un área que necesita ser investigada en detalle para entender mejor cómo puede ponerse en práctica.

A nivel programático se ha identificado el problema del registro tardío de niños, lo cual en muchos países implica costos adicionales que se traducen en multas y tasas legales. La posibilidad de acceder a los programas de educación y salud es un punto importante de entrada en el que la presencia o la ausencia de un documento de registro de nacimiento es una cuestión relevante. Es precisamente en esos momentos en los que las instituciones del servicio de salud y las instituciones educativas deberían estar legalmente autorizadas para ser lo suficientemente flexibles y registrar a los niños, aun cuando el período de gracia para su inscripción en el registro civil hubiere caducado. En América Latina y el Caribe la mayoría de las legislaciones otorgan un plazo de entre 4 y 6 semanas para registrar un niño. Pasado este plazo, el registro del nacimiento se torna más complicado, costoso y prolongado, y en algunos casos hasta demasiado oneroso, especialmente para los ciudadanos más pobres de zonas alejadas. Los gobiernos deberían permitir excepciones y tenerlo en cuenta al diseñar reformas del marco legal que regula el registro civil y la identificación.

El cuadro 4 ilustra los períodos de gracia para el registro gratuito en algunos países seleccionados, y el procedimiento de registro y las multas luego de expirado el plazo, lo cual en la mayoría de los casos sigue procesos administrativos y no judiciales.

Cuadro 4. Períodos y procedimientos por registros tardíos

	ARG	CHI	COL	ECU	GUA	HON	NIC	PAN	PER
Período de gracia para registro gratuito de nacimiento (días)	40	60	30	30	60	365	365	15	30
Procedimiento para el registro luego del período de gracia	Adm	-*	-	-	-	Adm	Adm	Adm	Adm
Multa	-	No	No	No	Sí	No	-	No	No

* Información no disponible al momento de publicarse.

Fuente: Elaboración de las autoras.

Ubicación institucional de las entidades de registro civil: Las entidades de registro civil de la mayoría de los países de la región no son instituciones autónomas, sino que se encuentran adscritos administrativamente a ministerios o a organismos electorales. Tales arreglos institucionales implican consecuencias para una entidad que en la práctica debería poner a disposición información e interconectar muchas instituciones y agencias del estado de modo independiente.

Las instituciones y sus estructuras cumplen funciones importantes en el diseño de políticas y procesos de gobernabilidad democrática. Esto también es el caso de las instituciones de registro en la región. El cuadro 5 ilustra las ubicaciones estructurales de la organización del registro civil en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Cuadro 5. Ubicación institucional de organismos de registro civil en la región.

Ministerio de Justicia	Sistema Electoral	Autónomo	Otro
Brasil	Bolivia	Honduras	Argentina (Ministerio Provincial de Gobierno)
Las Bahamas	Colombia	Perú	Guyana (Ministerio del Interior)
Barbados	Costa Rica	Guatemala	Jamaica (Ministerio de Salud)
Belice	República Dominicana	El Salvador	México (Secretaría del Interior)
Chile	Nicaragua		Surinam (Ministerio del Interior)
Ecuador	Panamá		Uruguay (Ministerio de Educación y Cultura)
Haití	Venezuela		
Paraguay			
Trinidad y Tobago			

Fuente: Elaboración del Autor.

Cuando el registro civil se encuentra dentro del marco institucional de un ministerio, las prioridades políticas y financieras suelen a veces ser muy diferentes, en ocasiones hasta desfavorables, a la misión de un registro civil. Sin la independencia del brazo político del gobierno, un registro civil corre peligro de un alto grado de rotación del personal cada vez que una nueva administración asume el poder; las consecuencias de la constante variación de

personal son motivo de gran preocupación para el sistema de registro civil que debería ser autónomo y no pertenecer a un partido político. Otro riesgo inherente al sistema no autónomo es el de la manipulación y malversación con fines de lucro o para maniobras políticas.

Sólo cuatro países de la región cuentan con registros civiles autónomos: El Salvador, Perú, Honduras y Guatemala. Mientras que Guatemala y El Salvador están en diferentes etapas de modernización y fortalecimiento de sus organismos de registro civil e identificación, Honduras está en proceso de definir el modo en que su registro civil autónomo podrá sacar ventaja de esta función excepcional, y el RENIEC ya ha consolidado su función como institución autónoma en Perú.

En base a estos motivos, los ejemplos a continuación demuestran cómo se han identificado los problemas de ciudadanía y gobernabilidad en el contexto del registro civil a través de la investigación del BID y cómo se han abordado esos problemas en cada caso particular.

Consideraciones presupuestarias: En general, las organizaciones de registro civil generan pocos ingresos y la mayor parte de sus recursos proviene del presupuesto nacional. Con la creciente demanda por de un registro civil universal, seguro y eficiente, que a su vez sería la base para emitir un documento nacional de identidad para asegurar una identidad legal única, debería considerarse la sustentabilidad económica y financiera de los registros civiles.¹²

En principio, el registro de nacimiento universal y gratuito supone la disposición de la provisión o el presupuesto público del registro civil para llevar a cabo una tarea administrativamente compleja. Lamentablemente, las oficinas de registro civil en la región no suelen tener suficiente equipamiento, personal y capacitación. Los presupuestos públicos son ajustados y los sistemas de registro civil en ALC podrían brindar mejores servicios si diversificaran la fuente de ingresos para hacer frente a la precaria situación financiera. Debe invertirse más para equipar e interconectar las oficinas de registro civil y para capacitar a los oficiales de registro.

¹² Como se menciona previamente, los documentos nacionales de identidad son la norma en cuanto a identificación se refiere en Latinoamérica; como en muchas otras naciones en el mundo. En el contexto de la interoperabilidad de identidades electrónicas, La Unión Europea y demás países de Europa están planificando la introducción de nuevos documentos de identidad para 2010

Otra consideración es que el registro civil implica costos directos e indirectos y esto refuerza las barreras, especialmente para los más pobres. ¿Que debería discutirse antes de decidir si un registro civil o un documento de identidad puede y debe ser gratuito para los ciudadanos más pobres? El RENIEC de Perú, por ejemplo, recibe del gobierno sólo una parte de su presupuesto total. Gran parte de sus ingresos proviene de recursos generados por el mismo proceso de registro civil e identificación. El certificado de nacimiento es gratuito, pero los documentos nacionales de identidad y su renovación implican tasas. El documento nacional de identidad peruano es también constancia de voto y debe ser renovado cada 8 años. El RENIEC ha dispuesto tasas para estos y otros servicios. Los ciudadanos carenciados, las personas con capacidades diferentes o con necesidades especiales y los mayores de 65 años quedan exentos de cualquier pago.

Los empleados del RENIEC opinaron que en una sociedad moderna, orientada al consumo, los bienes y servicios gratuitos parecen tener poco o ningún valor. De este modo, el sistema escalonado y gratuito parece funcionar bien en Perú. Exigir el acceso al registro civil universal es muy valioso, pero las autoridades nacionales así como los donantes internacionales deberían abordar una discusión más realista acerca de su costo, la cual debería considerar las restricciones del presupuesto público.

Administración flexible del registro civil: Con el objeto de llegar a los ciudadanos más pobres y ya excluidos, los sistemas de registro civil—por ejemplo en Ecuador, Colombia, y Perú—se enfrentan con de las barreras culturales ofreciendo horarios más flexibles y sensibles así como servicios de registro civil ambulantes personalizados a bordo de barcos (especialmente en el Amazonas), aviones o camiones. Dada la existencia de lenguas indígenas, hay una fuerte necesidad de campañas de concientización cultural acerca del registro civil—por ejemplo a través de la radio—y de personal especializado. Ese personal debe estar sensible al hecho de que muchos ciudadanos, especialmente las mujeres jefas de familia, a menudo son analfabetas tanto en el idioma oficial y como en su lengua indígena.

Muchos países llevan a cabo campañas para promover el registro, y a pesar de que las campañas pueden alentar el registro en las áreas seleccionadas mientras están vigentes, es difícil sostener ese esfuerzo a lo largo del tiempo. Un ejemplo de campañas exitosas y sostenidas es

Chile, que lidera expediciones anuales a las zonas más remotas del país para registrar los eventos civiles y emitir documentos de identidad.

3.3 El registro civil del lado de la demanda

Del lado de la demanda deberían tenerse en cuenta los siguientes temas y trabajarse conjuntamente con los argumentos que surgen del lado de la oferta y viceversa.

Campañas de comunicación estratégica: Las campañas de concientización podrían aumentar temporalmente el nivel de registros de nacimientos y, en consecuencia, los porcentajes de registro de adultos; pero estas campañas deberían ser programadas, coordinadas, financiadas y organizadas de manera que produzcan un impacto a largo plazo. En lugar de campañas específicas o al azar, las campañas de registro civil deberían planificarse estratégicamente y ser promovidas en cooperación con organizaciones civiles más cercanas a las necesidades de la población local, a sus idiomas y a sus tradiciones culturales. Un caso puntual en Bolivia es un proyecto DFID, en el que las organizaciones civiles se asociaron para promover el registro civil (DFID, 2002)

Las campañas de registro civil estratégicas y con perspectivas a largo plazo, incrementarán el nivel general de concientización en la sociedad, y demostrarán que el registro es necesario e importante. Con la creciente necesidad de pruebas de la identidad legal, el incentivo para cumplir y completar los procesos de registro civil debería ser cada vez más claro y aceptado a conciencia.

Diversificar los servicios a través de alianzas: A los efectos de llegar a las áreas remotas, es igualmente importante desarrollar estrategias que diversifiquen la estructura de apoyo del registro civil con la colaboración de las ONG locales, las iglesias y las organizaciones comunitarias. Este ha sido el caso en Nicaragua, un ejemplo destacado más adelante. Las organizaciones locales, como la municipalidad, la iglesia o cualquier otra organización comunitaria, cumplen una función importante al alentar y facilitar el proceso del registro civil de eventos como el nacimiento, el matrimonio, el divorcio y la muerte. En algunos países, las

parteras y otras personas en quienes la comunidad confía han sido capacitadas para registrar nacimientos y otros eventos para incrementar la tasa de registro.

4. EJEMPLOS CONCRETOS DE LA REGION

Mientras que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han identificado claramente las barreras y dificultades que enfrentan respecto de alcanzar el registro de nacimiento la identificación ciudadana universal, la capacidad de proveer servicio de registro e identidad legal a todos los ciudadanos aún representa un desafío administrativo y presupuestario adicional que excede sus recursos. Varios países se han ocupado de estos decíos a través de acciones innovadoras, como ilustra el Cuadro 6. Todos los países de la región cuentan con legislación que brinda registro de nacimiento gratuito dentro de un lapso estipulado a nivel nacional. Varios países cuentan con mecanismos o programas que se centran específicamente en eliminar las barreras y facilitar el acceso a todos los ciudadanos. El cuadro 6 presenta ejemplos de buena práctica de algunos países de la región que se enfocan en el registro civil tanto del lado de la oferta como de la demanda.

Cuadro 6. Prácticas innovadoras de registro civil en la región

Mecanismos o acciones para atenuar la oferta de registro	ARG	COL	CHI	ECU	GUA	HON	NIC	PAN	PER
Mecanismos de subsidios para indigentes	X		X	X	X				X
Número único personal	X	X	X		X	X			X
Creación de unidades especializadas dentro de los sistemas de registro civil para atender las poblaciones excluidas y vulnerables.	X	X	X		X				X
Unidades móviles de registro dispuestas para alcanzar las comunidades más alejadas	X	X	X	X	X		X		X
Puestos de registro civil en hospitales	X	X	X		X*		X		X
Utilización del número único de identificación personal en el certificado de nacimiento creando el enlace con todos los documentos de identidad.	X	X	X		X*	X			X

*No implementado al momento de la publicación

Fuente: Ordoñez (2006); Tamargo (2007).

¿Qué puede inferirse de estos cuadros y cómo puede esto influir en los procesos de toma de decisiones de donantes y en los gobiernos de América Latina y el Caribe? Sería útil estructurar acciones que promuevan el registro civil dentro de las acciones orientadas a la oferta y la demanda. De este modo, tanto los programas sociales como los proyectos de modernización

del Estado podrían dedicarse a poner en práctica esas acciones como parte de un proceso de aprendizaje multidisciplinario en operaciones de desarrollo.

4.1 Experiencias en los países

PAININ, Nicaragua: diversificación de los actores: Nicaragua representa un caso interesante, no sólo para mostrar cómo los problemas de los ciudadanos, como el acceso a los servicios de salud y educación, podrían influir en el desarrollo sino también cómo podrían ser solucionados con la colaboración de las ONGs locales. No existe una tasa oficial de subregistro nacimientos disponible, pero las cifras de diferentes fuentes exhiben tasas de entre el 25 y el 40%, con amplias variaciones geográficas. En 2000, un estudio llevado a cabo por la Fundación *Save the Children* calculó que en las regiones autónomas de la Costa Atlántica, aproximadamente el 38% de los niños menores de 18 años no estaban registrados. Sin un documento de registro de nacimiento y, en consecuencia, sin un documento de identificación personal, no se puede viajar libremente en avión desde un departamento a otro en Nicaragua. Lo mismo sucede para los vuelos de cabotaje en otros países de ALC. Esto viola el derecho humano de libre circulación.

Otros estudios empíricos en Nicaragua y en otros países de la región indican que los niños, aun cuando pueden inscribirse en la escuela primaria, no les es permitido obtener el diploma al finalizar la escuela secundaria y solicitar un título a causa de la carencia de un documento de registro de nacimiento. Esto significa que una gran cantidad de jóvenes en Latinoamérica en principio estarían calificados para una gama de trabajos en el sector formal, pero podrían quedar impedidos de cobrar el salario de mercado o de avanzar en sus carreras profesionales.

El Programa de Atención Integral a la Niñez Nicaragüense (PAININ) (es un ejemplo de un programa que se dedica a la problemática de los niños indocumentados. El PAININ está financiado por el BID y lo ejecuta el Ministerio de la Familia, en tanto que las actividades del proyecto son realizadas por ONGs; estas organizaciones están a cargo de la provisión de algunos servicios en lo que concierne a nutrición, asistencia médica y educación de los niños. Como parte del contrato entre las ONGs y el ministerio, las ONGs que proveen estos servicios llevan adelante acciones para aumentar el número de niños registrados al nacer informando a las madres y alentando y asistiéndolas en caso de registro tardío a través de las campañas de registro

organizadas en tarea conjunta con las municipalidades (Ordóñez, 2006). El Registro Central del Estado Civil de las Personas de Nicaragua es que realiza la actividad de registro, pero en caso de ser necesario, el PAININ se hace cargo de los gastos por asistencia legal para completar el trámite de registro.

El ejemplo del PAININ no sólo ilustra la importancia de la diversidad de actores involucrados en el registro civil, sino también que el registro civil puede ser una parte que integre un programa de gobierno a largo plazo sustentable. Volviendo al deseo de los elementos de gobernabilidad democrática descritos en la primera parte, la experiencia nicaragüense tipifica el hecho de que las instituciones estatales capaces (el primer elemento de gobierno) son respetuosas de los derechos ciudadanos no sólo de jure, sino también de facto, de un modo inclusivo (el quinto elemento de gobierno).

RENIEC: Autónomo y sostenible: El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) fue creado en 1983 luego de que el Estado Peruano aprobó una nueva constitución política. El RENIEC es un organismo especializado a cargo del registro de todos los actos y eventos relacionados con el estado civil de una persona. También está a cargo de la identificación civil de los ciudadanos peruanos. Algunos de sus logros han sido notables, derivados especialmente de los principales cambios que han tenido lugar a fines de los años noventa y en los primeros años de 2000.

El pilar de este sistema se apoya en su autonomía, la cual permite a la institución diseñar su estructura orgánica de acuerdo a sus propias necesidades técnicas en lugar de estar a merced de las enmiendas y los caprichos políticos. El RENIEC ha desarrollado e implementado un exitoso plan nacional para la restitución de la identidad como resultado de un informe final producido por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Esta comisión fue establecida en 2001 para investigar los hechos ocurridos durante el conflicto interno que padeció Perú durante dos décadas. Durante ese período, unas 70,000 personas fueron asesinadas o desaparecieron, y muchas fueron desplazadas internamente. Además, las oficinas locales de registro, junto con las actas de registro, fueron incendiadas completamente o vandalizadas, lo cual dejó a un gran número de personas sin documentación, y, en consecuencia, muy vulnerables.

El RENIEC ha atravesado una importante transformación institucional desde su creación, y en la actualidad se lo reconoce como uno de los registros más eficientes, sustentables y

transparentes de la región. Este éxito ha sido posible no sólo a través de una inversión significativa y el uso de la tecnología, sino también por la capacitación y la profesionalización del personal, todo lo cual ha contribuido a los procesos de fortalecimiento institucional en general. De hecho, el RENIEC pone tanto énfasis en la capacitación que ha creado su propio instituto de capacitación Centro de Altos Estudios Registrales, (CAER) el cual brinda capacitación online y en forma presencial para todos los niveles de personal. La estructura total es tal que el Consejo Nacional de la Magistratura, CNM, que también es una entidad autónoma, elige al jefe de registro por un período de cuatro años.¹³ Este Consejo puede ratificar al jefe de registro por un período adicional. El RENIEC administra su propio presupuesto y recibe una parte del presupuesto nacional para cubrir los gastos operativos. Genera sus propios ingresos al fijar tasas para la mayoría de sus servicios.

La institución ha adoptado estrategias y acciones para marcar un descenso en la tasa de subregistro en Perú, lo cual facilita la inclusión social y política. A través de su efectiva política de control de calidad y procedimientos estandarizados para el registro civil, el RENIEC ha recibido un Certificado de Calidad otorgado por la *Société Générale de Surveillance (SGS S.A.)*, la cual provee servicios de inspección, verificación, evaluación y certificación junto a nuevas tecnologías y sistemas de informática. Esta certificación, que se halla siempre bajo constante verificación externa, reconoce la calidad de los datos almacenados en el RENIEC que garantizan la seguridad legal de los documentos de registro civil peruanos y, por lo tanto, la identidad legal de los ciudadanos peruanos. En 2008, el RENIEC obtuvo la certificación ISO 9001 por la calidad de su sistema de administración del registro civil.

A lo largo de los últimos cinco años, el RENIEC ha extendido el alcance de sus servicios para acercarse a los habitantes, no sólo estableciendo más oficinas sino también viajando y proveyendo servicios a las más remotas áreas de Perú, y ofreciendo servicios por medio de Internet y otros métodos de comunicación. Ya que estas acciones han sido útiles para que el RENIEC llegue hasta las poblaciones más necesitadas y marginalizadas, la confianza pública en la institución se ha acrecentado a través del tiempo.

Cabe destacar que el RENIEC ha recibido el Premio a la Buena Práctica otorgado por el gobierno durante cuatro años consecutivos. Este premio es otorgado en base a la optimización de

¹³ El CNM fue creado para fortalecer la administración del sistema judicial por medio de la elección y la ratificación de los jueces y de los jefes de instituciones autónomas como el RENIEC.

servicios para los ciudadanos, incluidos la celeridad y la accesibilidad. Un factor importante en esta selección fue la adaptación del RENIEC a la infraestructura adecuada para mejorar los servicios al cliente a través del agregado de oficinas de registro abarcativas, oficinas de registro auxiliares en los hospitales públicos—donde los niños reciben sus certificados de nacimiento y sus primeros documentos de identificación en forma gratuita—líneas de consulta gratuitas, servicios a domicilio para personas con capacidades diferentes, conexión bancaria y campañas para emitir documentos de identidad en forma gratuita para personas de bajos recursos, entre otros.

Estos resultados demuestran cómo los estándares de calidad y servicios de provisión de documentos de identidad pueden traducirse en mejoras tangibles en términos de los derechos ciudadanos y su acceso si esos derechos se entienden según su vínculo con la identificación. Esas mejoras no sólo son un signo de una administración de Estado altamente sofisticada que permite a los ciudadanos el acceso a los derechos ciudadanos, sino que también muestran cómo pueden reforzarse los lazos del contrato social entre el estado y los ciudadanos por medio de documentos de identificación accesible y asequible.

Chile: La mayor tasa de registrados en la región de América Latina y el Caribe: El servicio de Registro Civil e Identificación (SRCEI), una institución autónoma dentro del Ministerio de Justicia, figura entre los registros más sofisticados e integrados de la región. A pesar de que el SRCEI depende institucionalmente del Ministerio de Justicia, ha logrado desarrollar un sistema de registro sólido con un porcentaje sosteniblemente bajo de subregistro de nacimientos e identificación de personas.

El SRCEI está descentralizado administrativamente con más de 450 oficinas en todo Chile y provee servicios a través de Internet. Su misión es la de facilitar el cumplimiento de los derechos de los individuos por medio del registro, la certificación y la verificación de eventos civiles, identidad, propiedad y otros actos específicos dispuestos por la ley, mientras se mantiene la confidencialidad, la excelencia y la confianza en el servicio que provee la institución.

Las funciones principales del SRCEI son el registro civil y la provisión de documentos de identificación para los ciudadanos de Chile. El SRCEI administra un total de 26 registros diferentes, entre los que están el registro automotor, el registro de donantes de órganos, el registro de documentos para viajes, el registro de la propiedad y los registros penales. El registro

al nacer es gratuito, pero todos los documentos subsiguientes se pagan, lo cual genera ingresos para el SRCEI. Desde 2002, el documento nacional de identidad chileno y el pasaporte contienen información biométrica y legible por máquina.

Chile tiene la tasa de registros de nacimientos más alta en el hemisferio (casi el 100%), ya que la mayoría de los nacimientos ocurren en los hospitales y el SRCEI tiene presencia en la mayoría de salas obstétricas. Desde 1973, a cada recién nacido se le otorga un número de identificación denominado RUN (Rol Único Nacional), el cual figura en cada documento de identidad. El RUN es utilizado también con propósitos administrativos y políticos, como el pago de impuestos, beneficios sociales y privilegios de voto. Los chilenos también usan este número en las cartas de lectores de los periódicos.

Como institución, el SRCEI ha adquirido un alto nivel de confianza entre la población a través de la provisión de servicios (documentos) que han aportado igualdad ante la ley para todos los chilenos y les ha brindado acceso a los derechos y a los servicios económicos y sociales. La importancia de la confianza pública en las instituciones (4to elemento de gobierno) es la fortaleza de este caso, y este elemento se conecta además con los demás elementos de gobierno (como el respeto por los derechos a una ciudadanía de inclusión y las instituciones capaces).

Uruguay: El registro como vehículo para la inclusión social: Al interconectar el registro civil, las estadísticas vitales y la identificación civil—y al promover la inclusión social de las poblaciones más vulnerables—Uruguay apunta a mejorar la cohesión social en el país. El documento nacional de identidad es un requisito para acceder a todos los beneficios sociales y económicos en Uruguay. Como tal, hay un ambicioso proyecto en marcha para proveer un número de identidad único para cada recién nacido, el cual constará en el certificado de nacimiento y en el documento nacional de identidad. Tanto el certificado de nacimiento como el primer documento nacional de identidad son gratuitos, y este último se entrega actualmente ni bien el recién nacido abandona el hospital maternal más importante, el Rossell Pereira, donde se estima que ocurre el 14% del total de nacimientos. El programa será lanzado para cubrir todas las maternidades públicas y privadas en Uruguay. Hasta que eso ocurra, los padres deberán concurrir a la sucursal más cercana del Registro Civil Nacional. Este registro funciona dentro del Ministerio de Educación, mientras que la Dirección Nacional de Identificación Civil, DNIC, la cual emite el documento nacional de identidad, funciona dentro del Ministerio de Interior.

Cuando se informa un nacimiento en un centro de maternidad, el DNIC genera un número único de identidad, el cual es informado a la maternidad y al registro civil simultáneamente. El registro civil a su vez comunica todos los eventos vitales al Ministerio de Salud para informar a las estadísticas vitales y al Instituto Nacional de Estadísticas. El Objetivo del proyecto es vincular el Ministerio de Salud, el Registro Civil Nacional, el DNIC, el Ministerio de Desarrollo, el INE y el Banco de Previsión Social a los efectos de verificar y autenticar las identidades y asegurarse de que los individuos obtengan los beneficios que les corresponden por ley o por los programas sociales del Estado. La intención es que al menos el 90% del total de niños posean un documento nacional de identidad con su foto y huellas dactilares dentro de los 45 días de nacidos. Este proyecto transporta el sistema de registro civil al siglo veintiuno. Un proyecto de este tipo agrega importantes componentes tecnológicos de infraestructura y comunicación y no deja de lado el aspecto de los recursos humanos. Los oficiales del registro civil tienen que adaptarse a las nuevas tecnologías y a los nuevos procedimientos, y el Gobierno de Uruguay planifica implementar programas de capacitación para el personal.

¿Qué demuestra este ejemplo operativo en términos teóricos? Su relación con el tercer elemento del gobierno democrático mencionado previamente, los procesos políticos, que incluyen la negociación y la comunicación a los efectos de alcanzar cierto grado de implementación. Sin una clara estrategia de comunicación que conecte el proceso logístico del registro civil con aquellas instituciones de futura incorporación al proceso de modernización del Estado, tal emprendimiento probablemente sea un fracaso.

El hecho de que una estrategia comunicacional funcione entre instituciones que funcionan de forma diferente, tales como hospitales o institutos de estadísticas, tiene mucho que ver con la negociación institucional entre los actores de un estado, cada uno de los cuales tratan de velar por sus propios intereses funcionales. Así, la negociación, la mediación y la comunicación son modalidades, no sólo durante su implementación sino también en la programación de la agenda y las etapas de diseño del proyecto.

Desafíos centrales para todos los países de la región: La calidad del registro civil depende no sólo de la agencia en particular y de cómo funciona, sino también de la habilidad para coordinar tareas conjuntas con otros actores importantes. Entre los países con los cuales el BID ha estado en contacto más cercano en lo que concierne al desarrollo de proyectos sobre la identidad legal,

todos estuvieron de acuerdo en la importancia de la comunicación y la coordinación entre las partes involucradas. Ambos aspectos son importantes para la planificación de políticas y para la implementación en general, sin embargo el registro civil exige una cantidad de servicios diferentes provistos por diferentes entidades con sus propias dinámicas de políticas, capacidad para coordinar y para comunicar.

Desde luego, las cuestiones en términos de las estructuras de poder entre agencias, los estilos de liderazgo diversos, las administraciones politizadas y la disponibilidad presupuestaria presentan desafíos complejos para los gobiernos. Si no hay un punto de vista del estado o un punto de vista compartido acerca de la importancia del registro, un derecho y servicio podría convertirse en lo que anteriormente se ha denominado una “política de gobierno” específica, en lugar de una “política de Estado” viable. Por esta razón, los rasgos de un buen gobierno democrático y un sistema de responsabilidades deberían constituir las reglas del juego para crear una política de registro civil viable. Un “entorno habilitante”, como se menciona anteriormente, se caracteriza por altos niveles de transparencia, circunstancias históricas que permiten grados más altos de democratización y de estructuras de gobierno democráticas, y servicios altamente profesionalizados.

4. CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS

Este documento de trabajo apunta a presentar nuevos hallazgos empíricos sobre la problemática del subregistro en la región de América Latina y el Caribe, pero además intenta discutir registro civil e identidad legal como problema de desarrollo emergente en relación con los conceptos académicos y proyectos de desarrollo. Queda claro que la identidad legal debería recibir más atención desde los promotores del desarrollo que trabajan tanto en los programas sociales como en los programas de fortalecimiento de capacidad institucional del estado. Mientras las consecuencias del subregistro se evidencian en mayor medida en los programas sociales, las causalidades tienen raíces institucionales y así deberían ser aludidas conjuntamente con los proceso de modernización institucional.

Como lo indica la Figura 1, en diferentes puntos de entrada para registro civil, hay múltiples oportunidades para alcanzar el objetivo del registro civil universal, no sólo trabajando a través de las instituciones del sector público sino al colaborar con otras organizaciones, tanto

religiosas como comunitarias, para alentar y facilitar el registro. El registro civil y la identificación civil es exclusiva responsabilidad del Estado, y bajo ninguna circunstancia debería ser privatizada o ejecutada por terceros. Los registros civiles acumulan gran cantidad de información personal lo que pone a los individuos en una situación de riesgo de robo de identidad, extorsión o persecución política si esta cayera en las manos equivocadas. Un tercero podría tentarse a hacer mal uso o compartir información para beneficio político o económico. También podrían surgir desacuerdos en cuanto a la propiedad de la información, como hemos visto recientemente sobre los usuarios de Facebook.¹⁴ Las entidades que otorgan documentos de identidad deberían tener la confianza de los ciudadanos así como otras entidades y organismos y no arriesgar su reputación, evitando así que otros organismos pongan en duda los documentos y las credenciales de los ciudadanos.

El enfoque para encarar las causas estructurales del subregistro o el registro tardío deben incluir el fortalecimiento de la capacidad institucional de los propios organismos. Hay una demanda creciente por una nueva generación de proyectos que traten las causas del subregistro y así pretenden a proteger la identidad legal única de cada ciudadano. El perfil de estos proyectos apunta a garantizar la veracidad de los documentos que constituyen el pilar de la identidad legal de una persona, concretamente el registro de nacimiento y el certificado de nacimiento. En el caso de Uruguay, previamente aquí examinado, al conectar los centros de maternidad con el DNIC, a cada recién nacido se le asigna un número único de identidad. Este número es automáticamente informado al centro de maternidad, a los efectos de que conste en los documentos de ese/a recién nacido/a, y al registro civil. El número acompañará al individuo a lo largo de su vida y figurará en el documento nacional de identidad junto con una foto y datos biométricos (huellas dactilares) capturada y almacenadas electrónicamente. Este sistema también brinda información sobre estadísticas vitales (nacimientos y defunciones) y provee servicios de verificación a los ministerios y otros organismos del Estado y del sector privado. Los principales motivos, técnicamente y tecnológicamente, para proveer sólidos servicios de verificación son la necesidad de evitar el fraude y la corrupción, y proteger a los individuos del robo de identidad.

¹⁴ En febrero de 2009, Facebook modificó los términos y condiciones generales sin consultarlo con sus usuarios, alegando que poseía todos los derechos sobre la información personal de los usuarios aun después de que los mismos cerraran sus cuentas. Tal decisión habría constituido uso arbitrario e indebido de información personal por terceros sin considerar los derechos personalísimos de los individuos. Luego de numerosas protestas de los usuarios y del público, Facebook retiró ese reclamo y anunció que revisarían y pondrían a consideración una consulta pública sobre sus términos y condiciones.

Para ocuparse adecuadamente de la necesidad de proveer identidad legal para todos los individuos *sans papiers*, debe desarrollarse un nuevo tipo de estructura o marco de proyectos que sea capaz de integrar y conectar el debate teórico y académico con estas nuevas experiencias. Aquí se han ilustrado algunos ejemplos de América Latina y el Caribe, donde la identidad legal ha sido clave en la participación y la inclusión y ha contribuido a consolidar la democracia, como en el caso de Perú.

Dada la creciente demanda por la autenticación en varios contextos, urge desarrollar modelos centrados en los ciudadanos que no resulten muy intrusivos y, sobre todo, que protejan la información relacionada con la privacidad. Ya que la necesidad de autenticación puede tener raíces en cuestiones relativas a la seguridad, es particularmente importante que el organismo que regula, emite y verifica la información sea considerado justo, imparcial e inmune a la manipulación comercial o política (Consejo Nacional de Investigación de las Academias Nacionales, 2003). Además, los resultados de la investigación de experiencias de campo deberían ser encauzados otra vez hacia la investigación académica y deberían contribuir a la reformulación de los conceptos de gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal. A su vez, el debate teórico tendrá que ser fortalecido y ampliado para aportar significado al diseño de proyectos en las áreas que se encargan de la identidad legal, la ciudadanía y el buen gobierno democrático.

Más allá de los desafíos aquí planteados, hay otros que deberían ser observados en investigaciones futuras y en las prácticas concernientes a la región de América Latina y el Caribe a otras regiones alrededor del mundo. Desde luego, debería ponerse el foco en la seguridad de la información, el almacenamiento seguro de archivos, el manejo ético de la información personal y la provisión y administración de tecnología de la comunicación de la información. El valor del registro civil y la identificación civil universal como proceso continuo, permanente, eficiente y seguro está ganando reconocimiento y los requisitos para la verificación segura y autenticación de identificación legal está aumentando. A este respecto, la identidad legal se extiende más allá de la perspectiva de los derechos humanos o la ciudadanía—y aun del desarrollo—y roza también las cuestiones relativas a la seguridad.

Este es un tema que concierne a nivel nacional, regional e internacional. En este contexto, los países deben encarar la necesidad de verificación y la necesidad de proteger adecuadamente la identidad legal y la privacidad de los ciudadanos a los efectos de evitar el

abuso, los delitos, la corrupción o el fraude. La autenticación y la verificación de la identidad no son fines en sí mismos, sino medios para proveer y proteger las identidades legales únicas de los ciudadanos en sociedades democráticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abdellatif, Adel M. 2003. Good Governance and its Relationship to Democracy and Economic Development. Global Forum III on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity. Presentado por el Regional Bureau for Arab States, UNCDP, Seoul.
- Annan, Kofi. 2005. *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary-General*. Nueva York: United Nations Publications.
- BDA (Banco de Desarrollo de Asia). 2007. Legal Identity for Inclusive Development. Banco de Desarrollo de Asia (BDA), Manila.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. Building Opportunities for the Majority. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- DFID (Department for International Development). 2002. Consortium Pro Poor Citizen Participation Bolivia. Project towards an Inclusive Elections Process. Informe final, marzo–agosto del 2002. DFID, Bolivia.
- Duryea, Suzanne, Oligati, Analia y Stone, Leslie. 2006. The Under-Registration of Birth in Latin America. RES Working Paper No. 551. Departamento de Investigacion, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart. 2007. Governance Indicators: Where are We, Where Should We Be Going? Discussion Draft October 2007. Banco Mundial, Washington, DC.
- Latinobarómetro. 2007. Informe Latinobarómetro 2007. Banco de datos en línea. Disponible en <http://www.latinobarometro.org>.
- Marshall T. H., and Tom Bottomore, 1992. *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Press.
- Mohanty, Ranjita, y Rajesh Tandon. 2006. *Participatory Citizenship: Identity, Exclusion, Inclusion*. New Delhi: Sage Publication.
- National Research Council of the National Academies. 2003. *Who Goes There? Authentication through the Lens of Privacy*. Washington, DC: National Academies Press.
- Ordonez, Dwight y Bracamonte Bardález, Patricia. 2006. Birth Registration. Consequences in Relation to Access to Rights, Social Services and the Implementation of Poverty Reduction Programs in Six Countries in Latin America. IDB Project Document. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2009. Implicaciones del subregistro de nacimiento en 7 países de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Plan International. 2005. Universal Birth Registration: A Universal Responsibility. Plan Limited International, Reino Unido.

- Rawls, John. 1971. *Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Seltzer, William y Margo Anderson. 2001. The Dark Side of Numbers: The Role of Population Data Systems in Human Rights Abuses. *Social Research* 68(2) verano: 481–513.
- Tamargo, María del Carmen. 2007. Practical Implications of Under-Registration in Panama and Dominican Republic. IDB Project Document. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- ONU (Naciones Unidas). <http://www.unmillenniumproject.org/goals/gti.htm>.
- . 1948. Universal Declaration of Human Rights. <http://www.un.org/Overview/rights.html#a14>.
- . 1994. United Nations Covenant on Civil and Political Rights. <http://www.hrweb.org/legal/cpr.html> (accessed on April 20, 2009).
- . 2002 *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: United Nations Publications.
- . 2008. Millennium Development Goals Report 2008. New York: United Nations Publications.
- UNICEF (Únete por la niñez). 2005. The ‘Rights’ Start to Life. A Statistical Analysis of Birth Registration. Nueva York: UNICEF Publications.
- . 2006: The State of the World’s Children 2006: Excluded and Invisible. Nueva York: UNICEF Publications.
- . 2007. The State of the World’s Children 2008: Children Survival. Nueva York: UNICEF.