### **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

El Subregistro de Nacimientos en Argentina: Las consecuencias

Consultor: Dwight Ordóñez Bustamante, PhD.

Julio de 2007

### ÍNDICE

	sario de Acrónimos
	sario de términos de uso local
Kes	umen Ejecutivo4
1.	Introducción
2.	Breve información general sobre el país
3.	El puoblemo del subregistro de posimientos y de la pobleción adulta sin
٥.	El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin documento nacional de identidad (DNI)
3.1	Dimensión del sub-registro de nacimientos
3.2	Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y carencia del documento
	nacional de identidad en Argentina
4	Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de acta de nacimiento y documento nacional de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud
	Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho
	de carecer de un documento nacional de identidad
4.2	El acceso a la Educación
4.3	El acceso al sistema de atención en Salud
4.4	Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo
5.	El funcionamiento del Registro Civil
5.1	La organización del sistema de registro civil en la Argentina30
5.2	Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC
5.3	El Programa Patria Grande: Un mecanismo innovador en la regularización de la situación legal de personas inmigrantes en la Argentina
6.	La iniciativa de RENAPER para la modernización del sistema nacional de identidad
7.	La acción de los organismos internacionales, los organismos no gubernamentales y las entidades municipales en apoyo de la obtención del acta de nacimiento y/o el DNI de ciudadanos argentinos y extranjeros
7.1	Programas de la sociedad civil para apoyar la obtención de la partida de nacimiento y el documento nacional de identidad por ciudadanos
	argentinos
7.2	Programas de organismos internacionales, la sociedad civil y los
	municipios para apoyar la obtención del acta de nacimiento
	y el documento nacional de identidad por ciudadanos extranjeros
8.	Oportunidades para la modernización del sistema de
	registro civil en la Argentina48
Bib	liografía50

Anexo 1: Listado de personas entrevistadas	52
Glosario de Acrónimos	

ACNUR : Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados AFIS : Sistema Automático de Identificación de Huellas Dactilares

ANSES : Administración Nacional de la Seguridad Social

ARGRA : Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina

BID : Banco Interamericano de Desarrollo

BDUIPI : Base de Datos Única de Identificación Plena de Individuos

CABA : Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CIADI : Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones

COFESA : Consejo Federal de Salud

CUIL : Clave Única de Identificación Laboral CUIT : Clave Única de Identificación Tributaria

DDHH : Derechos Humanos

DDNNAA : Derechos de los Niños y Adolescentes

DINIECE : Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad

Educativa

DL : Decreto Lev

DNI : Documento Personal de Identificación DNM : Dirección Nacional de Migraciones

ECPI : Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas

EGB-1,EGB-2,

EGB-3 : Educación General Básica (ciclo de estudios primarios obligatorios,

hasta 9°)

EPH : Encuesta Permanente de Hogares, continua

ESUR : Equipo Solidario del Sur

ETS : Enfermedades Transmisibles Sexualmente
IDH : Programa Ingreso para el Desarrollo Humano
INDEC : Instituto Nacional de Estadística y Censos
MDS : Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

MERCOSUR : Mercado Común del Sur

MINEC : Ministerio de Economía de la Nación

MINED : Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación

MININT : Ministerio del Interior de la Nación

MINSA : Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación

NEA : Región de Noreste Argentino NOA : Región del Noroeste Argentino

NNAA : Niños y Adolescentes NNUU : Naciones Unidas

OIM : Organización Internacional para las Migraciones

ONG : Organización no Gubernamental

OPS : Organización Panamericana de la Salud

PBA : Provincia de Buenos Aires
PBI : Producto Bruto Interno
PFA : Policía Federal Argentina

PNUD : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo RENAPER : Registro Nacional de las Personas (Argentina)

RENIEC : Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Perú)

RRCC : Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas (Argentina) SICAM : Sistema de Control y Registración de tránsito fronterizo con

registración biométrica (SICAM).

UNICEF : Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

USAID : Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

VIH : Virus de inmuno-deficiencia adquirida

#### Glosario de Términos de Uso Local

- Certificado de nacido vivo es el nombre con el que se denomina lo que en otros países es conocido como el "certificado de nacimiento" o "boleto de nacimiento" (expedido por el médico, partera o comadrona que atiende un parto). Se trata de un documento en formato estándar de cada provincia, con numeración en serie.
- Acta de Nacimiento: lo que en muchos países es conocido como "partida de nacimiento", "fe de edad" o primer documento que certifica la identidad. El acta de nacimiento es emitido, por delegación de la Nación, por los Registros del Estado Civil y la Capacidad de las Personas, que dependen de los gobiernos de cada provincia, en base a un formato numerado estándar provisto por el Registro Nacional de las Personas de la Nación. Para obtener el acta de nacimiento es necesario presentar ante el Registro de las Personas de cada localidad el certificado de nacido vivo o en su defecto, dos testigos del hecho, dentro de los 40 días de sucedido el nacimiento. Luego de este plazo y hasta los 6 años de edad se requiere de intervención del Ministerio Público, y luego de los 6 años de nacido se requiere de intervención judicial.
- Documento Nacional de Identidad (DNI) es el nombre de lo que en otros países es denominado "cédula de identidad" o "documento (único) de identidad"; el primer DNI de un ciudadano es expedido al momento de su nacimiento y este documento debe ser luego actualizado (inclusión de fotografía y firma) entre los 5 y 8 años de edad (primera actualización y los 16 años de edad (segunda actualización). Para obtener el DNI es necesario presentar el acta de nacimiento. El documento nacional de identidad es una libretita con varias páginas en la que se inscriben los principales hechos vitales de las personas (nacimiento, matrimonio, etc.), el registro militar, los cambios de domicilio, su participación electoral y su voluntad de donar sus órganos en caso de fallecer.

En Argentina, el acta de nacimiento (base de la identidad) y el DNI (documento legal de identificación) son expedidos por instancias distintas, el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas (dependiente de los Registros Provinciales de las Personas), y el Registro Nacional de las Personas, respectivamente. El RENAPER tiene responsabilidad en los procesos de identificación de ciudadanos argentinos e inmigrantes extranjeros.

### Resumen Ejecutivo

#### Objetivo del estudio

La presente investigación tiene por objetivo examinar las interacciones entre la falta de registro de identidad y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico, en particular de los sectores más pobres, en Argentina. En este marco, se identifican las principales causas de subregistro de nacimientos y de falta de documentación legal en población adulta (e.g. documento nacional de identidad o DNI), y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país.

En base a información del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) se estima el subregistro de nacimientos en 2% anual (este porcentaje subregistro se refiere a la obtención oportuna del acta de nacimiento). Esto es confirmado por información intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y por el programa de salud materno infantil del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. El porcentaje de partos en medio institucional es elevado (98%). Sin embargo, el bajo nivel de subregistro de nacimientos observado no se ve exento de problemas en otras áreas de la cadena de identificación, como analiza este estudio.

### Los retos institucionales de la Argentina

- El principal problema de documentación de la población argentina, en términos de cantidad de personas afectadas, es la dificultad institucional y técnica del Gobierno Nacional (RENAPER) para expedir y hacer llegar en forma eficiente, rápida y oportuna a los ciudadanos los ejemplares, en original o duplicado, del documento nacional de identidad. A fines de 2005 se estimaba que la deuda documentaria del RENAPER con ciudadanos de todo el país mayores de 8 años superaba los 800,000 ejemplares de DNI. Esta situación es particularmente importante en el 2º y 3er cordón del Gran Buenos Aires, así como en las provincias de NOA y NEA.
- En términos de su dimensión, otro problema importante es el de la existencia de una masa importante de ciudadanos extranjeros viviendo en situación legal o irregular en el país. Según el Censo Nacional de 2001, la mayor parte de la migración a la Argentina proviene hoy en día de países limítrofes (60% de los extranjeros censados). Hacia 2005, la población de extranjeros indocumentados viviendo en la Argentina se estimaba en 700,000 personas.

### Factores de sub-registro de nacimientos y de falta de documento nacional de identidad en los ciudadanos adultos y niños en la Argentina

En el caso argentino, los principales factores que inciden sobre el sub-registro de nacimientos y negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad, pueden ser clasificados en:

- Factores que inciden en el sub-registro de nacimientos de los ciudadanos argentinos (dispersión geográfica de la población, pobreza, discriminación contra hijos de extranjeros que nacen como argentinos en suelo argentino).
- Factores que inciden en el estado de indocumentación de un número importante de personas (carencia de DNI –ejemplar físico del documento-, aunque no del acta de nacimiento), por limitaciones institucionales del RENAPER (e.g. atraso tecnológico en la integración de datos de tipo analógico y digital en bases de datos que permitan una más rápida verificación e integración de los distintos elementos que conforman el DNI, falta de seguridad que presenta el actual formato del DNI, de características físicas arcaicas, etc.).
- Factores históricos (e.g. política migratoria restrictiva u hostil generada a partir de la última dictadura militar) que en el pasado determinaron que un porcentaje importante de la población inmigrante extranjera se mantuviese en una situación migratoria irregular.

#### Lecciones aprendidas de este estudio

En Argentina, la carencia de documentos de identidad (acta de nacimiento y/o DNI):

i. Impide a las personas ejercer su capacidad de representación ante las autoridades en general y el sistema de justicia, incluyendo el derecho de reclamar el acceso a la propiedad o, de ser necesario por ejemplo, una pensión de alimenticia para los hijos. La carencia del documento nacional de identidad impide a las personas participar en las elecciones de representantes políticos o ser elegidos como representantes de su comunidad. Asimismo, la carencia del documento nacional de identidad impide el pleno ejercicio de los derechos civiles de las personas: sin su presentación ante las autoridades éstas no se pueden casar civilmente, adquirir bienes a nombre propio o transferirlos, dar en herencia o heredar bienes a terceros. Incluso, en la medida en que al carecer de acta de nacimiento una persona no

tiene identidad legal, de fallecer ésta tampoco podrá registrar su defunción como un hecho real.

- ii. A nivel financiero, la carencia de la cédula de identidad conlleva la imposibilidad de devenir sujeto de crédito, abrir y cerrar cuentas bancarias, cobrar cheques y otras operaciones. Igualmente, si una persona carece de DNI no podrá obtener una clave única de identificación tributaria (CUIT), sin la cual no puede iniciar legalmente una empresa o establecer un negocio formal.
- iii. Asimismo, en la medida en que en Argentina todo trabajador posee una clave única de identificación laboral (CUIL) y que para acceder a ésta es necesario poseer un DNI, el DNI deviene en indispensable para poder insertarse legalmente como trabajador en la economía formal y acceder plenamente al goce de derechos laborales, siendo que de lo contrario las personas estarán sujetas a una inserción desventajosa y periférica en el mercado negro de trabajo y sujetos a constante explotación laboral. Igualmente, sin poseer un DNI no es posible acceder a una clave personal en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), aportar a una Obra Social y acceder a los beneficios de la seguridad social.
- iv. La carencia de DNI no afecta en forma total las posibilidades de migración interna, si bien la verificación de identidad es requerida en los vuelos nacionales. Sin embargo, sin el DNI la población argentina no se puede acceder a un pasaporte y sin éste no se puede viajar fuera del país. Asimismo, sin una inscripción en los RRCC, no es posible acceder a la cédula de identidad de cada provincia, la cédula nacional de identidad otorgada por la Policía Federal, o la tarjeta del MERCOSUR, documentos todos utilizados para viajar a países limítrofes de la Argentina.
- v. Aunque algunos programas de subsidio familiar tienen esquemas para facilitar la inscripción de las personas carentes en el RENAPER, la carencia de acta de nacimiento/ DNI en jefes de familia generalmente constituye una barrera para su afiliación de sus familias a programas de subsidios.
- vi. La carencia del documento de identidad no impide el acceso a la escuela, aunque el no tener DNI impide en la mayor parte de provincias que los alumnos accedan a la certificación de sus estudios, y, en algunos casos, dependiendo de la actitud de las autoridades locales, en algunas provincias la carencia de DNI puede implicar, como fue registrado por esta investigación, que los alumnos no puedan continuar sus estudios en secundaria.
- vii. La carencia del documento de identidad no impide el acceso a los servicios de salud, aunque, en el caso del Plan Nacer del Ministerio de Salud y Ambiente, el que una gestante carezca de DNI impide que ésta pueda participar de este programa.

### Respuesta del gobierno

• En relación al problema de la falta de integración de la información analógica y digital en bases de datos, el RENAPER ha diseñado el Proyecto BDUIPI (e.g. "Base de Datos Única de Identificación Plena de Individuos), el mismo que apunta a relacionar patrones biométricos (huella digital, foto) y biográficos para dar garantías de identificación de personas y establecer una base de identidad (conteniendo datos biográficos, número de DNI, foto, firma y huella dactilar) que pueda servir para diversos procesos, incluyendo la futura emisión de un DNI de formato más moderno. El proyecto a desarrollarse en un plazo de 6 a 8 años, plantea llegar al 80% de la PEA en 4 años, sistematizando en una primera etapa la información de las 482 delegaciones de Registro Civil más importantes del país. En 2007 se realizará las primeras dos licitaciones para la adquisición de equipos y software.

• En respuesta al problema del importante número de extranjeros indocumentados que viven en el país, desde 2003 el Estado Argentino viene implementando el programa Patria Grande, destinado a regularizar la situación migratoria de los extranjeros nativos de países miembro o asociados al MERCOSUR, estableciendo un nuevo criterio de radicación, basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región y la adopción de la buena fe como principio rector del programa, otorgando primero, en un par de meses, una residencia precaria, y luego de un año, una residencia temporaria por dos años, antes de considerar otorgar la residencia definitiva. Hacia mediados de 2006 habían obtenido de esta manera una residencia legal provisional en Argentina aproximadamente 334,000 extranjeros, la mayoría de países de la Región.

#### Recomendaciones

La modernización tecnológica del sistema de identificación de la República Argentina constituye una prioridad en la búsqueda de garantizar el acceso oportuno de los ciudadanos a la identificación, y mediante ésta, a la protección de sus derechos básicos.

El apoyo de la cooperación técnica internacional podría jugar un papel importante para el abordaje de los principales problemas del sistema de identificación, impulsando el proyecto de establecimiento de una base de datos nacional de identidad que integre elementos digitales y analógicos y favoreciendo adicionalmente el establecimiento de consensos entre los principales actores institucionales para la realización de una reforma legal que permita la modificación del formato actual del documento nacional de identidad.

Asimismo, a fin de coadyuvar a la eficiente implementación de la nueva política migratoria del Estado Argentino y favorecer la regularización de la situación migratoria de los ciudadanos extranjeros residentes en el país, resulta conveniente explorar la viabilidad de promover el establecimiento de estructuras locales de atención a las necesidades de la población inmigrante, que favorezcan su integración social en cada localidad.

#### 1. Introducción

La presente investigación tiene por objetivo examinar las interacciones entre la falta de registro de identidad y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico, en particular de los sectores más pobres, en Argentina. En este marco, se identifican las principales causas de sub-registro de nacimientos y de falta de documentación legal en población adulta (e.g. documento nacional de identidad o DNI), y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país. Específicamente, se analizará el proceso de integrar la carencia de documentación en los programas de educación, salud y otros programas relevantes en Argentina, considerando el perfil demográfico y cultural del país.

Específicamente, la investigación debe contribuir a responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los principales efectos negativos, en tanto barreras de acceso a derechos y servicios sociales, que implica la carencia de documentos de identidad (acta de nacimiento, documento nacional de identidad) en Argentina? ¿Cuál es el efecto de la carencia de documentos de identidad sobre el acceso a la educación y la salud?
- ¿Cuáles son los factores de carácter geográfico, político, económico, lingüístico, racial, de nivel educativo, por migración reciente, de acceso a información, u otras, que se asocian a la carencia de documentación de identidad?
- ¿Cómo está organizado el sistema de RRCC y de identificación?
- ¿Cuáles son los requisitos y costos asociados con la obtención de certificados en el RRCC y el Registro Nacional de las Personas?
- ¿Cómo se integra el problema de la ausencia de DNI de algunos beneficiarios en los programas de transferencia condicionada de dinero a sectores vulnerables que apoya el Banco Interamericano de Desarrollo? ¿Está incorporada dentro de la metodología de los PRP la facilitación del acceso a los RRCC y el RENAPER (mediante coordinación interinstitucional u otro medio)?
- ¿Qué programas, leyes o políticas existen, cuyo objetivo sea mejorar el problema de sub-registro de nacimiento?

El recojo de información de campo fue realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en tres provincias de Argentina (Provincia de Buenos Aires, Jujuy y Salta) entre el 26 de Marzo y el 4 de Abril de 2007 y comprendió la entrevista a representantes de una veintena de instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas (ver anexo 1), relacionadas con distintos campos que intersectan con la función del registro civil, así como la entrevista o grupo focal con diversas personas que por carecer de documentos de identidad, habían visto restringido, ellos o sus hijos, su acceso a diversos derechos básicos y servicios.

### 2. Breve información general sobre el país

La República Argentina mantiene fronteras con Chile, Bolivia, Paraguay, Brasil y Uruguay y posee un territorio de 3'757,407 Km2., parte del cual es bañado por el océano Atlántico. La Argentina es un Estado Federal constituido por veintitrés provincias y una capital federal, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La organización federal implica la delegación de una serie de funciones en el Estado Central, al tiempo que cada Estado provincial debe adherir a las Leyes Nacionales aprobadas por el Congreso.

El país ofrece una amplia variedad de escenarios naturales y climas, desde el cálido tropical húmedo al seco y glacial antártico. En términos ecológicos, las llanuras, cadenas montañosas, terrenos áridos, arcillosos, pantanos, bosques y selvas que se encuentran en territorio argentino puede dividirse en 8 regiones. Los ríos argentinos, en su mayoría navegable, tienen varios de ellos importante valor hidro-energético. La topografía montañosa (zona andina) y la densidad de vegetación (zona tropical), sumada a la precipitación pluvial y el mal estado de las vías carrozables en las zonas rurales, determina dificultades de acceso en ciertas épocas del año a algunas aldeas y pequeñas poblaciones distantes del país.

La población de la República Argentina censada en noviembre de 2001 ascendía a 37'282.970 habitantes. La estimación para 2006 es de 38,9 millones habitantes y la estimación proyectada para el 30 de Junio de 2007 es de 39'356,000 habitantes (INDEC, cifras inéditas). Del total de población 51,3% son mujeres y 48,7% son varones (2001). La mayor parte de la población es urbana (89%). El país presenta una baja densidad de población (13 hab/Km.²), muy concentrada en el aglomerado del Gran Buenos Aires (45%), que incluye la Provincia de Buenos Aires (PBA) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El país tiene un elevado nivel de alfabetización (97.4%) y una elevada esperanza de vida (73, 8 años según el Censo Nacional de 2001). 28.3% de la población tiene entre 0 y 14 años de edad, 61.8% entre 15 y 64 años de edad y 9.9% 65 ó más. El idioma oficial es el castellano; en el interior del país se habla también algunas lenguas indígenas (guaraní, araucano, quechua y otras).

La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) realizada en 2004-2005 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) estableció la existencia de 35 pueblos indígenas en la Argentina, integrados por poco más de 400 mil personas, equivalente al 1,1% de la población total. Las culturas indígenas han sido afectadas por un proceso de invisibilización, llevado a cabo por el Estado desde la segunda mitad del siglo XIX. La actual población argentina es el resultado de la gran ola de inmigración, principalmente de varones europeos mayoritariamente italianos y en segundo lugar españoles, sucedida entre mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX y del mestizaje de estos con una población local cuantitativamente menor. Desde entonces, la inmigración ha provenido principalmente de países sudamericanos, y mayoritariamente de Paraguay y Bolivia, aunque se ha recibe migración de otros países de la Región, como Chile, Perú, Ecuador y Uruguay y el país cuenta también con minorías judías, árabes, chinas, japonesas y coreanas.

Hacia fines 2002, luego de la caída en precios constantes del PBI, el país entró en una profunda crisis económica, política y social. Esa tendencia se revirtió a partir del 2003. En los últimos 3 años, la variación del PBI (es decir, el crecimiento del país) es de aproximadamente un +9% anual. En el 2005, la cifra alcanzó los 181 mil millones de dólares, lo cual ubica a la Argentina como 3º país de América Latina por tamaño de su economía. El PBI *per capita* siguió la misma tendencia y en 2006 era de aproximadamente 4.700 dólares.

Sin embargo, como producto de la crisis que afectó al país, los indicadores sociales y estándar de vida de los argentinos sufrieron un notable deterioro. Según cifras divulgadas por el INDEC a fines de Marzo de 2007, la población viviendo en pobreza en el segundo semestre de 2006 (medida en los 31 aglomerados urbanos más

importantes del país a través de la Encuesta Permanente de Hogares -EPC) alcanzó a 26,9% de la población argentina, mientras que la pobreza extrema o indigencia alcanzó a 8.7% de la población<sup>1</sup>. Esto equivale a 9,9 millones de argentinos que viven en la pobreza, dentro de los cuales, 3,2 millones son indigentes. A raíz de la crisis de 2002 el desempleo llegó a 20,8 %. Hacia septiembre de 2005 la tasa oficial de desocupación se ubicaba en 11.1%. y la subocupación en 8,9%.

De otro lado, la pobreza extrema coincide en forma importante con los factores de ruralidad y etnicidad de población que vive en situación de inaccesibilidad geográfica (por ejemplo, partes de Formosa, por el río Pilcomayo), o que pertenece a pueblos originarios (en las provincias de Chaco, Salta, Santiago del Estero, Jujuy y Formosa). En algunas localidades no existe mayor concentración de población, sino simplemente algunas cabañas en parajes y en estas zonas la presencia del Estado es muy débil. Las Regiones del Noreste Argentino (NEA) y del Noroeste Argentino (NOA) poseen zonas no transitables durante el año, debido a factores climáticos. En ciertas zonas se carece de agentes sanitarios. Las redes de atención itinerantes llegan a esas localidades, pero los beneficiarios no son necesariamente nominalizados. La escuela media tiende a concentrarse en ciudades de mediano tamaño. En las zonas rurales alejadas hay escuelas, pero la distancia geográfica y las condiciones materiales hacen que los niños menores de 10 años no siempre vayan a la escuela.

### 3. El problema del sub-registro de nacimientos y de la población adulta sin documento nacional de identidad (DNI)

### 3.1 Dimensión del sub-registro de nacimientos

El artículo 11 del título II de la ley 26.061 (Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes), promulgada en Octubre de 2005, reconoce el derecho de todo niño(a) a una identidad<sup>2</sup>.

El manejo de los datos oficiales de las estadísticas vitales nacionales corresponde a la Dirección de Estadísticas de Salud del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, que es la instancia que consolida los datos a nivel nacional y los proporciona anualmente al Instituto Nacional de Estadística y Censos. El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación recibe la información sobre estadísticas vitales de las oficinas

.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Estas mismas categorías se situaban respectivamente en 33.8% (pobreza) y 12.2% (indigencia) de la población en el segundo semestre de 2005. Las regiones del Noreste (45.7% de población en pobreza, 15.9% en indigencia) y del Noroeste Argentino (39.1% de población en pobreza, 12.6 en indigencia), eran las que presentaban las tasas más altas de pobreza e indigencia en el país, seguidas por la región del Gran Buenos Aires (25.5% de población en pobreza y 8% de indigencia). Según el INDEC, en el segundo semestre de 2006 la capital de la provincia de Santa Cruz, Río Gallegos, resultó la ciudad con menor nivel de pobreza, 5,8 por ciento, y de indigencia 0,8 por ciento, seguida por Ushuaia, con 7,6 y 3,0 por ciento, respectivamente. En el otro extremo, Resistencia y Corrientes, capitales de las provincias de Chaco y Corrientes, resultaron las ciudades con mayor nivel de pobreza, con el 48,1 y 46 por ciento respectivamente, y de indigencia, con el 19,0 y 18,1 por ciento. De otro lado, según el INDEC, en el primer semestre de 2006, a partir de la aplicación de la EPH en los 28 aglomerados urbanos más importantes del país, se estableció que 46.3% de la población argentina menor de 14 años vivía en pobreza y 18.4% en condiciones de indigencia.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En 2006 dicha Ley había recibido la adhesión de las Provincias de Córdoba, Buenos Aires, Salta, Chaco, Corrientes, Misiones, Neuquén, Entre Ríos, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

provinciales de salud, las que a su vez la reciben de los registros provinciales de personas y éstos de los registros civiles locales. Existe un Comité Interinstitucional para el tema de Estadísticas Vitales, que se reúne 2 ó 3 veces por año y que está conformado por el INDEC, la Dirección de Estadísticas de Salud del MINSA y el RENAPER.

Existen tres pasos en la **cadena de identificación**: a. La certificación de la identidad del recién nacido en el acto mismo del nacimiento y el establecimiento de un nombre y apellido (materno y paterno), lo que se establece mediante la expedición del **Certificado de Nacido Vivo**<sup>3</sup>. b. El reconocimiento de dicha identidad por el Estado a través del **Acta de Nacimiento** cuya expedición es delegada al Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas (no es un documento habilitante, sólo reconoce la identidad). c. El **Documento Nacional de Identidad** (DNI), que reconoce la ciudadanía y habilita al ejercicio de derechos ciudadanos<sup>4</sup>.

En el año 2005 se registraron en Argentina 748,607 nacidos vivos<sup>5</sup>. De estos, 655,776 nacimientos (87.59%) correspondían a eventos ocurridos en el año 2005<sup>6</sup>, es decir, que había poco más de 12% de los nacimientos registrados que constituían una inscripción tardía. **Casi la totalidad de estos nacimientos (98%) fueron partos institucionales**, es decir, ocurrieron en un establecimiento de salud. El sector público atendió alrededor de 60% de estos nacimientos. El elevado porcentaje de partos institucionales sitúa a Argentina dentro de los países más avanzados en este campo en la Región.

Funcionarios del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) estiman el subregistro de nacimientos en 2% anual (este porcentaje subregistro se refiere a la obtención oportuna del acta de nacimiento). Esto es confirmado por funcionarios del INDEC, quienes en base a información parcial, intercensal, estiman que el subregistro de nacimientos (omisión de declaración) se ubicaría entre el 2 y 3% (esta cifra es proyectada en base a la conciliación entre información censal y de estadísticas vitales, es decir mediante la comparación de los resultados del censo 2001 –fecundidad actualcon los nacimientos del 2001 registrados hasta el 2005). Esta cifra es también confirmada por representantes del programa de salud materno infantil del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, que ha hecho estudios puntuales en hospitales de las distintas provincias. El bajo nivel de subregistro de nacimientos observado no se ve exento de problemas en otras áreas de la cadena de identificación, como se expone más adelante en este documento.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Se acaba de sancionar una ley en Argentina que establece que todo recién nacido debe ser inscrito con los apellidos de padre y madre.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> En los hospitales en donde existe una oficina del Registro Civil los recién nacidos salen con el Acta de Nacimiento, y dónde hay oficina del RENAPER, también se les expide el DNI.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Fuente: Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Estadísticas Vitales, Información Básica, Serie N° 5.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Si 87.59% de los nacimientos registrados en la Argentina en 2005 correspondían a eventos ocurridos ese mismo año, 7.5% a eventos del año precedente (2004), 4.3% a nacimientos de los 10 años anteriores y la diferencia (menos del 1%) a eventos anteriores a 1994. Tomando en cuenta las Provincias que registran más nacimientos, se observa que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 95.69% de los nacimientos registrados en 2005 correspondían a eventos ocurridos ese año; en Santa Fe, el 93.68%; en Córdoba, el 92.45%; en la PBA, el 84.03%; en Mendoza el 83.22% y en el resto del país el 86.87%.

## 3.2 Factores que contribuyen al sub-registro de nacimientos y carencia del documento nacional de identidad en Argentina

En el caso argentino, los principales factores que inciden sobre el sub-registro de nacimientos y negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad, pueden ser clasificados en:

- Factores que inciden en el sub-registro de nacimientos (dispersión geográfica de la población, pobreza, discriminación contra hijos de extranjeros nacidos como argentinos en suelo argentino).
- Factores que inciden en el estado de indocumentación de un número importante de personas (carencia de DNI –ejemplar físico del documento-, aunque no del acta de nacimiento), por limitaciones institucionales del RENAPER.
- Factores históricos que en el pasado determinaron que un porcentaje importante de la población inmigrante extranjera se mantuviese en una situación migratoria irregular.

En las siguientes tres sub-secciones se desarrolla lo pertinente en relación a cada uno de estos factores

## 3.2.1 Factores que inciden en el sub-registro de nacimientos en diversas zonas del país (personas nacidas argentinas)

A pesar que, como se ha mencionado anteriormente, Argentina muestra un muy reducido porcentaje de sub-registro de nacimientos sobre su población total (2%), existen algunos factores que inciden claramente en los casos de sub-registro, a saber:

a) La dispersión geográfica de la población en una parte del sector rural, lo que determina dificultades de acceso / una mayor distancia desde los poblados pequeños hacia los servicios médicos y a las ciudades en donde se ubican los registros civiles, principalmente en la selva del Chaco y en la zona de la Cordillera. Esta situación se combina con la de la mayor pobreza observable en el NEA y el NOA, a lo que se añade la condición de indígena de parte de la población y su menor experiencia con la institucionalidad urbana. El bilingüismo es corriente en buena parte del Chaco, Formosa, Misiones, Salta y Jujuy y en algunos casos, se encuentra población sólo monolingüe en su lengua nativa. Adicionalmente, resulta frecuente en la cultura indígena que los niños nazcan en la casa de la familia y se haga luego un ritual de enterrar la placenta (por ejemplo, la provincia fronteriza de Jujuy es una zona con un

luego asisten a escuelas rurales en donde los requerimientos documentarios son más laxos. Igualmente, en la zona de Puna, por las costumbres ancestrales (los niños deben nacer en su propia casa) y la dispersión geográfica de la población, la gente hace escaso uso de los servicios de salud, y cuando "baja" a inscribir a sus hijos, los funcionarios ya no les creen. Les dicen, "Uds. vienen del otro lado de la frontera".

Por ejemplo, en Jujuy se encuentra familias completas de personas argentinas indocumentadas, en la zona de Yunga (San Pedro y El Libertador), en donde vive población guaraní. Ello se debe a las condiciones propias de la vida rural, porque varias generaciones anteriores estuvieron indocumentadas y por que no hay tradición de registrar a los hijos. Ello sucede asimismo en Palpalá, en donde existe población dentro de las fincas tabacaleras que hace sus compras en el estanco local y que rara vez sale de allí. En muchos casos se trata de ciudadanos bolivianos, que llegaron sin documentos, tienen hijos que al nacer en suelo argentino son argentinos, aunque su nacimiento no llega a ser inscrito como tal, y que

importante número de población de origen Kolla -como lo es la aledaña Potosí, en Bolivia-, y en ese marco cultural, los niños de zonas rurales distantes suelen nacer sin un certificado médico). En ese caso para inscribir un nacimiento en el RRCC se requiere asistir con 2 testigos, además de aplicar al niño las vacunas necesarias (que normalmente se ponen al nacer). A ello se añade el costo del viaje, pues generalmente las personas viven en pueblitos distantes.

Por ejemplo, en el caso del Registro Civil de Santo Tomé, a 400 Km. de la capital de la provincia de Corrientes, si no se abre un centro de atención del Estado en ese departamento, a la gente le es muy dificil llegar a la capital de la provincia a hacer trámites de inscripción tardía de un nacimiento (e.g. venir el interesado trayendo 2 testigos). En general, los municipios pobres no están "descentralizados" y no siempre se cuenta con oficinas de registro civil en los pueblos pequeños.

b) La pobreza, pues aunque existen mecanismos legales para exonerar de costos de trámites y multas a la población indigente, la situación de pobreza de parte de la población constituye una barrera de acceso a la documentación (o para recuperar la misma en caso de pérdida) para los argentinos más pobres, principalmente los que viven en el sector rural o los migrantes internos que viven en condiciones de indigencia en las ciudades y que tienen problemas de adaptación a la vida en la misma.

Tal es el caso de Marcela B., de 21 años, es ama de casa y tiene 3 hijos pequeños (de 3 ½ y 2 años y de 4 meses de edad). Su esposo es "changuero", trabaja en construcción y en el campo. Nació en Rinconería, Departamento de Cochinota, Jujuy, de madre argentina, no conoció a su padre. Hace 4 meses que vive en San Salvador de Jujuy. La madre la inscribió en el RRCC y tuvo DNI. Vivía en Humahuaca, en el campo. Viniendo de Humahuaca le robaron la cartera con sus papeles y los de sus hijos. Sus 2 primeros hijos están asentados en Humahuaca y Uquía. No puede sacar el acta de nacimiento de su último hijo por el costo. No ha inscrito a su hijo de 4 meses, por que no tiene dinero. Le cobran \$ 8 (US\$ 2.60) pesos para hacer la denuncia por pérdida de documentos ante la policía y tener una tirilla que lo acredite. En el hospital no le dan el certificado de nacido vivo de su último hijo si no presenta el DNI o la copia de la denuncia policial. En la ciudad les han prestado una pieza unos parientes, pero a fin de mes "los están corriendo". Como no recuerda el número de inscripción, tendría que ir a los pueblos de origen a sacar copia de las actas de sus hijos, pero por los costos no podría hacerlo. Ya le toca inscribir al hijo mayor en la escuela y le pedirán también el DNI de éste.

La carencia de documentos es una situación bastante común entre la población indigente. Por ejemplo, en un programa de abordaje del trabajo infantil y generación de ingresos desarrollado por la OIM en la Villa 31 de Retiro en Buenos Aires, de 35 familias beneficiarias 27 tenían problemas de documentos de identidad por regularizar. En el caso de extranjeros, algunos habían iniciado trámites, pero no tenían dinero para seguirlos.

Por ejemplo, en la Villa 31 de Retiro, una zona en la que existe un número importante de migrantes internos e inmigrantes extranjeros y en donde la delincuencia y el tráfico de drogas hoy en día campean, existe población migrante rural que no conoce la ciudad, y no se anima a salir del barrio, incluyendo personas extranjeras de origen rural y bajo nivel educativo, que nunca han subido, por ejemplo, a un ascensor y tienen mucha dificultad para adaptarse al medio urbano. En estos sectores, en los que las condiciones de vida

(casa, alimentación, educación) son muy precarias, las ocupaciones eventuales de muy bajo ingreso son la norma y el trabajo infantil es frecuente. En estos sectores vive tanto población extranjera **como argentina**; por ejemplo, en el mencionado barrio, 60% de las personas ocupadas en reciclaje de basura son argentinas.

(Fuente: OIM)

En este marco y debido a las dos razones antes expuestas, se generan casos de población de escasos recursos y nivel educativo que por razones históricas no accedieron al registro civil en su oportunidad, y que siendo ellos mismos "indocumentados", no pueden inscribir a sus hijos en el Registro Civil. Frecuentemente, los ciudadanos extranjeros pobres que residen en zonas rurales atraviesan también esta situación.

c) La discriminación encubierta hacia niño(a)s hijo(a)s de extranjeros nacido(a)s en suelo argentino (y por ende argentino/as): Este fenómeno ha sido detectado principalmente en zonas de frontera, y en particular en el NEA. En principio, si un niño nace en territorio argentino, debe ser inscrito como tal independientemente de la nacionalidad y status legal de los padres. De otro lado, el que un ciudadano extranjero tenga un hijo(a) en territorio argentino y por lo tanto éste tenga la nacionalidad argentina, facilita la residencia permanente de los padres en el país. En este marco, no es infrecuente el caso de ciudadanos de otros países que optan por esta vía para dar un viso de legalidad a su estancia en el país. Ello en algunos casos despierta una actitud negativa ante esta población por parte de ciertas autoridades, lo que genera problemas de interpretación (y en realidad de aceptación) de la legislación nacional por parte de algunos implementadores locales, quienes parecen tener una posición hostil a la liberalización de la inmigración en el país, no dando plena efectividad a las previsiones de la ley de migraciones, que simplifican la documentación necesaria a presentar, ni a la propia legislación del Registro Civil.

Como nos señaló un funcionario de Estado:

"Todo el asunto de bolivianos usando testigos para acreditar que el hijo nació en la Argentina es una patraña. Cualquiera puede mentir. Hay que hacer que los testigos, si mienten, vayan presos. Pero acá ninguno va preso por eso"

Dr. Z, funcionario de Estado

En términos generales, este tipo de dificultades de interpretación de la ley nacional pasa por la jerarquía atribuida por cada funcionario a los distintos instrumentos legales existentes.

En 2003, a través de los comedores infantiles que mantiene en los departamentos de Yavi y Santa Catalina, Caritas Diocesana de Jujuy<sup>8</sup>, a través de la Prelatura de Humahauaca, detectó que en estos departamentos y en particular en zonas aledañas a la ciudad fronteriza de La Quiaca había muchos niños que no tenían documentos. Sólo en la Prelatura de Humahauaca (pob: 80,000 hab., 80% indígenas kollas) se detectó a más de 640 personas sin documentos, de los cuales más de 471 eran niños,

<sup>8</sup> La capital de la provincia Jujuy, San Salvador de Jujuy tiene 260,000 habitantes, y el total de habitantes de la Provincia es aproximadamente 650,000.

nacidos en territorio argentino. Las causas detectadas por Caritas para este problema fueron las siguientes:

- a. En el hospital de frontera Jorge Uro de La Quiaca (pob: 12,000 hab,), cuando las madres de nacionalidad boliviana daban a luz, el personal del hospital les pedía \$100- \$150 (US\$ 32 US\$ 48) para cubrir los costos de toallitas y otros insumos del parto, aunque la ley argentina es explícita sobre la gratuidad de la atención a las gestantes<sup>9</sup>. Si no pagaban, les retenían el certificado médico, por lo que no podían inscribir luego a sus hijos<sup>10</sup>. La restricción se aplicaba a población de origen boliviano, no por ser indígena<sup>11</sup>. En otros casos, por la negativa de ser atendidas/ falta de medios económicos, las madres daban a luz en domicilios particulares, lo que aportaba mayor dificultad posterior de probar el parto domiciliario y registrar el nacimiento como ciudadano nativo<sup>12</sup>.
- b. El RRCC de Jujuy había emitido una resolución (438/03) por la que se exigía el status de ingreso legal de inmigrante (documento de identidad argentino) a todo aquél que se acercase a inscribir a sus hijos<sup>13</sup>, a pesar de que

<sup>9</sup> Sin embargo, la Ley de Migraciones, No. 25.871 (Art. 8) prescribe que no se podrá negar la atención en salud a toda persona inmigrante que se encuentre en territorio argentino, independientemente de su situación legal, por lo que si una persona se dirige a un servicio público a realizar un parto, la atención del mismo por personal sanitario debe ser gratuita, en virtud del principio de acceso igualitario de los

inmigrantes a la salud, educación y otros beneficios consagrado en el Art. 6 de dicha Ley.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> En julio de 2004 la Pastoral Migratoria de la prelatura de Humahuaca denunció ante el Defensor del Pueblo y ante RENAPER las prácticas del RRCC de Jujuy y del Hospital Jorge Uro de La Quiaca. La Defensoría del Pueblo emitió una resolución sacó un documento que se estableció que había indicios que las denuncias en relación a cobros en el Hospital eran ciertas y debían ser investigadas, que dentro de las diferentes delegaciones del Registro Civil de la Provincia no existía una criterio unificador sobre los requisitos a cumplir en la inscripción de nacimientos y que la resolución No. 438/03 del RRCC de Jujuy, en su artículo 4 inc. 7, contradecía lo acordado entre Bolivia y Argentina en materia migratoria, al exigir obligatoriamente el DNI de extranjeros y "cercenar derechos reconocidos en el art. 2 inc. b del Protocolo Adicional firmado por ambos países. A pesar ello, el RRCC de Jujuy no modificó sus requerimientos. Finalmente vía acción de la Defensoría de Pobres y Ausentes de La Quiaca, un Juez de Menores se interesó por el tema y ordenó realizar la inscripción judicial de 200 niños, hijos de argentinos, que carecían de identidad.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) realizó en 2004 y 2005 una Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI), a través de la cual relevó 485,460 personas pertenecientes a pueblos indígenas en Argentina, distribuidas entre 31 comunidades indígenas, entre las cuales las más numerosas serían la mapuche (113,680 personas), la kolla (70,505 personas) y la toba (69,452 personas). Estudios realizados por el INDEC en pueblos indígenas de Argentina en 2004 y 2005 evidencian que entre 90 y 95% de los entrevistados adultos poseen un documento de identidad. Este porcentaje es menor entre los mayores de 50 años y en particular en la etnia Mbyá-Guaraní (Provincia de Misiones), que habita en zonas selváticas y rurales, utiliza aún su lengua nativa, tiene menor nivel educativo y una atención institucional de partos más limitada: en este último caso, 25% de la población (entre adultos y niños) carece de documento de identidad. Sin embargo, los Mbyá-guaraníes totalizan apenas 8,223 personas. En el caso de la población guaraní de Salta y Jujuy (6,758 personas en total), mientras que 5% de la población no tiene documentos, en los adultos mayores de 60años este porcentaje se eleva a 25%.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> En Febrero de 2007 la Pastoral Migratoria de Humahuaca denunció ante el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación en Buenos Aires el trato discriminatorio del Hospital Jorge Uro de La Quiaca hacia 4 mujeres bolivianas, radicadas precariamente por el Programa Patria Grande, y embarazadas, a quienes no se quiso recibir para realizar el control de parto.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Por su parte, en sus descargos ante la Defensoría del Pueblo, que intervino en el caso, el Registro Civil de Jujuy aludió estar cumpliendo estrictamente con lo que manda la legislación argentina y que la misma es "en extremo generosa con los ciudadanos extranjeros". En relación a este mismo tema, funcionarios del Registro Civil afirmaron que si el padre y la madre son bolivianos, es cuestionable que el niño haya

ello no es un requisito legal para la inscripción de nacimientos, por lo que los padres extranjeros debían viajar y dirigirse a la Dirección de Migraciones del Puente Internacional de La Quiaca-Villazón para obtener de las oficinas de Gendarmería la constancia de ingreso, lo que causaba demora o no podía ser obtenido tardíamente, impidiendo la inscripción de esos niños en el RRCC<sup>14</sup>.

La distancia geográfica, la existencia de pocos caminos y el hecho que dicha c. población vivía en zonas alejadas, en los cerros, hacía difícil el acceso a los centros de salud y luego el reconocimiento del parto por las autoridades del Registro Civil<sup>15</sup>.

### Factores que inciden en el estado de indocumentación (carencia de DNI, aunque no de acta de nacimiento) de una parte importante de la población adulta e infantil

El principal problema de documentación de la población argentina, en términos de cantidad de personas afectadas, es la dificultad institucional y técnica del Gobierno Nacional (RENAPER) para expedir y hacer llegar en forma eficiente, rápida y oportuna

nacido en Argentina, y afirmaron tener pruebas de casos de niños inscritos en La Quiaca) como "nacidos accidentalmente en el domicilio de X", y al mismo tiempo en Bolivia, en Yacuiba, por lo que se podía comprobar que los testigos habían mentido. De hecho, muchos bolivianos que viven en Villazón, del lado boliviano, tienen documentos de identidad de los dos países.

<sup>14</sup> En Julio de 2006 Caritas Jujuy realizó otra denuncia contra el RRCC de Jujuy porque los casos de dos madres con inscripción precaria de radicación (otorgada por el Programa Patria Grande), y que habían tenido partos en casa, fueron rechazados, aunque en uno de ellos se había cortado el cordón umbilical en el hospital, v el otro llevó a 2 testigos antes de los 40 días, y los certificados de vacunación. El RRCC remitió el caso a la Defensoría del Pobre y el Ausente de Jujuy y ésta dijo que no correspondía la inscripción. Sin embargo, Defensoría del Pueblo de La Quiaca recibió el caso y lo mandó a la Defensoría de Tribunales, en donde si lo aceptaron. Caritas Jujuy plantea que esto significa que existe un doble estándar para un mismo caso, dependiendo de las instituciones de las que se trate.

<sup>15</sup> La mayoría de inmigrantes en el noreste argentino son de origen boliviano y en su mayoría se trata de mujeres, pobres, provenientes principalmente del departamento de Potosí. Trabajan pastoreando ovejas, por lo que se les paga una cantidad mínima al mes y se les permite sembrar una parcela y vivir con sus hijos. En algunos casos, los patrones abusan sexualmente de las pastoras que carecen de documentación y de estas relaciones nacen niños con dificultad para ser inscritos en los RRCC. Asimismo, existen problemas con la población "golondrina" extranjera en Jujuy, que entra al país y rota de un lugar a otro, entra y sale de la provincia sin documentos, siguiendo el ciclo agrícola, de norte a sur (tabaco, citrus, ingenio azucarero -ahora en menor proporción-), o en algunos casos trabaja en zonas aisladas, como los hornos de carbonización en de Palpalá (Altos Hornos) o produciendo ladrillo cocido. En 1992, cuando hubo la epidemia de cólera, se detectó mucha gente trabajando sin documentos en las fincas, principalmente población de origen boliviano. Esta población, por la distancia geográfica y las condiciones de pobreza en que vive, no sale de esos lugares ni se documenta. Igualmente, en la frontera entre Jujuy y Bolivia existe un comercio intensivo, lo que incrementa el número de inmigrantes irregulares que potencialmente puede ingresar todos los días al país. Existe unos 3,000 "paseros" (cargadores) sindicalizados que cruzan la frontera argentina por día, en su mayoría ex-trabajadores despedidos de las minas de Potosí que trabajan ahora en ese rubro; los cargadores bolivianos llevan cargas de 50 Kg. (sacos de harina) a la espalda. Asimismo, diariamente ingresan 50 a 100 camiones de Bolivia en Jujuy. La mayoría de bolivianos que ingresan al país por esa zona no tienen cédula de identidad de su país o presenta un documento defectuoso. Según estimados de representantes de Caritas, en el reciente proceso de registro de identidad de ciudadanos bolivianos en su país ha habido muchos errores, por lo que, según sostienen, "de cada 10 partidas sólo una está con los datos correctamente escritos". La situación de irregularidad que presenta esta población es un campo fértil para el cobro de coimas y otros negociados.

a los ciudadanos los ejemplares, en original o duplicado, del documento nacional de identidad, derivado en parte del carácter arcaico (libreta de cartón y papel, mecanografiada) del mismo. Fuera de la carga de expedición por primera vez del DNI, que se inicia en la localidad en que residen los demandantes del servicio, mucha gente pierde el documento y cuando ello sucede, el pedido de reposición ante formulado ante las autoridades locales va desde la localidad en la que reside el ciudadano al registro provincial y luego a RENAPER en Buenos Aires (esto puede tomar administrativamente de 15 a 20 días o incluso más tiempo)<sup>16</sup>. En el RENAPER se constata en los legajos manuales los datos del suscrito y un técnico dactiloscópico verifica las huellas dactilares del misma; obtenida la identificación positiva se autoriza la elaboración de una libreta de 16 años (DNI) y se devuelve a la localidad. Pero todo ello puede demorar de 3 meses a un año, pues entre otras cosas, el documento primero va al registro provincial y luego al local (y por cuestión de costos, hasta que no se acumule una cantidad suficiente de formularios, no se mandan de un nivel al siguiente, en cada nivel).

Todo ello genera la existencia de un elevado número de personas que, habiendo sido originalmente inscritas en las delegaciones de RRCC y en el RENAPER (es decir contando formalmente con un número de identidad), carecen de un documento-físico que lo demuestre. Y como el DNI es exigido para un conjunto de trámites y acceso a beneficios (ver sección 4 de este documento), su carencia les genera diversos perjuicios. Este problema no es inusitado si se tiene en cuenta la vulnerabilidad de la población de ciertas zonas del país ante fenómenos climáticos (p.e. desbordes de ríos e inundaciones en Tucumán, Entre Ríos, Santa Fe y otras provincias) y afecta a un número importante de ciudadanos. Por ejemplo, a fines de 2005 se estimaba que la deuda documentaria del RENAPER con ciudadanos de todo el país mayores de 8 años **superaba los 800,000 ejemplares de DNI**. Extraoficialmente, otras fuentes sostienen que en el 2007 el problema alcanza a un millón de personas. Esta situación es particularmente importante en el 2º y 3er cordón del Gran Buenos Aires, así como en las provincias de NOA y NEA

En virtud de su carácter de limitante administrativo o institucional, este problema afecta en forma importante y por igual tanto a la población argentina de escasos recursos como al resto de la población. Por ejemplo, cuando las madres no pueden mostrar el documento de identidad por haberlo extraviado, ello perpetúa el problema de indocumentación al nacer sus hijos, hasta el momento de obtener la madre su DNI, momento en que podrá registrar al recién nacido<sup>17</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Según el RENAPER, de un total de 23,5 millones de personas mayores de edad y con DNI, **cerca de 8 millones tienen una versión distinta al original**. De esos 8 millones un poco más de 5 millones tiene duplicado, 1,8 millones tiene triplicado, 600 mil cuadruplicado, 200 mil quintuplicado, y el resto (cerca de 400 mil), de 6 a 61 reproducciones.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Por esta razón, a fines de 2004 el Gobierno Nacional promulgó el Decreto Nacional No. 1900/04, prorrogando la vigencia de la Ley No. 25.819 (Ley de Registro del Recurso Humano Nacional) por el plazo de un año (hasta diciembre de 2005), admitiéndose que, en caso que los denunciantes de un nacimiento careciesen del mismo, se inscriba de todas formas el nacimiento dejando constancia del nombre, apellido, sexo, domicilio, edad y nacionalidad. Asimismo estableció por el mismo término la gratuidad del trámite de inscripción de nacimientos hasta los 10 años de edad. La extensión de esta ley sin embargo no fue prorrogada.

# 3.2.3 Factores que inciden en la indocumentación de ciudadanos extranjeros, por los requisitos que históricamente les fue exigido cumplir en los últimos 26 años y que implicaron en la mayoría de casos barreras administrativas infranqueables

Tradicionalmente la Argentina, desde su propia Constitución y por propia voluntad e historia, ha sido un país que ha favorecido la inmigración. Esto fue cierto para la generación de inmigrantes europeos que llegaron al país desde mediados del siglo XIX y adquirieron rápidamente la nacionalidad y se integraron a la sociedad argentina. Asimismo, la bonanza del país durante la primera parte del siglo pasado atrajo la migración desde países limítrofes (Paraguay, Brasil, Bolivia, Chile, Uruguay). Sin embargo, a partir de la promulgación de legislación migratoria de carácter restrictivo y "expulsivo", generada durante el tiempo de la última dictadura militar, se buscó desalentar la migración desde países limítrofes, estableciendo requisitos restrictivos para el ingreso al país y el otorgamiento de la residencia legal<sup>18</sup>, como la presentación de un contrato de trabajo y un tiempo prolongado de residencia en el país, y se realizó incluso frecuentes operativos de expulsión de extranjeros con estancia ilegal en el país. Dicha legislación estuvo en vigencia hasta mucho después de terminada la dictadura, el año 2003, en que fue totalmente derogada.

Como indica un testimonio recogido en el distrito de La Matanza, en los alrededores de Buenos Aires:

"Uno se siente que no tiene derechos, por más que los tengamos, por no los conocemos y no los exigimos. A mi hermano en el 2000 ó 2001 lo agarraron y lo metieron preso dos días en la Comisaría por no tener DNI, tenía la cédula boliviana. El tenía 24 años, pasó cerca del terminal de buses; hostigaban a los varones, medio año fue así. En esa época mi papá tenía miedo de ir a trabajar, "me van a agarrar" decía. Se tenía miedo de caminar por la calle, la gente andaba a la defensiva."

(María, 28 años)

Producto de esta situación se generó una masa de ciudadanos extranjeros (principalmente de Bolivia, Paraguay, Perú y Chile), residentes en suelo argentino en situación migratoria irregular o ilegal, que se vio forzada a incorporarse al mercado laboral en forma desventajosa. La discriminación sufrida por los inmigrantes irregulares se articula sobre tres ejes: el de la discriminación étnica, el de la dificultad para acceder a trabajos que no sean simples oficios de menor rango y la explotación y trabajo en negro<sup>19</sup>.

La condición migratoria irregular expone a estas personas a una particular vulnerabilidad social y a diversos tipos de abuso. Por ejemplo, 1.5% de la fuerza laboral del país proviene de países limítrofes, principalmente Bolivia y Paraguay. Se trata, en proporción importante, de personas con bajo nivel educativo que han llegado a la Argentina buscando escapar de situaciones de pobreza extrema en sus países. En

-

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Ver pie de página 47 en sub-sección 5.3 de este documento.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> En general, se observa mayor discriminación en aquellos lugares con mayor incidencia de empleo público, tales como la escuela o la policía. Por ejemplo, en Abril de 2007, en diversas ventanillas del edificio del Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy podía leerse un letrero que rezaba: "Los cargos estatales provinciales son de los jujeños y ¡para los jujeños!" En este marco, un extranjero docente con título revalidado en el país tendrá problemas para acceder a un empleo, y ello es cierto aún si la persona ha hecho sus estudios en la Argentina.

muchos casos, estas personas caen en situaciones de explotación laboral, trabajando como mano de obra barata "en negro"<sup>20</sup>, fuera de la economía formal, en el sector textil, agrícola, de construcción y otros; y en algunos casos son traídas a la Argentina y explotadas por sus propios compatriotas. Por ejemplo, en el distrito de La Matanza, en el 2º cordón del Gran Buenos Aires, ciudadanos bolivianos traen a compatriotas suyos a trabajar en Argentina y los tienen encerrados todo el día en los textiles de la ciudad, o dedicados a la venta informal ("en negro") en La Salada, o trabajando en horticultura en zonas rurales como Virrey del Pino, el 3er cordón del Gran Buenos Aires.

Asimismo, la carencia de DNI impone limitaciones insuperables para el acceso a la propiedad por parte de los inmigrantes:

Por ejemplo, el Barrio Juan Manuel de Rosa, en la zona norte de Salta fue formado mediante ocupaciones precarias; 80% de los residentes son de nacionalidad boliviana, que luego de varias décadas han construido sus casas en dichos predios. Sin embargo, sin una radicación definitiva y el otorgamiento del DNI no pueden acceder a un título de propiedad (del Programa Familias Propietarias), y en tal caso son emplazados a abandonar la zona y deben vender a precio rebajado su propiedad a quienes sí tengan un DNI, mudándose del lugar.

Muchas de estas personas se encuentran totalmente indocumentadas, lo que las "identifica" o estigmatiza como poblaciones marginales ante los demás. Una voluntaria paraguaya del programa Recuperar, en la Villa 31 de Retiro, indicó:

"En la Argentina, la falta de documentación arrastra tu clase social; no es lo mismo un extranjero boliviano, peruano, paraguayo que un extranjero de los Estados Unidos. La clase social del inmigrante pobre es diferente. Vivir en una "villa" es una traba, vivir en Palermo no. Y esto ya es excluyente en una entrevista de trabajo, por ejemplo."

(*Betty P.*, 24 años)

El incremento del número de inmigrantes de países limítrofes experimentado en años recientes se vio también influido por el propio proceso de integración regional del MERCOSUR, pues por legislación de este organismo, ratificada por los países miembros y entre ellos la Argentina, los inmigrantes de países del MERCOSUR sólo requieren como requisito de su propio documento nacional de identidad para cruzar la frontera. De esta manera, por distintos factores en los últimos 30 años se generó una masa importante de ciudadanos extranjeros viviendo en situación legal o irregular en el país. Hacia 2005, la población de extranjeros indocumentados viviendo en la Argentina se estimaba en 700,000 personas<sup>21</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Por ejemplo, a los obreros de construcción que trabajan en negro se les paga 30 a 45% menos que el

jornal legal.

21 Un problema particular es el de los niños abandonados en hogares sustitutos de provincias fronterizas, v que no poseen nacionalidad alguna. En algunos casos pasan 7 ú 8 años sin que las autoridades sepan qué hacer, pues no se les puede dar en adopción. O asimismo el caso de los niños bolivianos abandonados en hospitales de Aguaray y Pocitos, en Salta. Por disposiciones legales se debe esperar 2 años, a que nadie los reclame. Igualmente, se encuentran en dificultades para establecer su identidad/ radicación los niños que fueron "entregados" por los padres a otros familiares, pues no se les puede hacer el trámite para su radicación vía Patria Grande si no tienen tutoría judicial, y con frecuencia los padres ya no están en contacto.

A fin de regularizar progresivamente la situación de cientos de miles de inmigrantes en condición irregular, el gobierno argentino ha puesto en funcionamiento desde 2003 el programa Patria Grande, a partir del cual la obtención inicial de una residencia precaria se obtiene mediante la simple presentación de documentos expedidos en el país de origen que acrediten la identidad (ver sub-sección 5.3).

- 4. Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de acta de nacimiento y documento nacional de identidad) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud
- 4.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de un documento nacional de identidad

### 4.1.1 Ejercicio de la representación civil y acceso a la justicia y a derechos civiles y políticos

El no contar con documentos de identidad afecta la capacidad de representación de las personas ante las autoridades en general y el sistema de justicia, incluyendo el derecho de reclamar el acceso a la propiedad o, de ser necesario por ejemplo, una pensión de alimenticia para los hijos. La carencia del documento nacional de identidad impide a las personas participar en las elecciones de representantes políticos o ser elegidos como representantes de su comunidad.

La carencia del documento nacional de identidad impide el pleno ejercicio de los derechos civiles de las personas: sin su presentación ante las autoridades éstas no se pueden casar civilmente, adquirir bienes a nombre propio o transferirlos, dar en herencia o heredar bienes a terceros. Incluso, en la medida en que al carecer de acta de nacimiento una persona no tiene identidad legal, de fallecer ésta tampoco podrá registrar su defunción como un hecho real.

El siguiente testimonio da cuenta de las dificultades que enfrentan cotidianamente las personas argentinas indocumentadas:

Francisca R., de 36 años, natural de El Chingo en Jujuy, es una vendedora ambulante casada con un albañil, que llegó a San Salvador de Jujuy hace 8 años desde el poblado rural de Las Capillas, cerca de Palpalá. Francisca nació en Las Capillas, su madre era una empleada doméstica que no tenía documentos de identidad, pues el abuelo de F. no la había reconocido. Por esta razón la madre no asentó el nacimiento de F. ni en Bolivia ni en la Argentina. A los 8 años F. fue llevada por su madre a Bolivia, en donde estudió en una escuela nocturna hasta el 3°, pero no le dieron ningún certificado de estudios. Regresó sola a la Argentina a los 14 años, a trabajar como niñera. Se fue a Las Capillas y buscó al antiguo patrón de su madre y trabajó para él. Nunca le hicieron problema alguno por la falta de documentos en Las Capillas. F. tuvo 4 hijos con su pareja. Tiene 2 hijos inscritos, sólo con el apellido del padre, en el RRCC porque nacieron en hospital, y 2 sin certificado de nacido vivo, porque nacieron en Las Capillas con una partera. El padre tiene documento boliviano y está haciendo la radicación precaria con Patria Grande. Los niños fueron aceptados en la escuela, pero su hija mayor, que carece de DNI, no pudo pasar a Secundaria. Con apoyo de Caritas Jujuy Francisca inició desde 2005 un juicio en el 3er Juzgado de Familia para lograr el reconocimiento legal de su identidad Le ha sido muy costoso contar con los servicios de un abogado (tiene ya gastados \$ 800 –US\$ 258- en servicios legales). La familia vive en una pequeña pieza, Francisca no puede adquirir un terreno y trabaja en la calle, como vendedora ambulante. Manifiesta: "Vivo en una ratonera, necesito una vivienda, mi hija ya es grande y el hijo del dueño de la casa también, ya empiezan a varillarse, si entramos a la ducha nos miran. Si tuviera DNI ya tendría casa propia, con agua y luz". La hija mayor de Francisca no pudo hacer un viaje con compañeros de su escuela a Córdoba por no tener DNI. No puede bautizar, comulgar o confirmar a sus hijos, pues le piden documentos. "No puedo sacar TV a crédito ni una CUIL", dice. "Sin documentos no somos nada aquí" (llora).

### 4.1.2 Acceso a derechos económicos y al sistema financiero

A nivel financiero, la carencia de la cédula de identidad conlleva la imposibilidad de devenir sujeto de crédito. Las entidades bancarias, supervisadas por el Banco Central de Reserva, requieren de la presentación del documento nacional de identidad (es decir, la posesión de una identidad legalmente reconocida) para el acceso de las personas al sistema financiero. El DNI es exigible para abrir y cerrar cuentas bancarias, cobrar cheques y otras operaciones.

A su vez, si una persona carece de DNI no puede obtener una clave única de identificación tributaria (CUIT), sin la cual no puede iniciar legalmente una empresa o poner un negocio formal. Por lo tanto, el carecer de una identidad impide a las personas el insertarse en pie de igualdad en la economía del país.

### 4.1.3 Empleabilidad y derechos laborales

El DNI es necesario para poder insertarse legalmente como trabajador en la economía formal y acceder plenamente al goce de derechos laborales. En Argentina todo trabajador posee una clave única de identificación laboral (CUIL), la misma que tiene una numeración similar a la de su número de nacimiento, al cual se añade 3 dígitos más. Sin el CUIL, para el que se requiere contar previamente con un DNI, las personas se ven condenadas a insertarse en la periferia de la economía informal y trabajar "en negro"; en estas condiciones sus ingresos son menores y se encuentran sujetas a innumerables abusos.

Asimismo, sin el DNI no es posible acceder a una clave personal en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), aportar a una Obra Social y acceder a los beneficios de la seguridad social.

### 4.1.4 Migración y libre movimiento de las personas

La carencia de DNI no afecta en forma total las posibilidades de migración interna, si bien la verificación de identidad es requerida en los vuelos nacionales. Sin embargo, sin el DNI la población argentina no se puede acceder a un pasaporte y sin éste no se puede viajar fuera del país. Aún en los casos en los que la migración al exterior es realizada en base a la cédula de identidad de cada provincia (por ejemplo, en el caso de la Provincia de Mendoza con Chile), de la cédula nacional de identidad otorgada por la Policía Federal, u hoy en día, de la tarjeta de MERCOSUR, la obtención de todos estos documentos pasa por acreditar previamente la identidad argentina, es decir, la inscripción en el RRCC. Por delegación del RENAPER, el pasaporte es expedido por la Policía Federal Argentina.

#### 4.1.5 Acceso a subsidios

Aunque como se verá más adelante (ver sección 4.4) algunos programas sociales incluyen esquemas de acompañamiento para ayudar a que las personas resuelvan sus problemas de documentación y obtengan el DNI, el que esto suceda con rapidez depende de la eficiencia de las instituciones registrales de cada localidad y de nivel nacional, y el hecho de que las personas adultas carezcan de DNI constituye una barrera para su afiliación a programas de subsidios familiares, como el Programa "Familias por la Inclusión Social" del Ministerio de Desarrollo Social.

Asimismo, en ciertos programas de acceso a vivienda, como por ejemplo en Santa Clara (Jujuy) las familias argentinas que no pueden presentar documentos de todos sus miembros no pueden ser considerados como beneficiarios en el programa.

#### 4.2 El acceso a la Educación

### 4.2.1 Indicadores educativos en Argentina

El sistema educativo en Argentina es federal y descentralizado<sup>22</sup>. En 1978 se terminó de transferir las escuelas primarias a las provincias, y en 1994 las secundarias y las terciarias (técnicas y de maestros). En 2005 habían 10'336,298 estudiantes en el ciclo de Educación Básica (que incluye la educación pre-primaria, primaria, media y secundaria) los que estudiaban en 60,574 establecimientos básicos. Adicionalmente había 2'076,346 estudiantes del ciclo superior (educación terciaria y universitaria), estudiando en 1970 establecimientos educativos superiores. El sector público representaba 75.8% de la cobertura educativa en 2005. La Argentina se ubica, junto con Uruguay y Chile, entre los países con mejores indicadores educativos de América Latina relacionados con aspectos sociales: e.g., menores índices de analfabetismo (2.6% de la población) y mayor nivel de escolarización, acceso y permanencia en el sistema.

En Diciembre de 2006 se aprobó una nueva Ley de Educación Nacional (Ley 26.206), que apunta a abordar los problemas de fragmentación y desigualdad en el sistema educativo y a promover el acceso universal a una educación de calidad<sup>23</sup>. Actualmente se implementa, entre otros, el programa Todos a Estudiar, que incluye un Fondo Escolar de Inclusión Educativa (Volver a la Escuela), que provee 20,000 becas de \$400 (U\$129) anuales para niños(as) de 6 a 14 años de edad que estén fuera del sistema educativo y promueve la acción de organizaciones y facilitadores pedagógicos que articulan espacios puente para la inclusión escolar. Para acceder a la beca no se requiere que los niños(a) tengan/ presenten DNI.

La educación inicial (niños/as de 3-4 años de edad) es accesible para 52.9% de la población, con claras diferencias según región y/o sector socio-económico<sup>24</sup>. La

-

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> El Consejo Federal de Educación, que reúne a los 24 Ministros o Secretarios Provinciales de Educación y se reúne una vez por mes fija las políticas educativas nacionales. La ley de coparticipación determina los recursos que se asigna a cada provincia. A nivel nacional, fuera de acciones para prevenir la exclusión se distribuyen 500,000 becas escolares vía subsidio bancario.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Esta Ley se suma a las recientes leyes de financiamiento educativo, educación técnico profesional garantía de salario docente y 180 días de clase.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> En la región metropolitana, sólo 45.1% de los niños (as) de hogares pobres asisten a jardines de infantes o centros de desarrollo infantil, mientras que en las familias de mayor nivel socioeconómico este porcentaje es de 83.7%. Esta situación se repite en otras regiones; por ejemplo, en el NEA sólo 9.2% de

cobertura del sistema educativo es casi universal en la Educación General Básica (1 y 2): de acuerdo a datos censales ésta alcanza a 97.2% de los niños y las niñas entre 6 y 14 años (INDEC, 2001). Sin embargo, la cobertura y calidad del servicio es dispar entre las distintas provincias, manifestando la inequidad y segmentación del sistema<sup>25</sup>. Con respecto a las **tasas** de egresos de los alumnos que se incorporan a primer año de la EGB sólo el 86.2% logra terminar los dos primeros ciclos. El nudo crítico del nivel básico es el tercer ciclo en donde sólo el 75.2% de los que acceden logran egresar. El 37.3% de los jóvenes desarrollan su escolaridad con sobre-edad. De acuerdo a datos censales, **solamente el 61.2% de los adolescentes entre 15 y 18 años asisten al sistema educativo**, lo que significa que quedan fuera de él, casi 4 de cada 10 adolescentes (INDEC, 2001).

### 4.2.2 La carencia del acta de nacimiento o del DNI como barrera de acceso a servicios de educación

Para matricularse en una escuela formalmente se requiere que los interesados presenten el DNI y la libreta sanitaria (certificado de vacunas del niño/a). En el pasado, la presentación del DNI era una barrera que impedía el acceso a la escuela. Sin embargo en las últimas dos décadas la legislación se ha flexibilizado de manera que, en la práctica, **la carencia del documento de identidad no impide el acceso a la escuela.** En el 2006 el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación firmó un Convenio con el RENAPER para promover la documentación de niños que carecen de DNI /acta de nacimiento<sup>26</sup>; los costos de las fotos y otros corren por cuenta del MINED.

Sin embargo, la legislación y el énfasis de cada provincia en este punto son variados, en particular entre lo que sucede en la capital y en las otras zonas del país. Por ejemplo, en la ciudad autónoma de Buenos Aires (CABA), por una ley específica (la Ley No.203, de Julio de 1999), se permite explícitamente la inscripción, permanencia y egreso de niños sin documentos de identidad (de ellos o sus padres/apoderados), bajo juramento de los representantes del niño. Asimismo, se puede acreditar identidad con el DNI argentino, los documentos de identidad de países limítrofes, el pasaporte extranjero o el acta de

los niños (as) más pobres asisten a la educación inicial, frente a 41.8% en el sector de mayores ingresos. 78.8% de la población accede a la educación preescolar obligatoria -a los 5 años de edad- (SIEMPRO/INDEC, 2001).

<sup>25</sup> La tasa de sobre-edad en los niveles EGB1 y EGB2 – alcanza el 21.4% a nivel nacional. Las disparidades interprovinciales se muestran entre un límite mínimo en la Ciudad de Buenos Aires con el 11.8% y uno máximo en Misiones y Corrientes con el 42.3% y 38.6% respectivamente. Para el 3º nivel de EGB se observan valores cercanos al 33% de sobre-edad, presentándose también claras diferencias interprovinciales (DINIECE, 2003). Según los últimos relevamientos de la Red Federal de Información Educativa, las tasas de repitencia a nivel nacional para EGB 1 y 2 se sitúan en el 6.3% y para el EGB 3 en el 8.3%. La repitencia en 1º año es una de las más elevadas, siendo cercana al 10% con significativas diferencias porcentuales entre las provincias.

<sup>26</sup> En 2007 el Ministerio de Educación de la Nación tiene 2 programas que inciden indirectamente en abordar el tema de la carencia de documentación de identidad: a) El programa Nacional de Inclusión Educativa, en el que mediante organizaciones sociales y comunitarias se identifica niños desescolarizados y se les ubica en una escuela. En el marco de este programa se realiza un trabajo conjunto de puente escolar (brindando apoyo con facilitadoras y becas); b) El programa integral para la igualdad educativa, mediante el cual se apoya desde la Nación a escuelas con vulnerabilidad socio educativa (a través de la capacitación de docentes, la inclusión de alumnos excluidos y la mejora de infraestructura y mobiliario). Este último programa incluye entre sus propósitos el diseño e implementación de redes interinstitucionales e intersectoriales para el desarrollo de estrategias de atención e inclusión de los niños que están fuera de la escuela. Ambos programas coordinan con la Justicia y vía el RENAPER con los RRCC locales.

23

nacimiento, argentina o extranjera. En CABA, se expiden certificados de estudios con la información provisional proporcionada por los interesados, aún si estos nos han regularizado su situación migratoria o documentaria. En el caso de los alumnos argentinos, el Registro de del Estado Civil de la CABA toma las medidas necesarias para tramitar el DNI durante los procedimientos habituales de documentación en las escuelas y el personal de éstas, con entrenamiento de los Centros de Gestión y Participación (oficinas seccionales de los RRCC en CABA), brinda asesoramiento a los alumnos extranjeros y/o sus representantes para tramitar la regularización de su situación migratoria.

En la Provincia de Buenos Aires (PBA), a partir de legislación específica, a nadie se le niega la inscripción en la escuela en caso de carecer de DNI; sin embargo, si bien no se exige la presentación del DNI, no se otorga el certificado final de estudios si no se presenta este documento.

Por ejemplo, Elisa es una chica argentina de La Matanza, de 18 años de edad, que no pudo ser inscrita en el Registro Civil porque su propia madre carecía de identidad. Elisa terminó la escuela, pero como carecía de DNI no se le entregó el título, y por ello no puede continuar sus estudios.

Como la educación pre-escolar es obligatoria, se inscribe en los RRCC a los niños no registrados previamente por derivación de la red de trabajadores sociales de las escuelas. En la PBA, por la Ley No. 13.259, las escuelas deben brindar asesoría a los alumnos indocumentados o extranjeros sin documentos y comunicar el hecho a la Dirección General de Cultura y Educación, quedando prohibidas de darlos de baja del padrón. La provincia de Mendoza estudia actualmente establecer una legislación similar, pero en las Provincias del Chaco y San Luis las regulaciones locales requieren del DNI para matricular a un alumno en la escuela. Informalmente se les recibe, pero no se les da certificados de estudios y no pasan al nivel secundario si no completan la documentación. Según el Ministerio de Educación de la Nación, las provincias con mayores problemas a este nivel son Misiones y Formosa (en donde hay un elevado número de padres indocumentados, que no pueden registrar a sus hijos). Actualmente, en opinión de funcionarios del propio Ministerio, la carencia de documentación de identidad es más una "barrera para la finalización" que de acceso a la educación.

Normalmente, a la Universidad no se puede acceder sin presentar un DNI, aunque algunos centros de estudios dan ciertas facilidades.

Por ejemplo, Martha, de 19 años y nacionalidad boliviana, presentó su cédula boliviana e ingresó a la universidad sin tener DNI, pero le dieron un año para regularizar su situación. Sin embargo, como en la escuela no le dieron su certificado de estudios por carecer de DNI, perdió el año de estudios que hizo en la universidad. Actualmente se encuentra tramitando su residencia precaria en Patria Grande.

Por su parte Sandra, de nacionalidad paraguay, salió en 2005 y no puede inscribirse en la universidad por falta de DNI; ahora está en Patria Grande. "Eso te permiten residir, trabajar o estudiar en el país", sostiene.

Según el Ministerio de Educación (MINED) de la Provincia de Jujuy, desde hace una década la carencia de documentos de identidad ha dejado de ser un problema para el

acceso de los niños/as a la escuela<sup>27</sup>. La ley establece la obligación de dar educación a todos y existe una contra partida especial de la Nación por el tema de los inmigrantes. La legislación educativa se ha flexibilizado: el departamento de títulos del MINED reconoce documentos educativos /calificaciones de Bolivia y hay también una norma de la Nación que ayuda a gestionar los documentos de países vecinos. Los docentes a ayudan a las familias a buscar los documentos; la legislación es benigna para los inmigrantes y residentes transitorios. En Secundaria, si los alumnos no tienen documentación se hace una inscripción provisoria, por 5 meses, para que traiga documentos. En la frontera no se pide documentos<sup>28</sup>.

Sin embargo, a pesar de las mejoras introducidas parecen persistir problemas de actitudes en algunos funcionarios en relación a los extranjeros, que hacen que se restrinja la aplicación de la ley. Por ejemplo, Caritas Diocesana de Jujuy ha denunciado ante el Ministerio de Educación que en varios colegios de la Provincia no se recibe a los niños/as si son bolivianos/as o carecen de documentos, y que se requeriría que los funcionarios sean actualizados sobre las leyes vigentes, pues exhiben legislación antigua en la que se exigía el testimonio de nacimiento y la libreta de identidad para matricular a los niños. Caritas detalla que cuando la Prelatura insiste y les recuerda a los funcionarios que existe la ley de migraciones y una nueva ley de educación, entonces los inscriben.

Sin embargo, no todos los casos tienen un buen curso:

Napoleón O. tiene 54 años y 11 hijos. Él tiene DNI. Su esposa posee acta de nacimiento pero no DNI. Napoleón nació en San Pedro de Jujuy (Sur), de padre boliviano y madre argentina. El trabajó siempre de "changuero", yendo por trabajos temporales "de aquí a allá", a veces con la familia. Tuvo 3 hijos nacidos en Jujuy sin documentos y uno en Mendoza. Cuando los hijos nacían él estaba con frecuencia de viaje y no los asentaba, pues pasaba mucho tiempo fuera del hogar. Sostiene que las multas costaban mucho y que no le alcanzaba para pagarlas. Tiene ahora un hijo de 17 años, nacido en Mendoza que está en 3º de Secundaria, que no tiene DNI y al que le han dado 3 meses para producir el documento, sino lo botan de la escuela. Su hijo tampoco puede sacar una beca, a pesar de que es un buen alumno, y está muy desmoralizado. El señor súbitamente llora y afirma: "los padres somos responsables, nos acusan porque somos culpables, peleo con mi señora". Desde hace 2 años su esposa consulta a un abogado y "no pasa nada". Tendría que ira a Mendoza a hacer el trámite, sino hacer

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Jujuy es una provincia fronteriza que recibe migración masiva de Bolivia. Históricamente en la región hubo escuelas temporarias, para la zafra de la caña durante el invierno y se tenía experiencia con el problema de la indocumentación. En Jujuy hay en 2007 unos 110,000 alumnos estudiando en unas 600 escuelas. El impacto del crecimiento de población y de la migración se puede ver en la expansión del número de escuelas secundarias (de 30 a 120 escuelas secundarias entre 1987 y 2007). Todos los años se verifica la proyección de la matrícula en cada región y se sabe cuantos alumnos faltará ubicar. Si hay problemas de infraestructura se alquila una casa y se pone un maestro.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> En Jujuy se están aplicando los dos programas educativos de La Nación: "Volver a la Escuela", para niños/as hasta 7º, y "Todos a Estudiar", para aquéllos que no terminaron la secundaria completa (son detectados por organizaciones y se les acerca a la escuela a través de docentes puente y facilitadores). En el MINED de Jujuy se está implementando un legajo único del alumno, para el cual se pide copia de la identificación del padre o tutor y del acta de nacimiento y del DNI del niño(a). Desde el MINED se generan estrategias para ayudar a la obtención de documentos de argentinos o extranjeros. Se trabaja con el RRCC, la Dirección Nacional de Migraciones, el Consulado Boliviano y el Consulado Chileno. Sino se logra resolver el problema a nivel del RRCC (en zonas urbanas de Jujuy ahora hay partidas computarizadas), el Juez de Menores puede ordenar la inscripción de un niño a pedido de la escuela o del MINED.

como que nació en Jujuy. El señor Napoleón es casi analfabeto y porta los datos del caso escritos por su hija en un papel.

#### 4.3 El acceso al sistema de atención en Salud

### 4.3.1 Indicadores de salud en Argentina<sup>29</sup>

La tasa de mortalidad infantil es 14,4 por 1000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad materna es de 44 por cada 100000 nacidos vivos (2004). Hay sin embargo importantes disparidades en el derecho a la vida: el riesgo de muerte para un niño en el primer año de vida es tres veces mayor en algunas provincias del NEA y NOA que en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, en las provincias más pobres del país, se concentra el mayor número de muertes maternas: el nivel de la tasa nacional se duplica en provincias como Jujuy y Formosa. Según el anuario de estadísticas vitales de 2004, la tasa de natalidad es 19.3%, el promedio de hijos por mujer: 2,3 y la prevalencia de madres adolescentes (de menos de 20 años): 14,6%. Los partos en medio institucional representan 98% del total de nacimientos. El censo de 2001 estableció que 48% de la población nacional no era beneficiaria de una obra social y/o plan de salud privado o mutual (este porcentaje disminuía a la mitad en la CABA).

El Consejo Federal de Salud, que reúne a los 24 Ministros o Secretarios Provinciales de Salud y se reúne una vez por mes fija las políticas nacionales de salud. La ley de coparticipación determina los recursos que se asigna a cada provincia.

### 4.3.2 La carencia del acta de nacimiento o documento nacional de identidad como barrera de acceso a servicios de salud

En Argentina nadie, trátese de ciudadanos argentinos o extranjeros, puede legalmente dejar de ser atendido en los servicios públicos de salud en caso de no tener documentos de identidad. Por tal razón, la carencia de DNI no constituye en principio una barrera de acceso a la salud.

Sin embargo, como se ejemplificó a partir del ejemplo de la atención de partos en el Hospital de La Quiaca en Jujuy, en algunos casos las normas no se aplican en forma consistente y no todos los operadores de salud cumplen la ley en forma uniforme, en particular con respecto a ciertos sectores de la población. En otros casos los propios pacientes indican que la actitud del personal tratante es menos amable cuando las personas carecen de un documento de identidad.

"Sin DNI sí te dan las medicinas, pero te tratan de otra manera, con diferencias"

(Lourdes, 20 años, habitante de Villa 31 de Retiro)

En otros casos, la complejidad o el mayor costo de ciertas operaciones pueden hacer que, en ausencia de una afiliación a una obra social o mutual de salud, algunos funcionarios soliciten a los pacientes el DNI como condición para que las entidades de salud asuman ciertos costos.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Fuentes: Ministerio de Salud y Ambiente; Estadísticas Vitales, Información Básica 2004.

Tal fue el caso de Carlos Gambini, de 54 años, residente en la Villa 31 de Retiro, quien carecía de medios económicos, afiliación a una obra social y documento de identidad, y que requería que se le implantase una prótesis en la cadera. Inicialmente el paciente enfrentó innumerables dificultades para ser atendido en el Hospital Fernández, en donde se le exigía la presentación del DNI para acceder a su solicitud, pues se aducía que para que el Estado garantizara el pago del implante se requería la presentación del DNI.

En otros casos sin embargo, la ausencia de un documento de identidad sí constituiría una barrera para recibir los beneficios de ciertos programas de salud. Tal es el caso de Plan Nacer, programa nacional del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación dirigido a mujeres sin Obra Social, cuyo objetivo es disminuir el componente sanitario de la morbi-mortalidad materno infantil, mejorando la calidad de la atención de la población. El Plan Nacer es una estrategia de seguro público de salud, destinado a las mujeres, para el cuidado de su embarazo mediante un seguimiento permanente y hasta los cuarenta y cinco días posteriores al parto y a los niños, para el cuidado de su crecimiento saludable desde le nacimiento hasta los seis años de vida. El compromiso y objetivo principal del Plan Nacer es disminuir la mortalidad materna e infantil. El Gobierno Argentino invertirá US\$ 337.4 millones en un periodo de hasta cinco años para asegurar que más de 800.000 madres y niños, empezando por aquéllos del NOA y NEA, donde las tasas de mortalidad infantil son más elevadas, tengan más y mejor salud.

El Plan Nacer se basa en proporcionar un estímulo a la oferta institucional, de manera de promover que la demanda sea mejor atendida<sup>30</sup>. En el caso de este programa, y en la medida en que para ser reembolsados por la Unidad provincial de Plan Nacer las unidades de salud que brindan prestaciones requieren nominalizar a las potenciales beneficiarias, el una persona carezca de DNI (incluyendo mujeres extranjeras que llevan años viviendo en Argentina) le impide participar del programa.

El problema de la nominalización de los beneficiarios como condición para el reembolso a los hospitales del costo de los servicios podría presentar en un futuro el riesgo de generar situaciones de exclusión en el caso de población indocumentada. Por ejemplo, actualmente 20% de las prestaciones de salud realizadas en el hospital fronterizo de la ciudad de La Quiaca (Jujuy) son dirigidas a extranjeros (principalmente bolivianos)<sup>31</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> A través del Plan Nacer, la Nación transfiere recursos financieros a las Provincias para promover la salud materna-infantil, ligando estas transferencias a los resultados que las provincias participantes alcanzan respecto a: a) Inclusión social (búsqueda activa e inscripción de la población objetivo sin cobertura); b) Cumplimiento de metas sanitarias (captación temprana de la embarazada, atención de calidad del parto y el recién nacido, prevención de sífilis y otras ETS, diagnostico de HIV, consejería en salud sexual y reproductiva, prevención de trastornos del desarrollo infantil, vacunación completa de embarazadas y niños, acceso a la salud de las poblaciones indígenas). Las provincias a su vez, se comprometen a lograr las metas sanitarias, brindar prestaciones gratuitas a través de la red de servicios de salud, desarrollar estándares de calidad para hospitales y centros de salud participantes y mantener (no disminuir) el porcentaje de gasto provincial en salud.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Personal de salud de la provincia de Jujuy mantiene que los residentes bolivianos se hacen atender en el hospital argentino y que las mujeres embarazadas cruzan la frontera durante el trabajo de parto para que sus hijos nazcan en Argentina. Informan que las inmigrantes bolivianas que llegan al hospital dan domicilios falsos, o de parientes y dicen vivir en la Argentina. Esto genera actitudes negativas de parte de los funcionarios de Estado. Así, uno de los informantes del estudio opina:

La existencia de programas nacionales de salud y la creciente exigencia de nominalización desalienta la atención de la población argentina indocumentada o de la población extranjera en los establecimientos de salud. Así por ejemplo, a través del Programa Plan Nacer, el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación reembolsa a los hospitales el costo de las prestaciones brindadas a las gestantes y los niños de 0 a 6 años. Para que ello sea efectivo las pacientes deben presentar DNI y la mujer embarazada debe tener no menos de 5 controles previos al parto (pero las madres bolivianas llegan a última hora y sin ningún control). Sin DNI ni controles de embarazo los hospitales nos pueden ser reembolsados por los costos de atención de esos casos, pues sin DNI no es posible nominalizar a las pacientes. Actualmente, 20% de las atenciones materno-infantiles en La Quiaca caen en este rubro

De otro lado, personal de salud opina que es necesario brindar seguridad en el parto, para lo que se requiere los controles previos del embarazo, por lo que si dentro de la población atendida se incluye a población boliviana que viene al país con mayor riesgo, nunca bajarán las tasas de mortalidad materno infantil en las zonas fronterizas.

Igualmente, la carencia de DNI en las personas dificulta en Jujuy la aplicación del decreto 598-93 – (i.e. hospitales públicos con gestión descentralizada), el mismo que indica que las Obras Sociales deben pagar al hospital en donde se brinden por las prestaciones de salud recibidas por sus afiliados. En Buenos Aires, Mendoza o Salta, existe un seguro de salud, pero eso en Jujuy está poco desarrollado. Como los inmigrantes irregulares no poseen una CUIL, se les atiende gratuitamente, y no existe Obra Social que reembolse al hospital por los costos de la atención<sup>32</sup>.

### 4.4 Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo

El Programa Familias para la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social es un programa que apunta a proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de prestaciones monetarias y no monetarias<sup>33</sup>.

"No me parece que haya que darles una prestación gratuita, se les cobra los pañales, etc. para desalentar que vengan, hay incluso gente de Villasón (poblado boliviano en la frontera) que tiene recursos y viene a atenderse gratuitamente en Argentina. Algunas mujeres, cuando se les dice que se les va a llevar a parir a Villasón, se encierran en el baño y paren ahí."

(Dr. G. funcionario de Estado)

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Como por ejemplo sí sucede con los trabajadores de tabaco y zafra, que tienen seguridad social por contrato privado del empleador.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Este programa, que opera en zonas rurales y urbanas, reemplaza al programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), iniciado en Julio de 2002, que se concentraba en centros urbanos de 72 municipios en 17 provincias. El Programa trabaja con población del IDH y población traspasada del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del Ministerio de Trabajo. El programa es apoyado desde Enero de 2006 por un préstamo del BID, que comprende un desembolso de US\$ 700 millones y una contrapartida local de US\$ 300 millones para el período 2006-2008. La transferencia condicionada de dinero de este programa se basa en subsidios mensuales a las familias que van desde \$185 (aproximadamente US\$ 60, en familias con dos miembros menores de edad) a \$305 (aproximadamente US\$ 98, en familias con seis o más miembros menores de edad). El monto mensual promedio brindado por familia beneficiaria era \$214 (aproximadamente US\$ 69). A Marzo de 2007 se había transferido poco más de \$674 millones (US\$ 217,4 millones) a las familias beneficiarias.

A Marzo de 2007 el Programa Familias para la Inclusión Social operaba en 287 municipios de 19 provincias, a través de 277 centros de atención<sup>34</sup>. El programa beneficiaba a 427,905 familias y 1.258,038 niños<sup>35</sup>. 91.6% de las titulares del programa eran mujeres. El programa atendía a 49,6% de los hogares indigentes del país y al 17,3% del conjunto de hogares pobres e indigentes<sup>36</sup>. A la fecha indicada el programa exhibía como ratios de éxito el hecho de que 98.55% de los niños del programa entre 0 y 6 años contaban con vacunación al día, y que 88.15% de los jóvenes del programa entre 14 y17 años estaban escolarizados. A Marzo de 2007 las prestaciones no monetarias desarrolladas por el programa se vienen implementando inicialmente en 60 localidades, previéndose su expansión a los demás municipios. Estas incluyen un conjunto de actividades ofrecidas a todo el núcleo familiar, tales como el apoyo escolar, los talleres de desarrollo familiar y comunitario y las becas para jóvenes y adultos que decidan terminar o continuar sus estudios<sup>37</sup>. A cambio del subsidio, las familias se comprometen a cumplir con el calendario de vacunación para sus miembros y a la escolarización de los mismos hasta los 19 años o el cumplimiento del ciclo multimodal (si no hubiese escuela o por enfermedad, las familias pueden ser eximidas de esto último). Las familias visitan los centros del Programa dos veces por año y/o los equipos de supervisión del mismo las visitan 2 veces por año. El pago del subsidio es mensual, mediante depósito bancario. Se ha detectado que en 2 ó 3 localidades en cada provincia no existe una agencia bancaria, lo que obstaculiza el desarrollo del programa. En esos casos se realiza los pagos mediante giro postal.

El programa requiere de las familias participantes el DNI y el acta de nacimiento de todos sus miembros. Para iniciar el trámite de traspaso de los otros programas, no se aceptan en el caso del(a) titular tirillas provisionales que prueben que el documento está en trámite, aunque sí de los dependientes (miembros del grupo familiar). Por lo tanto quedan fuera de él las familias cuya titular se encuentre indocumentada.

En el caso de aquellos beneficiario(as) que carecen de documento de identidad, el Programa Familias para la inclusión social coordina su acciones, durante su etapa de articulación y difusión en cada localidad, con los Registros Civiles a nivel local, de manera de destrabar trámites, y en el caso que ello no se logre, con el registro provincial y sino con el RENAPER a nivel nacional. Plan Familias registra manualmente cuantos casos de adultos sin DNI llegan al programa y realiza "operativos de documentación",

-

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> El Programa Familias seleccionó una lista de primeras 400 municipalidades para trabajar en base a la ponderación de varios factores (peso del padrón de Jefes y Jefas -6/10, línea de pobreza -3/10, cantidad de habitantes de la localidad -1/10). La mayoría de localidades en que opera son medianas y grandes, pero 15% tienen menos de 20,000 habitantes. Adicionalmente se incluye casos de desnutrición aguda, madres menores de 20 años, niños de la calle, población de la tercera edad, etc. como criterios para focalizar el programa.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> 212,204 familias (y 623,879 niños) traspasadas del programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del Ministerio de Trabajo, y la diferencia proveniente del IDH.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Fuente: Encuesta Permanente de Hogares –EPH y Programa Familias (primer semestre 2005 y 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Para el componente 1 (subsidios), el programa firma acuerdos con gobiernos provinciales y a nivel local. Los municipios aportan infraestructura, mobiliario y proponen una persona que es seleccionada y contratada por el programa para dar seguimiento al mismo. Cada municipio aporta personal de contraparte del sector salud y educación. Para el componente 2 (programa de inclusión), los actores sociales locales (ONGs y otros) participan en definir la forma del apoyo escolar y los talleres a ser desarrollados con familias y la comunidad. Se licita este componente a nivel central para ser ejecutado por las instituciones.

pues tienen elegibilidad de fondos para apoyar dicho trámite (costos de fotos y otros). Los resultados dependen de las capacidades institucionales distintas y la respuesta institucional diferente que se encuentra en cada lugar. En promedio, la fase de reposición de documentos demora un mes y medio. Se observan dificultades para tramitar los documentos de los adolescentes, por lo que Programa Familias propone tramitar las renovaciones desde la escuela. Antes de entrar a una localidad se coordina con la junta de registro civil y capacidad para que se atienda a titular de Jefes y Jefas en días especiales de atención; en ciertos casos el encargado de RRCC de una localidad irá a la oficina del programa a realizar su labor. Asimismo, se realizan talleres con beneficiarios del programa Jefes y Jefas, talleres descentralizados en barrios, para explicar los beneficios y ahí se recaba información sobre indocumentación.

En base a los registros del Programa Familias, a Enero de 2007, sobre un total de 189,260 entrevistas y de 180,928 traspasos pre-aprobados, el sistema informático del Programa registraba que a nivel nacional 8,167 miembros menores de edad (aproximadamente 1.2% del total de traspasos<sup>38</sup>) carecían de documento nacional de identidad y 4,913 de acta de nacimiento (2,869 niños/adolescentes carecían de ambos documentos). Las provincias de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe concentraban la mayor parte de este problema. 74% de quienes carecían de DNI lo tenían en trámite (presentaban tirilla), 8% lo habían extraviado pero no habían realizado trámite de reemplazo, 14% no lo habían actualizado en el momento oportuno (a los 8 ó 16 años) y sólo 4% nunca había tenido DNI.

### 5. El funcionamiento del Registro Civil

### 5.1 La organización del sistema de registro civil en Argentina

Durante el gobierno de Julio Argentino Roca a principios del siglo XX, se estableció el registro civil como función del Estado Federal, reemplazando los registros eclesiásticos que funcionaban hasta esa época.

La ley 17.671 y sus modificatorias regulan la actividad documentaria y establece el Registro Nacional de las Personas. El Registro Nacional de las Personas es el organismo descentralizado del Ministerio del Interior que tiene como misión esencial garantizar el derecho a la identidad de toda persona que habite el suelo argentino. Más allá de su rol rector a nivel nacional, el RENAPER cumple la función práctica de identificación (emisión del documento nacional de identidad). El acta de nacimiento es emitida, por delegación de la Nación, por los Registros Provinciales del Estado Civil y la Capacidad de las Personas, que dependen de los gobiernos de cada provincia, en base a un formato numerado estándar provisto por el Registro Nacional de las Personas de la Nación. La labor de registro de hechos vitales (emisión del acta de nacimiento y otras) es desarrollada a nivel local por las oficinas de Registro Civil que dependen del Registro Civil de cada provincia. Los Registros Civiles Provinciales, encargados de la inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones, entre otros actos civiles, son federales y autónomos. Las tareas registrales de la Nación se actúan por delegación

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Funcionarios del Programa Familias por la Inclusión Social estiman en 676,800 el total de traspasos efectuados por el programa.

en función al DL 8204 (1963), que regula la inscripción de nacimientos, matrimonios, defunciones<sup>39</sup>.

Funcionalmente, los procedimientos de los Registros Civiles locales, dependen técnicamente del RENAPER, el que es una dependencia del Ministerio del Interior<sup>40</sup>. Mediante el Código Civil y la legislación de cada provincia se reglamenta el funcionamiento de los RRCC. Existe una Comisión Coordinadora de los Registros Civiles, que reúne semestralmente a los directores de cada Provincia

La delegación estadual de la función de identificación permite que a nivel local cada Registro Civil utilice cartillas de identificación pre-numeradas para hacer la inscripción, al tiempo que inscribe los nacimientos en libros por duplicado, que se cierran anualmente; uno queda a nivel local y otro es enviado y guardado en el registro provincial. El procedimiento de formatos prenumerados (series numéricas ordenadas) se instauró en 1958. No todas las provincias han digitalizado sus libros, aunque la mayoría está en proceso o planea hacerlo. Cuando existe pérdida de información por deterioro físico se deben hacer los trámites en el Registro Provincial para la reposición de la información.

Las delegaciones del Registro Civil de cada localidad<sup>41</sup>, dependientes del gobierno de cada provincia, hacen gestión de la inscripción de nacimientos y trasladan la información al registro provincial y éste al Registro Nacional de las Personas (RENAPER, ubicado en la Capital Federal), que depende del gobierno nacional y en donde están centralizados los procesos de identificación de las personas. Este organismo tiene como misión esencial garantizar el derecho a la identidad de las personas que habiten el suelo argentino, sean ellas nacionales o extranjeras.

A partir de la elaboración del acta de nacimiento se asigna un número único de identificación a cada persona, que figura en el acta de nacimiento y que será el de su documento de identidad y lo acompañará toda la vida. Esta información es denunciada por el Registro de cada provincia ante el RENAPER. En base a dicho información/número se elabora el documento nacional de identidad (una libreta llenada mecanográficamente, denominada documento nacional de identidad, en el que figurará el nombre 42, fecha, sexo y nombre del padre y madre del recién nacido).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> De acuerdo a Ley, 25% del arancel que se cobra a las personas queda en cada Provincia (la diferencia va al RENAPER), pero según información proporcionada por algunos Registros Civiles locales, en la práctica, por cada peso que reciben algunas provincias gastan 6 en personal y otros costos del sistema (este es por ejemplo el caso de la Provincia de Buenos Aires).

<sup>(</sup>este es por ejemplo el caso de la Provincia de Buenos Aires).

40 El Ministerio del Interior comprende igualmente a la Dirección Nacional de Migraciones, encargada de la expedición de pasaportes y a la Policía Federal, que expide cédulas nacionales de identidad (documento utilizado para viajes a países fronterizos). La inscripción y radicación de extranjeros se realiza ante las 24 oficinas provinciales de la Dirección de Migraciones en el país. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el RENAPER es quien atiende a la población extranjera. Los extranjeros legalmente radicados en forma definitiva en Argentina reciben un DNI de extranjeros.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> En términos generales, en cada pueblito con un mínimo de 500 habitantes funciona una oficina del RRCC, pero en algunos casos de poblados menores funcionan "a medias", pues los funcionarios no se encuentran disponibles en ellas todos los días.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> La ley 18248 regula el tema de qué nombres se puede dar a las personas (las restricciones vigentes se encuentran actualmente en discusión el congreso). Existe sin embargo oposición a nivel de algunos funcionarios de Registro Civil a que este aspecto sea modificado. Por ejemplo un funcionario comentó que: "Si se permite en forma irrestricta que cualquier nombre extranjero sea autorizado, nos pasaremos después la vida corrigiendo actas, por una sola letra mal puesta" (Dr. M, funcionario de Estado).

El primer DNI, que se entrega desde el nacimiento, será reemplazado más adelante por una primera actualización entre los 5 y 8 años, en que se colocará una foto en el documento y una segunda actualización a los 16 años. Esta segunda actualización servirá para elaborar un registro temprano de futuros electores, que será comunicado a la Justicia Electoral, de manera que ésta pueda contar en forma anticipada con dicha información y elaborar los padrones de correspondientes. Durante cada año se producen más de 2 millones y medio de DNI.

El carácter manual/ mecanográfico del procedimiento de elaboración del DNI genera enormes cuellos de botella, pues en cada nivel (local, provincial, nacional) se experimentan demoras mientras se espera acumular suficientes documentos/ solicitudes para ser enviados al siguiente. Asimismo, en la medida en que no existe una base de datos de fotos y la firma, huella y número de cédula no se encuentran integradas en una sola base de datos, los procesos de verificación de información para la expedición de un nuevo DNI, llevados a cabo por RENAPER, son largos y significan una carga de actividades importante. De esta manera, el proceso de (re-) documentación de las personas y la distribución de los documentos elaborados a las provincias puede tomar más de un año y la acumulación de solicitudes pendientes de atención alcanza los cientos de miles de ejemplares.

De esta manera, puede decirse que los procesos de identificación en Argentina tienen dos factores que complejizan su implementación: la federalización de los procedimientos de registro civil y la existencia de una múltiple institucionalidad que utiliza el documento de identidad a fines distintos (la Justicia Electoral y el RENAPER). De otro lado, en ausencia de digitalización y de integración de bases de datos a nivel nacional, la Argentina no tiene una política registral que utilice los datos del ciudadano como herramienta de gestión. El Ministerio de Desarrollo social tiene una base de datos nacional sobre la acción social del Estado, pero ésta no es exhaustiva.

Según información proporcionada por el RENAPER existen aproximadamente más de 2,800 delegaciones de Registro Civil a nivel nacional, ubicadas en 2,171 Municipios del país. Las delegaciones del RRCC funcionan en locales propios, alquilados y cedidos, de propiedad de terceros o municipal. 432 delegaciones de Registro Civil concentran 80% de los trámites de identificación realizados en el país. Éstas están ubicadas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. El conjunto de los RRCC de las distintas provincias a nivel nacional tendrían unos 10,000 empleados según estimaciones del RENAPER. Por su parte, el RENAPER tiene alrededor de 800 empleados.

En la Provincia de Buenos Aires (con aproximadamente 13'800,000 de habitantes, capital La Plata) existe 446 delegaciones del RRCC incluyendo las de las maternidades. A nivel de la provincia trabajan unas 2,000 personas en los RRCC (entre personal cedido por los municipios, pasantes y otros). En esta provincia existen dos centros de documentación rápida, en Mar del Plata y La Plata, que reciben el 30% de todas las solicitudes de inscripción que se registran en la Provincia (en promedio unos 70,000 usuarios). Asimismo, esta Provincia tiene un registro móvil que anualmente hace campañas masivas de registro en zonas críticas. En Agosto de 2006, se firmó un

32

convenio de cooperación entre el Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Desarrollo Humano, el Foro por los Derechos de la Niñez y la Juventud, y la Central de Trabajadores Argentinos de la Provincia de Buenos Aires, con el objetivo de garantizar el derecho a la identidad de todos los habitantes de la Provincia, en particular de las niñas, niños y jóvenes. El convenio busca revertir la situación de las niñas, niños y jóvenes que no fueron inscritos al nacer, y que por ende carecen de documentación, y para ello desarrolla diferentes alternativas que garanticen, por un lado, un mayor grado de eficacia y universalidad del proceso de inscripción en término, y por el otro, faciliten la inscripción tardía de quienes no han sido registrados al momento del nacimiento<sup>43</sup>.

De otro lado, el Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires (PBA) se encuentra en proceso de digitalización desde 2006 (la meta planteada es digitalizar los 70,000 libros más usados, de los 140,000 existentes). Hasta el 2005 las personas tenían que dirigirse a su lugar de nacimiento para obtener una copia de su acta de nacimiento, pero ahora pueden hacerlo en línea. En 2005, en la PBA se registró un total de 238,631 nacimientos (50.8% de sexo masculino) y 5,219 inscripciones tardías. Los nacimientos constituyeron el 59.37% de los actos registrales (sobre el total de nacimientos, matrimonios y defunciones). Asimismo, se realizó 196,271 actualizaciones de los 8 años de edad, y 182,653 actualizaciones de los 16 años de edad. Asimismo, se expidió 280,716 duplicados de DNI, se realizó 363,026 cambios de domicilio y se otorgó 16,413 DNIs de extranjeros. En 2006 en la PBA se dieron aproximadamente 237,000 inscripciones oportunas de nacimientos y 7,000 inscripciones tardías.

De otro lado, en el mismo año, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) ocurrieron 80,264 inscripciones de nacimiento (40,562 varones), de los cuales 33,800 eran nacimientos matrimoniales y 46,464 nacimientos extramatrimoniales. El Registro Civil de CABA tiene 250 empleados, y como en el caso de la PBA está digitalizando la información disponible sobre hechos vitales, incluyendo las actas de nacimiento. En un año se terminará el proceso de escaneo de los últimos 20 años de información y luego se seguirá hacia atrás (hacia agosto de 2007 se tendrá digitalizada la información de defunciones de los últimos 20 años). Por ahora el registro de nacimientos en CABA es manual, pero a partir de 2008 se hará una prueba de digitalización. El proyecto que se viene implementando en CABA tiene un costo total de aproximadamente US\$ 3 millones. La información es grabada en discos word/archivos intocables, con firma digital de archivos. La base de datos y la administración central de datos han sido desarrolladas por la empresa Siemens. El RRCC de la CABA considera plantear un proyecto de ley para mejorar la tutela de los hechos de identidad.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen unas 600,000 personas viviendo en situación de pobreza en villas y asentamientos humanos, la mayor parte de ellas migrantes internos e inmigrantes extranjeros. El Registro Civil aplica regularmente procedimientos de condonación de multas por inscripción tardía para favorecer el registro de nacimientos.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> En el marco de dicho convenio, a fines de noviembre de 2006 se puso en marcha en la ciudad de La Plata, Berisso y Ensenada, un operativo destinado a relevar a los niños, niñas y jóvenes que no fueron inscritos al nacer y así tramitar su inscripción, se trate de una inscripción tardía (después de 40 días de nacido y antes de cumplir 6 años de edad) o una judicial (o "extemporánea", luego de los 6 años de edad). Este primer relevamiento tenía como finalidad actuar como prueba piloto del lanzamiento provincial, y permitir reducir los riesgos y dificultades que pudieran encontrarse en una ejecución a gran escala.

En CABA el RRCC hace campañas en las escuelas para la actualización de los DNIs de 8 y 16 años. Como se menciona más adelante, en virtud de disposiciones legales propias, en CABA (esta particularidad no se da aún en otras provincias) cuando un niño(a) nace en un servicio público de salud y no es inscrito por la madre hasta los 40 días, el RRCC de la dependencia de salud debe inscribir de oficio al niño(a) y asignarle un número de registro y nombre y apellido comunes.

Comparativamente a lo anterior, en una provincia fronteriza de menor población, como la de **Jujuy**, en la que existen 71 delegaciones del RRCC, en el año 2006 se realizaron aproximadamente 11,920 inscripciones de nacimientos, 12,900 actualizaciones de DNI de 8 años de edad y 12,000 actualizaciones de DNI de 16 años<sup>44</sup>. Curiosamente, a pesar de ser Jujuy una provincia con un número importante de inmigrantes, en el mismo período sólo se realizó la radicación de aproximadamente 540 extranjeros.

### 5.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC

### 5.2.1 Inscripción de nacimientos

El elevado nivel de cobertura institucional de partos que presenta la Argentina (casi 99% del total) facilita la labor de registro. A ello se suma el hecho de que existen delegaciones del RRCC en maternidades y hospitales generales en donde se verifique más de 1,000 partos por año<sup>45</sup>. El Registro Nacional de las Personas apunta a que en un futuro este servicio exista en todas las unidades en donde se den 500 partos por año. Por ley, la atención del parto es gratuita para personas nacionales y extranjeras. En este marco, en la mayor parte del país resultan contados los casos en que los recién nacidos no son inscritos en el RRCC, salvo las situaciones específicas analizadas anteriormente en la sub-sección 3.2.2.c de este documento.

Los esfuerzos del Estado Argentino por garantizar el derecho a la identidad, facilitar el registro de nacimientos y disminuir las posibilidades de sub-registro han sido múltiples en los últimos años. Por ejemplo, el año 2003, se sancionó la ley que establece la obligatoriedad y gratuidad del primer documento nacional de identidad y de la inscripción de nacimientos hasta los seis meses de ocurrido el hecho. Asimismo, en Noviembre de 2003 se promulgó la Ley 25.819, que dio una amnistía que posibilitó por un tiempo la inscripción gratuita de nacimientos de menores hasta 10 años de edad. Igualmente, en 2006 se dio la Ley 26.061, Ley de Protección Integral del NNA, que

.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> En ese mismo período el RRCC tramitó aproximadamente 15,000 duplicados de DNI adulto y elevó semanalmente para la aprobación del Ministerio Público, un promedio de 60 expedientes para su inscripción fuera de término.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 90% de los hospitales tiene delegaciones de registro civil. La CABA tiene delegaciones de registro civil en 14 hospitales/ maternidades, además de 16 oficinas de RRCC (en Centros de Gestión y Participación). En la Provincia de Buenos Aires, en 2006 existía delegaciones del RRCC en 50 unidades asistenciales, y para el año 2007 se planificaba llegar al total de hospitales públicos, policiales y municipales existentes en la PBA: 58 unidades asistenciales. De acuerdo a las estadísticas, la tasa de inscripción de nacimientos en delegaciones del Registro Provincial de las Personas que funcionan en hospitales creció del 50.35% en el año 2004 al 82.14% en el año 2005. En San Salvador de Jujuy, capital de la Provincia del mismo nombre, existe una delegación de RRCC en los 3 hospitales de la ciudad. En el hospital fronterizo de la ciudad de La Quiaca, en Jujuy, ocurren alrededor de 500 partos por año, pero no existe una delegación del RRCC en el mismo; sin embargo, hay planes para abrir una delegación en dicho hospital.

establece que la inscripción del nacimiento se puede hacer hasta los 18 años y que el **primer DNI es gratis hasta esa edad**.

El padre o la madre pueden denunciar el nacimiento. Para la inscripción de hijos extramatrimoniales deben comparecer conjuntamente ambos padres, y ambos firmar el acta. En el caso de hijos matrimoniales basta sólo uno de los cónyuges y la presentación del acta de matrimonio.

Para inscribir un nacimiento se requiere presentar el certificado de nacido vivo otorgado por profesional de salud<sup>46</sup>, el certificado de vacunación BCG (que se realiza de oficio al momento del nacimiento o se obtiene gratuitamente en cualquier entidad de salud), el DNI (o libreta de enrolamiento –varones- o libreta cívica –mujeres-) de los padres. En caso de carecer de certificado médico o de la obstetra que atendió el parto, se puede presentar en reemplazo 2 testigos del hecho.

Hasta los 40 días del recién nacido (declaración oportuna del nacimiento) la declaración de un evento es realizada en sede administrativa del Registro Civil. El documento se entrega en el acto. El trámite para el primer DNI es gratuito hasta los 6 meses (Decreto 262/2003). Entre los 40 días y los 6 años (inscripción tardía), el trámite requiere de una indagatoria adicional del Ministerio Público)<sup>47</sup>. Luego de los 6 años de edad se requiere una inscripción judicial (o "extemporánea"). En todos los casos, de no existir el certificado médico éste puede ser reemplazado por el testimonio de testigos<sup>48</sup>. La multa por inscripción tardía es de \$35 (US\$ 11.30), pero frecuentemente existen amnistías para favorecer el registro y si las personas carecen de recursos económicos pueden tramitar una exoneración de pago.

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires ha iniciado un **proceso de descentralización de servicios** en busca de garantizar que, incluso en las localidades más alejadas de los centros urbanos, los ciudadanos puedan acceder a todos los servicios que presta el Registro Provincial de las Personas, sin tener que recorrer grandes distancias. Así, con respecto a la descentralización de servicios, y de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución Nº 546/06 del Ministerio de Gobierno de la PBA, que permite que los Municipios puedan habilitar oficinas que funcionen como una extensión del Registro de las Personas, las que dependerán de éste funcional y jerárquicamente, y administrativamente del Municipio, el Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires ha comenzado la descentralización de la prestación de sus servicios a los Municipios que deseen habilitar oficinas propias de atención al público<sup>49</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en virtud a la legislación específica de esta provincia, para la expedición del certificado médico, en caso que los padres no puedan presentar documento de identidad, se aceptará la declaración de dos testigos sobre su identidad y el hecho de que son mayores de edad. En CABA, si una madre no cuenta con DNI ésta puede aún inscribir a un recién nacido proporcionando los datos de su nombre, edad y nacionalidad.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Hasta 2005 la declaración tardía de nacimientos estaba fijada después de los 5 años del nacimiento (y no 40 días como en la actualidad).

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Personas que atestigüen haber visto con vida al recién nacido, que el parto ocurrió en Argentina, y el aparente estado de gravidez de la madre.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> En virtud de la celebración de convenios de cooperación, el Ministerio de Gobierno proveerá a los Municipios participantes el equipamiento, los sistemas informáticos y los formularios, a la vez que capacitará al personal municipal en materia de derecho registral y documentación, para la correcta prestación de los servicios involucrados. Por su parte, el Municipio tendrá a su cargo los gastos derivados de infraestructura, funcionamiento, pago de servicios y logística que demanden estas oficinas

La protección de la indemnidad e integridad del binomio madre-niño(a) recién nacido(a) es una preocupación importante de las instancias especializadas del gobierno argentino<sup>50</sup>. Existe un anteproyecto de modificación de la Ley de identificación del recién nacido, en reemplazo de la ley 24540 de 1995 (Régimen de identificación de los Recién Nacidos) elaborado por una Comisión conformada por representantes del Ministerio de Salud y Ambiente, el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Derechos Humanos, y el Ministerio del Interior (RENAPER). Dicho proyecto plantea, bajo responsabilidad del MINSA y de insumos proveídos por el seguro materno-infantil, el uso de clamp (broche de ombligo) en el cordón umbilical, una pulsera en la madre y dos en el niño, de manera de individualizar, mediante un código, al binomio madre-niño.

Por otro lado, en CABA se ha establecido que: "cuando el nacimiento deba ser inscrito en las Delegaciones de los Centros Asistenciales por denuncia del hospital, si no se hubiera logrado la inscripción con le consentimiento materno expreso y hubieran transcurrido 40 días de ocurrido el parto, deberá labrarse el asiento correspondiente y se notificará a la madre". En estos casos, se asignará un número y un nombre y apellido común al caso<sup>51</sup>.

Actualmente se discute la conveniencia de establecer un procedimiento similar al de la CABA a nivel nacional. Existe por ejemplo un proyecto para modificar el DL 8204/63 (que establece la inscripción del recién nacido únicamente por sus padres). Hasta Junio de 2007, dicho proyecto había recibido media sanción del Senado, estando pendiente que fuera sometido a una segunda votación. No existe sin embargo un consenso definitivo en relación a este proyecto de Ley, pues según la opinión de algunos Jefes de Registro Civil, esto traería innumerables errores y complicaciones. Por ejemplo, un funcionario comentaba que:

"Si empezamos a registrar de oficio a los niños que no los registren sus padres, después vendrán éstos a hacerle problemas al registrador y decirle: 'Yo no te autoricé a inscribirlo', '¿por qué le has puesto Juan si yo me llamo Pedro y quería que llevara mi nombre?', '¿quién le autorizó a ponerle otro apellido a mi hijo?' Y luego, con la necesidad de hacer modificaciones a lo ya registrado, la sobrecarga laboral será insoportable".

(Dr. N, jefe de Registro de Estado Civil)

municipales. En este marco, en Noviembre de 2006, el Ministerio de Gobierno suscribió convenios de cooperación para la descentralización de servicios con los municipios de Carlos Tejedor y de Villarino.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Entre otros factores, el robo de bebes durante la dictadura militar tuvo un fuerte impacto en la opinión pública nacional en relación al tema de la protección de la identidad y de la indemnidad e integridad del binomio madre-niño.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Por su parte, para impedir delitos graves como el tráfico de bebés o la sustitución de identidad, el Ministerio de Gobierno de la PBA desarrolló un nuevo sistema de seguridad para los formularios de declaración de nacimiento utilizados en los centros asistenciales. El nuevo sistema de seguridad, no utilizado antes en el país, prevé la confección del formulario de constatación de parto en papel de seguridad, el que estará identificado con un número que le será único. A su vez, para que este certificado de partos tenga validez y pueda ser presentado ante el Registro Civil para realizar la inscripción del recién nacido, deberá presentar adherido a él, en forma indefectible, una oblea de seguridad. La oblea de seguridad, eje del nuevo sistema, se compone de dos partes, ambas con numeración preimpresa, que las hace un ejemplar único e irrepetible. El médico u obstétrica autorizado que expide la constatación de parto pegará uno de los cuerpos de la oblea en el certificado de parto, y la otra en el libro de nacimientos que lleva el hospital o clínica. Así, el Registro podrá, por primera vez, identificar por el número de la oblea el establecimiento sanitario que expidió el certificado en cuestión.

### 5.2.2 El documento nacional de identidad (DNI) de los 8 y 16 años

El documento de identidad entregado al momento del nacimiento debe ser actualizado hacia el momento del ingreso a la escuela (entre los 5 y los 8 años de edad), trámite en el que se coloca una foto y huella digital en la libreta. Para este trámite se requiere el acta de nacimiento, 2 fotos<sup>52</sup> y el primer DNI del niño(a), entregado al inscribir su nacimiento. El niño(a) debe asistir al trámite con su representante legal. El costo es de \$8 (US\$ 2.60); si se pasa del límite de 8 años de edad se debe pagar una multa de \$8 (US\$ 2.60).

La segunda actualización se realiza a los 16 años de edad<sup>53</sup>; se requiere presentar acta de nacimiento, 2 fotos, el DNI anterior y pagar una tasa de \$15 (US\$ 3). Si no se realiza el trámite dentro del año y 8 días de cumplidos los 16 años de edad, se debe pagar una multa de \$15 (US\$ 3). La Ley 17.671/68 (artículo 30) prevé en ambos casos (DNI de 8 ó 16 años) la exención de las tasas y multas para las personas que presenten certificado de pobreza expedido por autoridad competente. Se rehace la cartilla original a nivel local, (2 fotos, una en la ficha del Registro Civil de la localidad) y se envía a Buenos Aires, para que el Registro Nacional emita el documento de identidad. Éste, que tiene la forma de una pequeña libreta, permite anotar el registro militar, los cambios de domicilio, los cambios de estado civil (matrimonio), la participación en sucesivas elecciones políticas (constancia de sufragio), y la decisión sobre donación de órganos.

A los extranjeros se les expide el documento de identidad de extranjeros.

El formato y material del documento nacional de identidad (DNI) no presenta garantías de seguridad suficientes, entre otras razones, porque en RENAPER no existe un registro facial (de fotografías) de los ciudadanos. La foto que figura en el documento puede ser sustituida y prestarse a innumerables tipos de fraude, como de hecho ocurre. Según fuentes oficiales, en 2005 se denunciaron en promedio en Argentina 133 casos mensuales de "robo de identidad" (Fuente: RENAPER). En general, en ciertos sectores del país existe falta de conciencia social en cuanto a la necesidad de proteger la propia identidad, pues se detecta muchos casos en los que la libreta del DNI se prenda o se vende; esto es más frecuente sobre todo en la parte norte, sur y las fronteras del país. Con eso se puede, por ejemplo, sacar un pasaporte<sup>54</sup> o una tarjeta de crédito que no corresponden a la identidad real de las personas, o comprar electrodomésticos y otros delitos similares denunciados. Asimismo, hace dos años se hizo público un fraude electoral den la Provincia de Misiones, en el que a un cierto número de documentos de identidad se les había cambiado la foto.

En opinión de funcionarios del propio RENAPER, el DNI es un documento cuyo formato se encuentra desfasado con la realidad tecnológica y la realidad. Como se

<sup>53</sup> A los 16 años se realiza un "enrolamiento" que cumplía antes una función militar y también una declaración temprana ante el padrón electoral. La Justicia electoral puede así actualizar su padrón y prever como "próximo votante" a la persona en cuestión.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> El costo de 4 fotos tamaño carnet es de \$ 10 (US\$ 3.20).

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> El otorgamiento de los pasaportes es facultad del Registro Nacional de las Personas, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y la Policía Federal Argentina, conforme el Art. 61 de la Ley 17.671. Transitoriamente la emisión de los mismos está delegada a la Policía Federal Argentina. El proceso, en la práctica no está integrado en su operación cotidiana con el RENAPER. Hasta el 2008, el costo de este documento será US\$ 42.

carece de una política de actualización de datos (e.g. operación de bases de datos digitalizadas y ágiles, actualizables y que "conversen" entre sí), en los archivos hay gente que hoy tiene 70 años y sigue figurando como estudiante.

Sin embargo, existen dificultades para cambiar de formato y modificar el DNI por un versión digital, pues en la libreta se inscribe el sello y firma que certifican la participación en las elecciones (la ley electoral dice explícitamente que la participación electoral deber registrarse **en** la libreta /DNI)<sup>55</sup>.

Más allá de las inconvenientes que presenta el formato actual del documento, los problemas con respecto a la **carencia del DNI en adultos** tienen que ver mucho menos con la omisión de registro (según funcionarios del RENAPER, no más de 2% de ciudadanos no sacan la cartilla/ se inscriben a los 16 años<sup>56</sup>), que con la pérdida del DNI por los usuarios<sup>57</sup> y la **dificultad del Estado Argentino para satisfacer la expedición de originales o la demanda de duplicados del mismo**, tal como se describió in extenso en la sección 3.2.1 de este documento. Por ejemplo en Salta, si un inmigrante ya radicado va a solicitar DNI, la demora para entregarlo puede ser hasta de 3 años; ello se "reduce" a 1 ½ años en promedio para los ciudadanos argentinos.

Frente a esta situación, el RENAPER viene diseñando el Proyecto BDUIPI (Base de Datos Única de Identificación Plena de Individuos), para el que se busca aprobación del Poder Ejecutivo. La idea es relacionar patrones biométricos y biográficos para dar garantías de identificación de personas y establecer una base de identidad que pueda servir para diversos procesos (de identificación civil, electoral, otorgamiento del pasaporte, etc.), sin necesidad de modificar las leyes<sup>58</sup>. Las características de ese proyecto son descritas en la sección 6 de este documento.

### 5.2.3 Otros documentos de identificación de emisión local o menor rango

Cada constitución provincial tiene la potestad de generar una identificación provincial, además de la nacional. Ésta es un documento de uso diario y en algunos casos es reconocido por los países limítrofes<sup>59</sup>. Las tarjetas de identidad de las provincias son

-

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Por ello en algún momento el RENAPER estudió el diseño de un documento "mixto" o "combo", que contuviese tanto una libreta para registrar las votaciones como una tarjeta digitalizada, de más fácil portabilidad, para la identificación.
<sup>56</sup> El RENAPER ha venido sin embargo atendiendo en la medida de sus posibilidades este problema

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> El RENAPER ha venido sin embargo atendiendo en la medida de sus posibilidades este problema mediante campañas de empadronamiento en zonas distantes del país. Por ejemplo, hace 3 años en la provincia de Tucumán el proyecto "Operación Rescate" registró en seis meses a unas 20,000 personas. Igualmente, en el Norte del país, funcionarios del Registro Civil se acercan a los pueblos más importantes a tomar denuncia de los partos y realizan cada cierto tiempo, según su disponibilidad presupuestal, operativos de registro masivo.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Cuando se obtiene copia del documento de identidad, en éste se indica si se trata de un duplicado o triplicado. En Buenos Aires el costo de expedición de un duplicado del documento de identidad es 32 pesos (cerca de USD 10). El costo de la copia de un acta de nacimiento es \$18 (US\$ 5.80). En Jujuy, el costo de rectificación de un documento de identidad es \$ 8 (US\$ 2.60) y el de registro del cambio de domicilio, \$ 8 (US\$ 2.60). El costo de los siguientes ejemplares del DNI es \$ 25 (US\$ 8). Existen mecanismos legales para otorgar gratuitamente los documentos y condonar las multas en caso de indigencia.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Bases de datos como ésta existen en otros países de la Región como Perú, en donde el padrón electoral de Jurado Nacional de elecciones es alimentado por la base de datos del Registro Nacional de Identificación Civil (RENIEC).

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Por ejemplo, en Chile dan por válido, como documento de viaje, la cédula emitida por Mendoza, debido un acuerdo específico entre Chile y esa provincia. Y como entre Argentina y Chile no hay tratado

más fácilmente portables y a diferencia del DNI, desde mediados de los 90 en algunos casos están digitalizadas, por lo que mucha gente las prefiere. Existen también licencias de conducir, de formato manual o digitalizado, que los da cada municipio. Existe también la "cédula nacional de identidad", que la da la Policía Federal y que permite viajar y sirve de identificación en los países limítrofes. Hoy esta cédula viene siendo reemplazada remplazada por la cédula del MERCOSUR. **Para la obtención de todos estos documentos se requiere presentar el DNI;** la presentación de los documentos mencionados en este acápite no sirve para acreditar identidad ante la autoridad judicial, electoral o entidades bancarias. Ello sólo se hace con el DNI.

# 5.3 El Programa Patria Grande: Un mecanismo innovador en la regularización de la situación legal de personas inmigrantes en la Argentina

En la conformación de la nación Argentina ha jugado un rol importante, desde sus inicios, la inmigración de ciudadanos venidos de otros países, y en el pasado, principalmente de origen europeo. Así por ejemplo, en 1914 el porcentaje de la población argentina que había nacido en el extranjero ascendía a 30 %. Esta situación sin embargo se modificó desde mediados del siglo pasado. Así, según el Censo Nacional de 2001, la proporción de ciudadanos extranjeros (no nacionalizados) viviendo en Argentina es de 4.2 % de la población total (1'531,940 extranjeros, del cual 54% eran mujeres) y, a diferencia de antaño, la mayor parte de la migración a la Argentina proviene hoy en día de países limítrofes (i.e. 923,215 personas o 60% de los extranjeros censados)<sup>60</sup>.

Sin embargo, un número importante de inmigrantes presentan una situación irregular en cuanto a su status legal. Por ejemplo, en 2005, se estimaba que había 700,000 extranjeros indocumentados viviendo en Argentina<sup>61</sup>.

Ante esta situación, el 17 diciembre de 2003, el Congreso de la Nación aprobó la Ley 25.871, promulgada por el ejecutivo el 20 de enero de 2004, que reemplazó el criterio expulsivo de la ley de migraciones instituida a principios de los años 80 por el gobierno militar de ese entonces (Ley 22.439 de 1981, basada en el concepto de "seguridad nacional"). La Ley 25.781 busca favorecer la integración con los países del MERCOSUR y de los países asociados a éste, regularizando la situación migratoria de los extranjeros nativos de estos países, estableciendo un nuevo criterio de radicación, basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región y la adopción de la buena fe como principio rector del programa.

El programa es aplicable al caso de todos aquellos extranjeros que ingresaron a residir en la Argentina antes del 17 de Abril de 2006. En una primera etapa, el programa ofrece la oportunidad de obtener en el lapso de un par de meses una residencia precaria por

de extradición, se han dado casos de personas mendocinas buscadas por la ley que dejaron el país con el documento provincial.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Adicionalmente, 117,902 personas (7.6% de los nacidos en el extranjero) provenían de otros países de América

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Según la Dirección Nacional de Migraciones, sólo entre 1993 y 2003 es posible que hayan ingresado al país 545,000 extranjeros indocumentados. Según el Censo Nacional de 2001, hacia esa época había 233,464 ciudadanos bolivianos y 88,260 ciudadanos peruanos residiendo en la Argentina.

6 meses (extendido luego a un año)<sup>62</sup>, con la que se puede permanecer, salir y reingresar a la Argentina, estudiar y obtener el CUIL provisorio para trabajar legalmente, hasta tramitar el DNI de extranjeros y acceder a la radicación definitiva. El trámite se realiza ante los municipios e instituciones sociales colaboradoras adheridas al programa (ONGs, organizaciones de la sociedad civil y otras), presentando sólo la cédula de identidad, pasaporte o certificado de nacionalidad vigente del país de origen (original y copia)<sup>63</sup> y dos fotos tamaño carnet. El costo de este trámite, por el que se obtiene la **residencia precaria,** es **gratuito**<sup>64</sup>.

En una segunda etapa, a fin de obtener una residencia temporaria por 2 años y en la oportunidad que la DNM lo indique, las personas que recibieron una residencia precaria bajo el programa Patria Grande deberán presentar un certificado de carencia de antecedentes penales de la Argentina, un certificado de carencia de antecedentes penales del país de origen, o de donde vivió el inmigrante los últimos 3 años antes de su arribo a Argentina, legalizado por el consulado argentino en el exterior o apostillado o legalizado en el consulado del país en la Argentina (si el inmigrante vivió en Argentina los últimos 3 años sólo debe presentar el certificado de antecedentes penales de la Argentina) y una declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales, en la cual se manifieste contar con medios de subsistencia suficientes. Asimismo, se debe pagar una tasa de \$200 (US\$ 64.5). La residencia temporaria permite

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Comparativamente, antes de la vigencia de Patria Grande, a un extranjero **con un hijo de nacionalidad argentina** le podía tomar en condiciones "rápidas" un año y medio en regularizar su situación migratoria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> En caso de presentar el certificado de nacionalidad expedido por el Consulado del país de origen, deberá ser legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Por acuerdo entre la Argentina y los países integrantes del MERCOSUR, el arancel en el Consulado de cada país es sin costo para este trámite. Sin embargo, a pesar de la simplificación de trámites, en la medida en muchos países no tienen Consulados fuera de Buenos Aires, los nacionales de los mismos se ven obligados a realizar un largo viaje a la capital para obtener el certificado de nacionalidad; y ello, en el caso de población indigente, resulta inviable.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup>Aquellas personas llegadas a la Argentina después del 17 de Abril de 2006, podrán tramitar la residencia precaria por dos años, para la cual será necesario acreditar la identidad con el pasaporte, cédula de identidad o certificado de nacionalidad vigentes y el nacimiento con acta de nacimiento propia legalizada en el país de origen. Asimismo se deberá acreditar el último ingreso al país mediante el sello estampado por la autoridad migratoria en el pasaporte o tarjeta de ingreso correspondiente o a través de un certificado de ingreso tramitado ante el Área de Certificaciones de la DNM (costo \$25 -US\$ 8-). Igualmente, se debe aportar el certificado de antecedentes penales del país de origen, legalizado por el consulado argentino en el país de origen, así como un certificado de antecedentes de la Policía Federal Argentina o del Registro Nacional de Reincidencia (sólo para mayores de 18 años; tiene un costo de \$25 (US\$ 8) pero puede eximirse con la presentación de un certificado de pobreza; tiene validez por 6 meses.). Toda la documentación debe presentarse en original y fotocopia, así como se debe pagar una tasa migratoria de \$200 (US\$ 64.50) en efectivo. Si la persona que realiza el trámite no puede abonar el pago de la tasa migratoria, puede presentar un certificado de pobreza, aunque ello no asegura que se le exima del pago. Si el extranjero es menor de 21 años y en el acta de nacimiento figuran ambos padres, se requiere la autorización de los dos para poder iniciar el trámite de radicación. Si uno de ellos no se encuentra en el país, es necesaria una autorización escrita ante oficial público y legalizada en el Consulado Argentino en el país de origen. Si los padres del menor de 21 años se encuentran legalmente unidos en matrimonio, y acrediten tal estado mediante la correspondiente partida, la autorización de uno sólo de los padres será suficiente para radicar a su hijo extranjero. Si tiene tutor legal en el país (argentino o radicado), deberá presentarse a la DNM con el tutor con su DNI y los papeles correspondientes. Todos aquellos extranjeros que tengan vínculo con padre/madre, hijo/a o esposo/a, argentinos o radicados, podrán obtener una residencia permanente.

acceder a los mismos derechos civiles que tiene un ciudadano argentino. Dentro de los 60 días de recibida la residencia temporaria se debe tramitar el DNI de extranjeros<sup>65</sup>.

El programa Patria Grande se inició con una aplicación piloto en Buenos Aires y se expandió luego al resto del país. Se habilitó muchos lugares de entrega de la residencia precaria<sup>66</sup>. En la ciudad de Buenos Aires y en el cinturón del Gran Buenos Aires, inicialmente en un mes y medio se logró la legalización de 184,351 personas. Según información del Ministerio del Interior, entre 2003 y la primera mitad de 2006 habían obtenido la residencia legal en Argentina aproximadamente 334,000 extranjeros (aproximadamente 50% de paraguayos, 30% de bolivianos, y el 20% restante repartido entre peruanos, chilenos y uruguayos). El nuevo procedimiento significó también un incremento importante en el número de personas extranjeras que empezaron a regularizar su situación migratoria en forma definitiva en la Argentina. Antes, en promedio se radicaba sólo a 25,000 a 30,000 personas por año (152, 495 entre 1999 y 2004, del cual 80% ciudadanos de países de las Américas)<sup>67</sup>. De otro lado, la regularización de la documentación migratoria abre el campo para la inclusión de los inmigrantes en planes de ayuda social de las provincias<sup>68</sup>, además de permitir la obtención de una CUIL provisional.

El programa Patria Grande enfrenta sin embargo ciertas resistencias en ciertos sectores de la población, incluso dentro de los propios funcionarios del Estado argentino, principalmente por actitudes de xenofobia y resentimiento frente a los extranjeros, de quienes se piensa que vienen al país a tomar lo mejor que éste le ofrece, mientras que en los países de origen de los mismos no se otorga un trato recíproco a los ciudadanos argentinos. Por ejemplo, algunos funcionarios refieren que:

"...eso no funciona, porque Patria Grande encubre a delincuentes de otros países que ingresen, es un farsa, dan una falsa declaración y listo".

(Dr. X, funcionario de Estado)

"Los ciudadanos comunes no están de acuerdo con Patria Grande. A la pobreza estructural de nuestro país se incorpora la pobreza latinoamericana que viene acá, con los costos hospitalarios y otros que trae eso. La Nación debería compensar con recursos adicionales a

\_

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Los requisitos actualmente exigidos para solicitar una radicación definitiva en la Argentina implican una importante simplificación con respecto a los existentes anteriormente. Anteriormente, para solicitar la radicación por un año se requería, fuera de otros documentos, haber vivido un año en territorio argentino y presentar un contrato de trabajo; y para la radicación permanente se exigía, fuera del contrato de trabajo, haber vivido 2 años en territorio argentino. Con un hijo nacido en Argentina el trámite se aceleraba, pero éste podía durar en la práctica más de 3 años. Asimismo, la puesta en funcionamiento del programa Patria Grande conllevó el fin de la política de deportación de extranjeros vigente en la práctica hasta esa fecha.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> En CABA hay 16 centros de atención del programa y en la PBA 30 más, entre municipios y diversas organizaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> En la Provincia de Buenos Aires, 93,591 extranjeros obtuvieron un DNI (radicación temporal o definitiva) entre los años 2000 y 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Por ejemplo, el antiguo programa social "Vale Ciudad" de Buenos Aires aceptaba para la inscripción de beneficiarios los documentos del país de origen, pero al pasar a convertirse en "Con Todo Derecho", (programa de ciudadanía porteña e inclusión), se empezó a exigir la presentación del DNI. Ahora, con el programa Patria Grande, se acepta la inscripción de beneficiarios con constancia de radicación precaria. Con todo, es necesario difundir aún más la validez de la tirilla del programa Patria Grande, pues por un problema de actitudes, en muchas escuelas del país no la aceptan como elemento de identificación.

las provincias fronterizas por la inmigración<sup>69</sup>. La actual le migratoria impacta negativamente en el país, no estamos en condiciones da absorber la pobreza de Latino América. Yo he visto que hay gente que se dedica a cargar colectivos con enfermos en Bolivia y luego los pasa por la frontera, hacia el hospital en Argentina. El hospital de La Quiaca lo pagamos los argentinos con nuestros impuestos De tanto escándalo que hicieron, los médicos del hospital de La Quiaca estaban por dejar de atender a los extranjeros. Yo quisiera que me muestren que en el resto de LA o en España el trato a los argentinos es recíproco."

(Carlos T., abogado)

"La Ley de Migraciones (No. 25.871) que en su artículo 6 establece la igualdad de beneficios para ciudadanos argentinos y extranjeros en suelo argentino no fue consultada con el COFESA".

(Dr. B., médico)

"Yo conozco el caso de un muchacho que tuvo un accidente automovilístico en Bolivia, en que falleció el hijo, ahí, en lugar de ayudarlo médicamente, las autoridades lo regresaron y lo pusieron lo más rápido que se pueda en la frontera, para que lo atiendan en Argentina y no correr ellos con los costos. Nosotros somos muy generosos con los extranjeros. Aquí en cambio a los extranjeros se les da todo".

(Dr. Y, funcionario de Estado)

De otro lado, a pesar de la gran difusión dada a los beneficios del programa, las características del programa no son necesariamente conocidas por los habitantes más pobres y de menor nivel educativo del país. Así por ejemplo,

Juan P. es un ciudadano paraguayo de 35 años, que tiene tres hijos de 11, 8 y 7 años de edad, incluyendo un hijo de nacionalidad argentina, con DNI. El padre sostiene que la familia no se puede radicar debido a su precaria situación económica; el padre dice que el gasto para 4 personas es muy caro. En la escuela a sus hijos les han pedido el DNI; como no lo han presentado, les han retenido los boletines de calificaciones hasta que presenten una tirilla de que por lo menos está en trámite. Juan no sabe de la existencia de Patria Grande ni cuáles son los requisitos para inscribirse.

Más allá de estas observaciones, en Abril de 2007 los resultados del programa Patria Grande fueron públicamente elogiados por el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones, Brunson McKinley, quien ponderó que dicho programa podría servir de modelo para otros países que confronten la necesidad de regularizar a una masa importante de población extranjera en situación irregular.

### 6. La iniciativa de RENAPER para la modernización del sistema nacional de identidad

Como se vio anteriormente, siendo que el porcentaje de partos en medio institucional en la Argentina es muy elevado y el tamaño del sub-registro de nacimientos es bastante

nacionalidad boliviana, que se encuentran en cárceles provinciales, pero por los que el Gobierno de la Nación no hace una transferencia presupuestal al Gobierno Provincial. Así, la falta de suficientes recursos tiende a resaltar el trasfondo parcialmente económico de la discriminación y de los reclamos locales.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Un reclamo similar es el de los gobiernos provinciales en relación a los presos federales de nacionalidad boliviana que se encuentran en cárceles provinciales, pero por los que el Gobierno de la

reducido, los principales problemas que enfrenta el sistema de nacional de identidad se concentran en:

- a) El atraso tecnológico en la integración de datos de tipo analógico y digital en bases de datos que permitan por un lado una más moderna, fácil y rápida verificación e integración de los distintos elementos que conforman el DNI (código, datos biográficos, foto, huella digital, firma), así como una más rápida fabricación y expedición del propio documento y la integración en una sola base de datos nacional (sistema nacional de identidad) de los datos necesarios para la moderna administración de otras bases de datos utilizadas para otros fines (consolidación del "gobierno electrónico": votación electrónica, expedición de pasaportes electrónicos, consulta por autoridades con legítimo interés y otros importantes usos).
- b) La falta de seguridad que presenta el actual formato del DNI, de características físicas arcaicas, el mismo que puede ser fácil objeto de alteración de los datos biométricos (foto, firma) contenidos en el documento y de acciones fraudulentas. Asimismo, por el carácter manual del proceso de verificación dactilar y otros aspectos de la actual producción del DNI, se ocasionan demoras importantes en su expedición.

El abordaje del segundo aspecto, es decir la modernización del formato del DNI o su reemplazo (de la actual libreta de cartón y papel) por una tarjeta de plástica con contenidos digitalizados (como sucede en buena parte de países de la Región), requiere de algunas modificaciones legales y del acuerdo de la Justicia Electoral para la realización de dichos cambios. Sin embargo, independientemente del formato que adopte el DNI, el proceso de generación y verificación de la información necesaria para su expedición puede verse enormemente modernizado y acelerado mediante la generación de una base nacional de identidad, de carácter digital.

Así, en relación al primer aspecto, que incluye que en la Nación no exista un registro facial de los ciudadanos, el RENAPER está diseñando el Proyecto BDUIPI (e.g. "Base de Datos Única de Identificación Plena de Individuos)<sup>70</sup>. La idea de este proyecto es relacionar patrones biométricos (huella digital, foto) y biográficos para dar garantías de identificación de personas y establecer una base de identidad que pueda servir para diversos procesos, sin necesidad de modificar las leyes. Se apunta a que en los puestos de registro de información se pueda, aparte de registrar la información biográfica en medio digital (y no mecánico como sucede hoy en día), capturar la huella dactilar de las personas mediante el sistema AFIS, y en forma digital la foto (vía sistema de reconocimiento facial –SRF) y firma de cada ciudadano. La información así recogida en cada punto de acopio puede ser enviada por medios electrónicos a un servidor "madre", en donde se deposite el Registro Nacional de Identidad (conteniendo datos biográficos, número de DNI, foto, firma y huella dactilar).

Las primeras dos licitaciones de este proyecto serán realizadas en 2007. Se trata de un proyecto con un horizonte de 6 a 8 años, con la meta de llegar al 80% de la PEA en 4 años. En una primera etapa se apunta a sistematizar la información de las 482 delegaciones de Registro Civil más importantes del país (foto, huella dactilar, firma

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> En realidad el sistema tiene un avance a medias, pues se cuenta con el número único de identificación, pero no se tienen una base de datos única.

ológrafa). Preliminarmente se estima que el costo de establecer una base de datos única, con capacidad para ser interconectada entre las mencionadas 482 delegaciones es de 200,000 dólares (no incluye emisión del documento nacional de identidad bajo ningún tipo de formato, ni el hardware necesario ni procesos de capacitación para la implementación de los centros concentradores y centros de toma de datos entre otros)<sup>71</sup>.

Se trataría de una base de datos de identificación única, para la emisión de todo tipo de documentos. La generación del documento nacional de identidad bajo un nuevo formato<sup>72</sup> sería un asunto posterior, para el que es necesario realizar ciertas modificaciones legales<sup>73</sup>.

En relación al uso del DNI para fines electorales, a partir de esa base de datos se generaría un padrón electoral autónomo (pues la Justicia Electoral es independiente de los procesos de identificación), lo que podría facilitar el voto electrónico mediante la verificación de la huella dactilar. En el caso del control del tránsito fronterizo, la existencia del BDUIPI permitiría establecer un sistema integral de captura migratoria, con módulo biométrico dáctilo-facial (BIO-SICAM). Asimismo, a partir de 2008 se podrá establecer el pasaporte electrónico en Argentina.

La implementación en Argentina de un sistema nacional de información sobre la Identidad como el propuesto, así como la generación de un nuevo formato, digitalizado, del documento nacional de identidad, constituirían oportunidades para el desarrollo de un programa de cooperación técnica por parte del Banco Interamericano de Desarrollo en el marco de la modernización de los sistemas de registro civil de la Región.

# 7. La acción de los organismos internacionales, los organismos no gubernamentales y las entidades municipales en apoyo de la obtención del acta de nacimiento y/o el DNI de ciudadanos argentinos y extranjeros

En esta sección, más allá de describir el importante rol que cumplen algunas organizaciones de la sociedad civil y municipios en el Programa Patria Grande y el

Avances realizados en la implementación del sistema: A la fecha de este informe el Ministerio del Interior había generado el pliego de especificaciones técnicas para lograr la implantación del Proyecto BDUIPI, que ha sido aprobado por los estamentos técnicos del Poder Ejecutivo Nacional, así como generado prototipos funcionales para la implementación del Proyecto BDUIPI. Asimismo, el Ministerio del Interior había generado un estándar para los elementos biométricos a utilizar en el mismo y había realizado un Sistema de Control y Registración de tránsito fronterizo con registración biométrica (SICAM). En base al Decreto PEN 354/06, el Ministerio del Interior ha también realizado un convenio con ARGRA de enrolamiento de los asociados, con utilización de biometría dactilar. Durante el año 2007 el Ministerio del Interior espera adjudicar, dentro de un proceso de licitación pública, un Sistema de Reconocimiento Facial en el ámbito del Ministerio del Interior y llamará a licitación pública de estaciones de enrolamiento biométrico, así como para la puesta en funcionamiento de un AFIS (15M decadact) para el ámbito del Ministerio del Interior.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> En 2001 hubo un acuerdo con la empresa alemana Siemens para imprimir un documento nacional digitalizado, pero el costo de esta operación era muy alto (US\$ 45 por documento) y el acuerdo fue denunciado por el gobierno argentino. El asunto estuvo en litigio varios años. A principios de 2007 la CIADI ordenó al gobierno argentino pagar a Siemens una compensación de US\$ 270 millones.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> En todo caso, en relación a la futura emisión de un nuevo formato de documento nacional de identidad, se podría tener en cuenta también la posibilidad de separar el documento de identidad de la libreta electoral, pues la Justicia Electoral no necesariamente querría utilizar un mismo documento digital que el RENAPER.

reciente rol que han adquirido ciertos municipios en el establecimiento de delegaciones del registro civil en PBA, se busca resaltar experiencias particulares de organizaciones internacionales, no gubernamentales y municipios en el desarrollo de programas de apoyo a ciudadanos argentinos y extranjeros para superar los obstáculos y obtener el acta de nacimiento y/o el documento nacional de identidad..

## 7.1 Programas de la sociedad civil para apoyar la obtención del acta de nacimiento y el documento nacional de identidad por ciudadanos argentinos

### 7.1.1 Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere

Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere (distrito de La Matanza<sup>74</sup>), viene desarrollando un programa de apoyo y promoción social que incluye, entre otros componentes, la enseñanza de oficios para unas 300 personas por vez (entre 6 tipos de oficio), el apoyo pedagógico para que los niños puedan terminar la educación primaria y secundaria y el apoyo nutricional mediante52 centros de copa de leche y comedores, que benefician a unos 6,800 niño(a)s.

En 2005 Caritas detectó que mucha gente de toda edad en la zona carecía del DNI<sup>75</sup>, lo que impedía su acceso a subsidios por discapacidad, enfermedad o jubilación, que los niños pudieran terminar la escuela o que los ancianos pudieran acceder a una silla de ruedas. La población de Gregorio Laferrere es aproximadamente 300,000 personas, de las cuales cerca de 150,000 se encuentran en situación de pobreza. Caritas realizó gestiones ante el Ministro del Interior y el Director Nacional del RENAPER quienes accedieron a que se estableciese un mecanismo de apoyo directo para la más rápida documentación de esta población. Bajo dicho esquema, Caritas brindaba apoyo para el acopio de los requisitos necesarios para el trámite de documentación (acta de nacimiento, certificado de pobreza para exoneración de costos) y transportaba en un bus a unas 80 a 100 personas por semana desde Gregorio Laferrere hasta el local de RENAPER en Buenos Aires, en donde éstas eran atendidas en forma especial por las autoridades en un día determinado de la semana. De esta manera, se regularizó la situación de 1,300 **argentinos**, a quienes se expidió el DNI y se ayudó a unas 600

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> El Distrito de La Matanza, ubicado en el 2do cordón del Gran Buenos Aires es el 5to lugar con la mayor población en del país (1'253,240 personas) de los cuales cerca del 50% vive en condiciones de pobreza. Más de la mitad de la población de La Matanza está constituida por población migrante (migrantes internos argentinos, inmigrantes bolivianos, coreanos o chinos, etc.), siendo que el promedio de hijos por familia es de 4 ó 5. El lugar fue formado parcialmente por ocupación de tierras por los pobladores, y buena parte de la economía del lugar se ubica en el sector informal, incluyendo el comercio callejero. El distrito presenta numerosos problemas sociales, tales como tráfico y consumo de drogas, proliferación pandillas juveniles violentas, prostitución y una tasa de deserción escolar que en Secundaria alcanza a 50% de los jóvenes. La Matanza presenta un elevado porcentaje de familias que dependen de subsidios gubernamentales y fue la cuna del Programa Jefes y Jefas de Hogar, habiendo llegado en una época a tener 200,000 personas (20% de la población del distrito) como beneficiarios de este programa.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Entre las razones detectadas por Caritas para la situación de indocumentación se encontraban las razones económicas (personas que no podían pagar la multa más el costo de la fotos en el documento, sobre todo si una familia tenía varios miembros indocumentados), el desaliento por las demoras en la entrega de los documentos, pues en algunos casos tenían tirillas de trámite en curso entregadas hace muchos años (la mayoría de las personas indocumentadas eran adultos que no habían actualizado su DNI a lo 8 ó 16 años) y el no haber realizado la inscripción oportuna de recién nacidos por situaciones culturales particulares (por ejemplo, el caso de madres adolescentes que se escapan de los hospitales para no encontrarse con sus padres y evitar la intervención de la justicia; en la matanza existe una muy elevada tasa de embarazo precoz).

familias. Para lograr ello, se coordinó estrechamente y se apuró con el RRCC el trámite de expedición de las actas de nacimiento. Posteriormente, se daba seguimiento por internet a los documentos hasta asegurar que el documento se entregue a los usuarios. A partir del año 2007 el Municipio de La Matanza continuará la labor de Caritas, atendiendo directamente a 50 personas por semana (en adelante el Municipio pondrá el bus), e indirectamente, a más de 500 personas por semana a través de la acción de otras instituciones asociadas a la iniciativa.

A Yolanda C., 68 años, residente en Laferrere, le robaron el DNI y como se venía el año de las elecciones logró sacar un duplicado con el apoyo de Caritas. El hijo de Yolanda había actualizado sus datos de los 16 años en San Justo, pero cuando le llegó la carta del servicio militar, aún no le habían de dado el DNI. Fue con la carta del servicio militar al RENAPER y con el apoyo de Caritas obtuvo que se los dieran en 2 días.

### 7.1.2 La Organización Internacional de Migraciones

La OIM, dentro de su proyecto de prevención del trabajo infantil en reciclaje, en Villa 31 de Retiro, Buenos Aires, tienen un componente de regulación de la situación migratoria: que consiste en el relevamiento de la situación documentaria, asesoría en trámites y un subsidio de \$ 100 (US\$ 32) pesos por adulto y \$ 50 (US\$ 16) por niño para los trámites de documentación.

### 7.1.3 Caritas Diocesana de Jujuy

Como parte de su labor de apoyo social, Caritas Diocesana desarrolla actividades de orientación y apoyo material para la regularización documentaria de ciudadanos argentinos e inmigrantes. Asimismo, Caritas brinda apoyo para regularización de documentos en Programas de Vivienda a nivel nacional. En los programas de vivienda de la institución en el interior del país, lo primero que hacen las trabajadoras sociales de Caritas es apoyar con las dificultades para obtener documentación, incluyendo los costos del transporte

### 7.1.4 La experiencia pionera del Equipo Solidario del Sur

En 1987 la institución Equipo Solidario del Sur (ESUR), organización que trabajaba proyectos productivos con mujeres, montó en la Villa de Emergencia 1-11-14 Bajo Flores un proyecto de capacitación jurídica, sobre la identidad (e.g., "qué es la identidad, para qué necesito el documento") con extranjeros marginados (bolivianos, paraguayos) y argentinos migrados del interior. Había mucho parto in situ en la villa, de personas que daban a luz en cuclillas en casa. Por lo general se trataba de gente que había perdido o se les habían quemado sus documentos. Por la situación de pobreza en que vivían se consiguió en el RRCC que les exonerase del pago de tasas. Por esa época había habido también una ley de amnistía para las multas. Con el Servicio Cristiano de Inmigración se organizaron planillas de todos los nacionales y extranjeros que necesitaban documentación. Se les llevaba de 15 en 15 personas y se logró así (re-) documentar a más de 700 personas

En los años 80, si no se tenía DNI, no se pasaba de primaria y los extranjeros no accedían a la escuela (ahora se reconoce los títulos de estudios escolares de otros

países). En la época de la dictadura militar se hacían operativos y se expulsaba a las personas de las villas de emergencia (i.e. con los policías gritándole a los inmigrantes abiertamente "andáte a tu país")

# 7.2 Programas de organismos internacionales, la sociedad civil y los municipios para apoyar la obtención del acta de nacimiento y el documento nacional de identidad por ciudadanos extranjeros

### 7.2.1 La Dirección del Extranjero del Municipio de la ciudad de Salta

En la ciudad de Salta<sup>76</sup> el Municipio de esta jurisdicción ha implementado desde 2005 una experiencia novedosa en la Argentina, estableciendo dentro de su estructura una "Dirección del Extranjero" encargada de facilitar la integración de los ciudadanos extranjeros, de origen latinoamericano, europeo y otro, a la colectividad nacional. La Dirección tiene entre sus funciones el desarrollo de actividades culturales con las 19 colonias extranjeras de mayor importancia en Salta, incluyendo la celebración de las efemérides patrias de cada colectividad, la canalización de donaciones de los consulados, la coordinación de recursos del municipio en apoyo de personas extranjeras con dificultades específicas y desde el año 2006 la administración del Programa Patria Grande en la ciudad de Salta, el que fue firmado por el Gobierno de la Provincia pero no implementado por éste<sup>77</sup>. La Dirección cuenta con 8 empleados y recursos económicos muy limitados. A pesar de ello la Dirección tiene un programa intensivo de actividades con las comunidades extranjeras e intermedia con los Consulados de cada país cuando éstos presentan obstáculos para dar un certificado de nacionalidad (necesario para la inscripción en Patria Grande)<sup>78</sup>. Asimismo, en algunos casos la Dirección del Extranjero apoya a ciudadanos peruanos o paraguayos, que carecen de un Consulado de su país en la ciudad de Salta, para que puedan trasladarse a Buenos Aires a tramitar sus documentos en el Consulado de su país. A Abril de 2007 la Dirección del Extranjero había promovido unas 2,000 radicaciones precarias de inmigrantes (sobre un aproximado de 4,000 personas que se acercaron a averiguar por el programa<sup>79</sup>), y en la provincia de Salta se habían otorgado en total 3,200 radicaciones precarias a extranjeros en el marco del programa Patria Grande.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> La provincia de Salta tiene aproximadamente 1'100,000 habitantes, de los cuales 650,000 habitan en la ciudad capital del mismo nombre. En Salta existen en el padrón electoral 58,000 ciudadanos extranjeros con DNI. Residen en Salta aproximadamente 70,000 ciudadanos bolivianos y se estima que por lo menos 10,000 se encuentran en situación migratoria irregular.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> A pesar que Salta es una provincia fronteriza, el programa Patria Grande tiene pocos municipios adheridos en Salta, principalmente algunas intendencias de frontera. En Salta sólo adhirieron al programa 7 de 22 intendencias. Comparado con Jujuy, el número de personas extranjeras indocumentadas en Salta es menor; en su mayoría se trata de ciudadanos bolivianos provenientes principalmente de Tarija (de Mecoyita y otros lugares). Con frecuencia los extranjeros trabajan en actividades que requieren gran esfuerzo físico, como la fabricación de ladrillo físico y las carboneras.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> 5 de cada 10 bolivianos, por lo general inmigrantes rurales pobres, que viven en Salta, no se encuentran registrados en el sistema de identificación de Bolivia. Con frecuencia se observa una actitud maltratante hacia los inmigrantes kollas por parte de los funcionarios "cambas" del propio Consulado. El costo de un certificado de nacionalidad es \$10 (US\$ 3.2).

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Según las encargadas del programa, muchos solicitantes no concretan el trámite por temor, por falta de documentos, o por falta de recursos económicos (el día del trámite les es descontado como día de trabajo por el patrón y con frecuencia la gente tiene que pagar costos de transporte desde lugares distantes).

La existencia de una estructura al interior de los Municipios destinada a la integración social de la población inmigrante constituye un instrumento interesante que permitiría incrementar la eficacia de los programas de regularización de la situación migratoria.

# 7.2.2 La Pastoral Migratoria de Humahuaca y la Delegación de Caritas Diocesana en Jujuy

Como ha sido ejemplificado en el la sección 3.2.2 de este documento, ambas instituciones realizan acciones de defensa de los Derechos Humanos de la población inmigrante, y en particular de los menores de edad, así como de denuncia de abusos y orientación y apoyo material a los inmigrantes para la regularización de su situación migratoria.

### 7.2.3 El Servicio Católico de Migraciones y el Servicio Cristiano de Migraciones

Ambas instituciones, brindan orientación en trámites y atención asistencial (ropa, atención médica) a población inmigrante indigente. Anteriormente el Servicio Católico de Migraciones, en coordinación con el ACNUR, brindaba apoyo económico a población inmigrante refugiada en el país. Hoy esa labor es continuada por el servicio cristiano de Migraciones

### 7.2. 4 Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere

La delegación de Caritas en Laferrere participa también del programa Patria Grande, habiendo regularizado inicialmente la situación (radicación precaria) de 400 personas en 2006, a través de la acción de su Oficina de Atención, Orientación y Asesoramiento al Migrante Indocumentado, que funciona desde 2001. Patria Grande tiene 20 agencias del programa en el distrito de La Matanza, que operan a través del Municipio. Muchos extranjeros indocumentados, de bajo nivel educativo, y sus hijos trabajan en las chacras y rara vez salen de allí, careciendo de capacidad de interlocución con los organismos del Estado. Según información proporcionada por personal de Caritas, otros factores, de carácter cultural, influyen en la no inscripción de los nacimientos; por ejemplo, las bolivianas de ciertas etnias se resisten a ir al hospital (pues la *Pachamama* —"Madre Tierra"- debe recibir a los niños al nacer). Algunas van al hospital, pero por ser bolivianas las mandan de vuelta y no les dan el certificado de nacido vivo. Personal de Caritas sostiene que en general existe una actitud discriminatoria de parte de ciertos funcionarios (de los sectores de Salud, RRCC y Educación) frente a los extranjeros, lo que impide que las leyes nacionales se apliquen en forma consistente.

# 8. Oportunidades para la modernización del sistema nacional de identidad en Argentina

La modernización tecnológica del sistema de identificación de la República Argentina constituye la mejor manera de garantizar el acceso oportuno de los ciudadanos a la identificación, y mediante ésta, a la protección de derechos básicos de lo(a)s ciudadanos(a)s.

En este marco, la cooperación técnica internacional podría jugar un papel importante en ayudar al país a abordar los siguientes aspectos clave, dando respuesta a los principales problemas del sistema de identificación:

- a) El establecimiento de una base de datos nacional de identidad, que permita la integración digital de datos biográficos y biométricos de las personas y su fácil y rápida verificación. Ello permitirá tanto la integración de los distintos elementos que conforman el DNI (código, datos biográficos, foto, huella digital, firma), como la utilización de esa base de datos por otras instituciones nacionales con legítimo interés público, tales como la Justicia Electoral, la Policía Federal Argentina, la Dirección de Migraciones y otras.
- b) El establecimiento de consensos entre los principales actores institucionales para la realización de una reforma legal que permita la modificación del formato actual del documento nacional de identidad, de manera de propender a su digitalización, con lo cual se modernizaría y otorgaría caracteres de mayor seguridad al documento y se reduciría sustantivamente los lapsos actuales para la expedición y entrega del DNI a los ciudadanos por parte de RENAPER.
  - Este último aspecto es percibido por las personas como el principal problema que afecta el acceso oportuno de los ciudadanos a la identificación. Sin embargo, desde una perspectiva de jerarquización de las soluciones, cabe remarcar que el establecimiento de una base de datos integrada sobre identidad constituye la condición previa para la ulterior mejora de las características físicas del documento.
- c) Subsidiariamente, a fin de coadyuvar a la eficiente implementación de la nueva política migratoria del Estado Argentino y favorecer la regularización de la situación migratoria y la integración social de los ciudadanos extranjeros residentes en el país, resulta conveniente explorar la viabilidad de promover el establecimiento de estructuras locales de atención a las necesidades de la población inmigrante, como la implementada por el Gobierno Municipal de la Ciudad de Salta.

### Bibliografía

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, <u>Documento Conceptual de</u> Proyecto: Apoyo al Plan Familias, Dic. 2004
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLLO, Anexo A del Convenio con Gobierno de la República Argentina: <u>Apoyo al Programa Familias Fase I: El Programa</u> (IDBDOCS #588940)
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE JUJUY Resolución No.087 DPJUJ-05; Jujuy, 13 de Abril de 2005.
- DIARIO EL PREGÓN DE JUJUY, <u>Los niños invisibles de la Puna</u>; artículo, 5 de Julio de 2005.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Normativas Básicas del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; G.C.B.A., Bs. Aires, 2000.
- GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Informe Anual 2004; GCBA, Bs. Aires, 2005.
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Registro Provincial de las Personas, *Estadísticas del Registro Provincial de las Personas de la Provincia de Buenos Aires, año 2005*; GPBA, La Plata, 2006.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Comisión Técnica para la Reglamentación de la Ley No. 26061, <u>Ley de Protección Integral de los Derechos</u> <u>de las Niñas, Niños y Adolescentes, Decretos Reglamentarios</u>; Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia - Ministerio de Desarrollo Social, Mayo 2006.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Programa Familias por la Inclusión Social – Área de Capacitación - Unidad de Gestión Operativa, Proceso de Traspaso – Módulo de Capacitación – Equipos Técnicos; MDS, Bs. Aires, Enero 2007
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Programa Familias por la Inclusión Social Área de Capacitación, Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria, *Módulo de Capacitación Equipos Técnicos*; MDS, Bs. Aires, Enero 2007.
- MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACIÓN Instituto Nacional de Estadística y Censos, <u>Resultados del Censo Nacional de Población</u>, <u>Hogares y Viviendas – 2001</u> (página web)
- MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACIÓN Instituto Nacional de Estadística y Censos, <u>Incidencia de la Pobreza e Indigencia en el Total de</u> <u>Aglomerados Urbanos</u>, resultados de las EPH 2004-2006; INDEC, Buenos Aires, 2007.
- MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACIÓN Instituto Nacional de Estadística y Censos, <u>Mapa de necesidades básicas insatisfechas 2001</u>, INDEC, Buenos Aires, Sep. 2003
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), Educación en Números, Datos Básicos, Argentina 2005; Bs. Aires, 2006.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), <u>La</u> Educación en la Argentina 2003; Bs. Aires, 2004.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Programa Integral para la Igualdad Educativa, <u>Apoyo a las Iniciativas Pedagógicas Escolares</u>; MINED, Bs. Aires, 2006

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Programa Nacional de Inclusión Educativa Todos a Estudiar, <u>Lineamientos Generales</u>; MINED, Bs. Aires, 2005
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Programa Integral para la Igualdad Educativa, <u>Documento Base</u>; MINED Bs. Aires, 2006.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Programa Nacional de Inclusión Educativa Volver a la Escuela, <u>Presentación</u>; MINED, Bs. Aires, 2006.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACION Registro Nacional de las Personas, <u>Instructivo de trámites para ciudadanos argentinos – DNI</u>; MININT, Bs. Aires, 2006.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACION Dirección Nacional de Migraciones, <u>Plan Patria Grande: Una experiencia Argentina para América del Sur</u>-Ponencia del Dr. Ricardo. E. Rodríguez, Director Nacional de Migraciones en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo; Madrid, 18 y 19 de Julio 2006.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA NACION Dirección General de Gestión Informática, <u>BDUIPI: Protegiendo la Identidad</u> – Exposición (versión ppt) del Sr. Eduardo Thill, Director General de Gestión Informática del Ministerio del Interior; Bs. Aires, 2007.
- MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE DE LA NACIÓN Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Estadísticas Vitales, Información Básica 2005; MINSA, Bs. Aires, 2006.
- MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE DE LA NACIÓN Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Estadísticas Vitales, Información Básica 2004; MINSA, Bs. Aires, 2005.
- MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE DE LA NACIÓN, Sistema Informático Perinatal de la República Argentina, *Anuario 2005 de Información Perinatal*; MINSA, Bs. Aires, 2006.
- MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE DE LA NACIÓN Dirección de Estadísticas e Información de Salud, <u>Estadísticas Vitales</u>, <u>Información Básica</u>, <u>Serie</u> N° 5, MINSA, Bs. Aires, 2006
- MINISTERIO DE SALUD Y AMBIENTE DE LA NACIÓN, Plan Nacer <u>Seguro</u> materno infantil para mujeres embarazadas, niños y niñas hasta los seis años de edad, sin obra social; MINSA, Bs. Aires, 2006.
- PASTORAL MIGRATORIA Y MOVILIDAD HUMANA Fundación Católica de Migraciones, Prelatura de Humahuaca, Jujuy, Solicitud de inscripción y relación de 471 niños indocumentados de la Puna (departamentos de Yavi y Santa Catalina, Jujuy) ante el Tercer Juzgado de Menores (Exped. 189/05).
- PODER EJECUTIVO NACIONAL, Ley de Educación Nacional (Ley No. 26.206).
- PODER EJECUTIVO NACIONAL <u>Ley del Registro Nacional de las Personas</u> (Ley 17.671).
- PODER EJECUTIVO NACIONAL Ley del Programa Patria Grande (Ley 25.871)

**Anexo 1:** Listado de personas entrevistadas

Banco Central de Reserva  Banco Interamericano de Desarrollo - Representación en Argentina Caritas Diocesana - Argentina Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere  Caritas Diocesana – Diócesis de Jujuy	Mariano Serra Gustavo Perochena  Juana Ceballos Abel Martínez Mauricia Monzón Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias  Eduardo Vásquez  Pablo Héctor Cano  Daniel Calderón	Cargo Gerencia de Consultas Especialista Sectorial  Asesora Legal Relaciones Institucionales  Coordinador General Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del Registro de Estado Civil
Banco Interamericano de Desarrollo - Representación en Argentina Caritas Diocesana - Argentina Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere  Caritas Diocesana - Diócesis	Gustavo Perochena  Juana Ceballos Abel Martínez Mauricia Monzón Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias  Eduardo Vásquez  Pablo Héctor Cano	Especialista Sectorial  Asesora Legal Relaciones Institucionales  Coordinador General  Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del
Desarrollo - Representación en Argentina Caritas Diocesana - Argentina Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere  Caritas Diocesana – Diócesis	Juana Ceballos Abel Martínez Mauricia Monzón Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Asesora Legal Relaciones Institucionales  Coordinador General Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del
en Argentina Caritas Diocesana - Argentina Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere  Caritas Diocesana – Diócesis	Abel Martínez Mauricia Monzón Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Relaciones Institucionales  Coordinador General  Coordinador del Área de Proyectos  Past-Director General del
Caritas Diocesana - Argentina Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere  Caritas Diocesana - Diócesis	Abel Martínez Mauricia Monzón Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Relaciones Institucionales  Coordinador General  Coordinador del Área de Proyectos  Past-Director General del
Caritas Diocesana de Gregorio Laferrere Caritas Diocesana – Diócesis	Abel Martínez Mauricia Monzón Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Relaciones Institucionales  Coordinador General  Coordinador del Área de Proyectos  Past-Director General del
Gregorio Laferrere  Caritas Diocesana – Diócesis	Mauricia Monzón Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Coordinador General  Coordinador del Área de Proyectos  Past-Director General del
Caritas Diocesana – Diócesis	Yolanda Cardozo Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del
	Ramón Fernández Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del
	Hna. Ma. Angélica Bernardi Paulino Rosas Arias Eduardo Vásquez Pablo Héctor Cano	Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del
	Paulino Rosas Arias  Eduardo Vásquez  Pablo Héctor Cano	Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del
	Eduardo Vásquez  Pablo Héctor Cano	Coordinador del Área de Proyectos Past-Director General del
ac sujuj	Pablo Héctor Cano	Proyectos Past-Director General del
	Pablo Héctor Cano	Proyectos Past-Director General del
		Past-Director General del
Gobierno de la Ciudad de		
Buenos Aires - Registro Civil	Daniel Calderón	
de la Ciudad	Daniel Calderón	
Gobierno Provincial de Jujuy		Secretario
<ul> <li>Secretaría de Protección</li> </ul>		
Ciudadana		
Gobierno Provincial de Jujuy	Carlos Alberto Cisneros	Ministro
- Ministerio de Bienestar		
Social		
Gobierno Provincial de Jujuy	Patricia Videla de Pasquini	Coordinadora de Gestión
- Ministerio de Educación	1.	Educativa
Gobierno Provincial de Jujuy	Daniel Julio Ferreira	Director del Registro
- Ministerio de Gobierno -		Provincial de las Personas
Registro del Estado Civil y		
Capacidad de las Personas –		
Secretaría de Gobierno de		
Jujuy		
Gobierno de la Provincia de	Martín Caffarena	Director del Registro
la Plata - Registro Provincial		Provincial de las Personas
de las Personas		
Ministerio de Economía de la	Mónica Bankirer	Coordinadora de Proyecto de
Nación - Instituto Nacional de		Mejoramiento de Estadísticas
Estadística y Censos –		Vitales y Registro Civil
INDEC	Diana Munilla	Coordinadora de Encuesta
		Compelementaria de Pueblos
		Indígenas (ECPI)
	Nicolás Goldztein	Analista ECPI
Ministerio de Educación,	Mariana Moragues	Asesora del Ministro
Ciencia y Tecnología de la	2	
Nación		
Ministerio del Interior de la	Eduardo Thill	Director General de Gestión
Nación -Registro Nacional de		Informática – Ministerio del
las Personas - RENAPER		Interior
Ministerio de la Salud y	Ana María Speranza	Directora Nacional
Ambiente de la Nación –	-	
Programa de Salud Materno-		
Infantil		
Ambiente de la Nación – Programa de Salud Materno-	Ana mana operanza	Directora inacional

Municipalidad de Salta	Guadalupe Núñez	Directora - Dirección del				
		Extranjero				
	Fanny Villamayor	Directora de Prevención de				
		Adicciones				
	Rita Montaldi	Directora de Sistema				
		Participativo Social (SIPAS)				
	Pamela Quiriaco	Dirección del Extranjero				
Organización Internacional	Cecilia Abregú	Coordinadora del Proyecto				
para las Migraciones – OIM		Recuperar en Villa 31 de				
		Retiro				
Pastoral Migratoria –	Manuel Pliego	Hermano misionero				
Prelatura de Humahuaca						
Programa Familias por la	Virginia Tedeschi	Coordinadora				
Inclusión Social – Ministerio	Gimena Ojeda	Asistente				
de Desarrollo Social						

### BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

# El Subregistro de Nacimientos en Paraguay: Las consecuencias

Consultor: Dwight Ordóñez Bustamante, PhD.

Julio de 2007

### ÍNDICE

Glo	sario de Acrónimos	3
Glo	sario de Términos de Uso Local	3
Res	umen Ejecutivo	4
1.	Introducción	9
2.	Breve información general sobre el país	.10
3.	El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin	
3.1	documento de identidad ("cédula de identidad civil")  Dimensión del subregistro de nacimientos	11
3.1	Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de	. 1 1
5.4	identidad civil en Paraguay	17
4	Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de certificado de	
4	nacimiento y cédula de identidad civil) a nivel del ejercicio de derechos	
	básicos, la atención educativa y la atención en salud	
4.1	Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho	
	de carecer de una cédula de identidad civil	.24
4.2	El acceso a la Educación	26
4.3	El acceso al sistema de atención en Salud	.28
4.4	Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas	
	de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo	.30
5.	El funcionamiento del Registro del Estado Civil y del Departamento de Identificaciones	
5.1 5.2	La organización del sistema de registro civil y de identificación en Paraguay Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC e Identificaciones	
6.	La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC y de otras	
	instituciones frente al problema del subregistro de nacimientos y de cedulación de personas	
6.1	La toma de conciencia sobre el problema. Las leyes y campañas especiales	de
	documentación	
6.2	La acción de los organismos internacionales y de los organismos	
	gubernamentales y no gubernamentales	
	Desafíos y oportunidades para la modernización del sistema de registro civil Paraguay	
Bib	liografía	.49
Ane	exo 1: Listado de personas entrevistadas	.51

#### Glosario de Acrónimos

AIEPI : Atención Integral de Enfermedades de la Primera Infancia

BID : Banco Interamericano de Desarrollo

CD : Compact Disk

CDIA : Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia

CIC : Cédula de Identidad Civil

CODENIS : Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente

CNV : Certificado de nacido vivo

DGEEC : Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DI : Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional

DDNNAA : Derechos de los Niños y Adolescentes
ENDS : Encuesta Nacional sobre Demografía y Salud

ENDSMI : Encuesta Nacional sobre Demografía y Salud Materno Infantil

EPH : Encuesta Permanente de Hogares

G : Guaraní/es (moneda nacional del Paraguay)

IBR : Instituto de Bienestar Rural ICR : Intelligent Character Recognition ICV : Índice de Calidad de Vida

INDERT : Instituto Nacional de Desarrollo Rural Territorial

INDI : Instituto Paraguayo del Indígena

IPSS : Instituto Paraguayo de Seguridad Social MEC : Ministerio de Educación y Cultura MINJUS : Ministerio de Justicia y Trabajo

MSPyBS : Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

NE : Nacimientos estimados NNAA : Niños y Adolescentes NR : Nacimientos registrados

OEA : Organización de Estados Americanos
ONG : Organización no Gubernamental
OPS : Organización Panamericana de la Salud
OSC : Organización de la Sociedad Civil

PNUD : Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PROAN : Programa Nacional de Asistencia Nutricional

PRP : Programa de Reducción de Pobreza

REC : Registro del Estado Civil RNV : Registro de Nacidos vivos RRCC : Registro(s) civil(es)

RUN : Rol Único de Nacimientos (Chile)

SAS : Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República

SNNA : Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia UNICEF : Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

USAID : Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

#### Glosario de Términos de Uso Local

• Certificado de nacido vivo es el nombre con el que se denomina lo que en otros países es conocido como el "certificado de nacimiento" o "boleto de nacimiento" (expedido por el personal profesional del servicio de salud en donde se realizó el parto, o en donde fue declarado el parto realizado por una partera empírica, fuera del centro de salud). Se trata de un documento en formato estándar con numeración en serie.

- Certificado de Nacimiento: lo que en muchos países es conocido como "partida de nacimiento", "fe de edad", "acta de nacimiento" o primer documento que certifica la identidad. El certificado de nacimiento es emitido por el Registro del Estado Civil del Paraguay (REC), entidad que depende del Ministerio de Justicia y Trabajo, en base al acta inscrita en los libros de registro de la oficina del REC de cada circunscripción. No existe un rol único nacional de nacimientos (número en serie).
- Cédula de Identidad Civil (CIC) es el nombre de lo que en otros países es denominado "documento ("nacional" o "único") de identidad". Aunque no se trata de un documento que sea un requisito obligatorio para los ciudadanos, la cédula puede ser expedida desde el primer año de vida en base a la presentación del certificado de nacimiento otorgado por el REC y el documento debe ser actualizado cada 10 años. En el caso de los adultos, la cédula de identidad civil es una tarjeta plástica que incluye la huella digital, foto y firma de los ciudadanos.

En Paraguay, el certificado de nacimiento (base de la identidad) y la cédula de identidad civil (documento legal de identificación) son expedidos por instancias distintas, el Registro del Estado Civil (dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo), y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, respectivamente. El Departamento de Identificaciones tiene responsabilidad en los procesos de identificación de ciudadanos paraguayos e inmigrantes extranjeros, así como en la elaboración de los pasaportes.

### Resumen Ejecutivo

### Objetivo del estudio

La presente investigación tiene por objetivo examinar la interacción entre la falta de registro de identidad en las personas (certificado de nacimiento, cédula de identidad civil) y las implicaciones de ello sobre las oportunidades de desarrollo social y económico, en particular de los sectores más pobres, en Paraguay. En este marco, se identifican las principales causas de sub-registro de nacimientos y de falta de documentación legal en población adulta (e.g. cédula de identidad civil) y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país.

Una investigación sobre el déficit de registro civil de la niñez para el período 1992-2002 (Céspedes, 2005), arrojó que 35.9% de los nacimientos esperados para ese período no habían sido inscritos en el Registro del Estado Civil y que durante el primer año de edad el porcentaje de subregistro alcanzaba 70% en el país, mientras que a los 6-7 años de edad éste descendía a 28% de la población de ese rango de edad. Por su parte, cifras registradas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social establecen que en el año 2005 existió una brecha de 32% entre el número de nacimientos estimados (según proyección de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos –DGEEC-) y el número de nacimientos con certificado de nacido vivo (siendo que este requisito es necesario para la inscripción en el Registro del Estado Civil y la obtención de un certificado de nacimiento). Por su parte, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud -2004 estableció en 74.1% el porcentaje de partos ocurridos en medio institucional en Paraguay. En base a los datos señalados, se puede tentativamente estimar que el porcentaje de subregistro de nacimientos en el Paraguay oscilaría entre 25% y el 33% de la población del país.

### Los retos institucionales del Paraguay

Entre las dificultades a resolver en vistas a la mejora del marco institucional relacionado con la identidad en Paraguay, se encuentra:

• El que el Registro del Estado Civil carece de una estructura operativa adecuada, pues si bien según ley debiera contar con cabeceras departamentales que aseguren la organicidad y

- capacidad de supervisión del sistema, por falta de presupuesto en la práctica ellas nunca se implementaron. En el REC hay 482 oficinas de las cuales la mitad no tiene presupuesto ni salario, es decir, funcionan bajo un esquema supuestamente *ad honorem*; sin embargo, dicho esquema favorece la corrupción y la falta de supervisión de los funcionarios
- El sistema nacional de identidad paraguayo se caracteriza por una bicefalia entre el Registro del Estado Civil (REC) y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (DI), lo que ha conllevado a un conflicto de competencia y que ambas instituciones no hayan trabajado anteriormente en forma coordinada. La información generada por cada institución (REC: Certificado de Nacimiento; DI: Cédula de Identidad Civil) no era contrastada entre sí y hasta 2006 las relaciones funcionales entre ambas instituciones eran mas bien escasas. A partir de 2007 y a raíz de un convenio interinstitucional se abren incipientes oportunidades de intercambio de información y de trabajo conjunto entre ambas instituciones.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, cuyas dependencias generan el certificado de nacido vivo necesario para obtener un certificado de nacimiento en el REC, no tiene mayor relación funcional ni intercambia directamente información con el REC, más sí con la DGEEC. Si bien el REC proporciona información a la DGEEC, se presentan dificultades para establecer una base de información nacional confiable en relación a la inscripción de nacimientos.

### Factores de subregistro de nacimientos y de falta de documento nacional de identidad en los ciudadanos adultos y niños en la Paraguay

En el caso paraguayo, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimientos y negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad se relacionan *tanto con la oferta como con la demanda* de servicios de RRCC:

- a. Entre los factores que tienen una incidencia negativa sobre la **oferta de servicios de RRCC** y en particular sobre la inscripción de nacimientos, se encuentran:
- Las dificultades para acceder al certificado de nacido vivo (CNV), debido a limitaciones de cobertura institucional, el incremento de costos para los usuarios de los servicios de salud (aunque oficialmente son gratuitos) y la limitada calidad y calidez de la atención a las gestantes en algunos de estos servicios, lo que incide en que algunas gestantes prefieran la atención por parteras empíricas.
- Las barreras administrativas que dificultan el acceso al certificado de nacimiento, tales como el escaso número e inadecuada distribución de oficinas de registro civil en ciertos departamentos/ zonas del país, los costos "informales"/ corrupción asociados al registro de nacimientos -incluyendo el pago de coimas o el pago por servicios gratuitos-, la ineficiencia administrativa de las oficinas de RRCC y los elevados costos de judicialización de la inscripción de nacimiento.
- b. Entre los factores que tienen una incidencia negativa sobre la **demanda de servicios de RRCC** y en particular sobre la inscripción de nacimientos, se encuentran la situación de pobreza que afecta a más de un tercio de familias del país y que hace que no puedan asumir los costos de traslado y otros asociados con la inscripción en el RRCC; la carencia de cédula de identidad por parte de los padres (lo que constituye un requisito para poder inscribir a un hijo(a) en el REC); la ausencia de cultura registral en buena parte de la población, así como de conciencia sobre los derechos asociados a la identidad; la ausencia de los padres debido a su migración fuera del país, lo que imposibilita la inscripción de niño(a)s; y, en el pasado, el rechazo cultural a la inscripción en el registro civil por parte de miembros de algunos grupos étnicos, factor hoy no vigente.

### Lecciones aprendidas de este estudio

En el caso del Paraguay, el no contar con documentos de identidad afecta de múltiples maneras el acceso a derechos y servicios de la población. Así, el no contar con certificado de nacimiento o cédula de identidad civil:

- a. Afecta la capacidad de representación de las personas ante las autoridades en general y el sistema de justicia. La carencia del documento de identidad adulto (cédula de identidad) impide que las personas puedan empadronarse para elegir a sus representantes o ser elegidos como representantes de su comunidad. La carencia de la cédula de identidad impide el pleno ejercicio de los derechos civiles de las personas: sin su presentación ante las autoridades éstas no se pueden casar civilmente. Incluso, en la medida en que al carecer de certificado de nacimiento una persona no tiene identidad legal, de fallecer ésta tampoco podrá registrar su defunción como un hecho real.
- b. Sin presentar la cédula de identidad las personas no pueden tampoco adquirir legalmente bienes a nombre propio o transferirlos, dar en herencia o heredar bienes a terceros, aunque en la práctica subsiste la ambigüedad generada por la vigencia del artículo 392 del Código Civil Paraguayo, que estipula que en caso de carecer de cédula de identidad civil, un escribano o notario puede identificar a una persona en una escritura pública con dos testigos conocidos del notario. Si bien los escribanos están en su mayoría exigiendo la presentación de la cédula de identidad civil, subsistiría la posibilidad de utilizar dos testigos conocidos del notario en la medida en que este artículo del Código Civil no ha sido modificado.
- c. A nivel financiero, la carencia de la cédula de identidad civil conlleva la imposibilidad de devenir sujeto de crédito, cobrar cheques o abrir una cuenta de corriente o de ahorros en una identidad bancaria. En general, por razones de seguridad, la presentación de la cédula de identidad civil (es decir, la posesión de una identidad legalmente reconocida) constituye un requisito ineludible para el acceso de las personas al sistema financiero.
- d. La carencia de cédula de identidad civil priva a las personas de la oportunidad para trabajar en entidades del Estado, pues sin cédula de identidad no se pueden solicitar antecedentes penales ni policiales, que se piden con el número de la cédula. Igualmente, para acceder al empleo en entidades privadas se requiere que las personas se identifiquen con una cédula.
- e. Sin cédula no se puede viajar por vía aérea dentro o fuera del territorio nacional, pues la Policía Nacional exige este documento. Esto constituye una situación particularmente difícil en el Paraguay, en donde existe un porcentaje importante de población que migra desde el interior y hacia el extranjero.
- f. Asimismo, la falta de certificado de nacimiento se vuelve un problema crucial para que los familiares de un niño hagan valer sus derechos, cuando los padres de éste no se encuentran ya en el país. En ausencia de tutela legal, si el niño(a) no tiene certificado de nacimiento, los familiares no pueden hacer el trámite para obtenerlo y ello puede impedir el acceso o permanencia en la escuela.
- g. Para ser matriculado en la escuela se exige la presentación del certificado de nacimiento. Si el niño(a) carece de éste, se suele admitirlos como oyentes y se les da un plazo para regularizar su situación. Sin embargo a medida que pasa el tiempo las presiones crecen y para pasar de 6° a 7° generalmente el requisito se vuelve obligatorio y no se permite la continuidad de la asistencia a la escuela si no se presenta el certificado. Normatividad reciente del Ministerio de Educación ha insistido en que la matrícula inicial no debe ser condicionada a la presentación inmediata del certificado de nacimiento, señalando que el personal docente debe cumplir mas bien un rol de orientador, antes que de barrera, a fin de garantizar el derecho a la identidad de los niños y niñas.

6

<sup>1</sup> Por ejemplo, para la creación de colonias de campesinos y la entrega de tierras del Estado, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) exige los mismos requisitos que los escribanos, es decir, que para identificar a los miembros de la asociación basta con presentar dos testigos.

- h. En los establecimientos pertenecientes al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social no se solicita documentos para acceder a servicios primarios de salud, sólo se usa el número de ficha médica/ historia clínica, que es autogenerado. En el caso del sistema informático perinatal se utiliza la cédula de identidad, pero ello no constituye un impedimiento para la atención en salud.
- i. En el caso de los programas de transferencia condicionada de dinero, como la Red de Protección y Promoción Social auspiciado por el BID, es fundamental que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad, pues la ayuda se entrega vía el PNUD y el Banco Nacional de Fomento, incluso a través de un cajero móvil, y se exige que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad. Si la madre no tiene documentos, temporalmente esto se suple con la cédula de identidad del esposo/ padre de familia. A las familias en que la madre carece de cédula de identidad se les da un tiempo para regularizar su situación. Se espera que del monto del primer mes del subsidio paguen su traslado a las oficinas de RRCC (la primera cédula de identidad es gratuita).

### Respuesta del gobierno

- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) está trabajando para generar el Sistema Nacional de Información en Salud, del cual es parte el "Sistema de información sobre estadísticas vitales". En 2003 el MSPyBS aprobó un "Manual de normas y procedimientos del Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales" y se diseñó y puso en vigencia formularios de registro de recién nacidos y defunciones en todos los servicios de salud. Se estableció la normalización de los procesos de registro (nuevos formularios), transferencia, validación, procesamiento y difusión. A nivel mejoramiento de recursos se trasfirió 36 equipos informáticos a la 18 Regiones Sanitarias y 14 al Departamento de Bioestadística del MSPyBS, para el funcionamiento del sistema. Se ha capacitado a más de 2,500 personas sobre la existencia del sistema, entre funcionarios de establecimientos públicos y privados y personal de las 18 regiones sanitarias.
- Desde 2003 se estableció un Consejo Nacional de las Estadísticas Vitales (conformado por el MSPyBS, MINJUS y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República); el Consejo está presidido por el Ministerio de Salud. Aunque el Consejo en sí mismo no está operativo, desde 2004 el Consejo tiene una Comité técnico interinstitucional que sí se reúne y que posee la misión de formular mecanismos que permitan mejorar las estadísticas vitales; este comité está conformado por la Dirección de Planificación del MSPyBS, el REC y la DGEEC y es liderado por el Departamento de Bioestadística del MSPyBS. Desde 2004 existe en los servicios de salud un talonario impreso numerado, que se expide sólo en los servicios de salud y que sirve de base para el informe al sistema nacional de estadísticas vitales.
- Asimismo, desde Mayo de 2007, está en vigencia un convenio entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Trabajo, de manera de facilitar el intercambio de información entre el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional y el Registro del Estado Civil, así como el trabajo conjunto del personal de ambas instituciones en las sedes de las mismas.
- Recientemente (Diciembre de 2006, en vigencia desde Enero de 2007) mediante la Ley 3156 se modificó el artículo 55 de la ley de registro civil, que exigía certificado de nacido vivo para registrar un nacimiento. Ahora se puede utilizar en forma supletoria el testimonio de 2 testigos.
- Desde el año 2000 en adelante y con la colaboración del Proyecto Amar, la Pastoral Social del Niños, Plan Internacional, Global Infancia y otras instituciones se ha implementado varias campañas masivas de registro de nacimientos, las que en algunos casos han abordado paralelamente el problema de la carencia de cédula de identidad civil. Con apoyo de Plan Internacional y de UNICEF, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia ha impulsado campañas masivas de inscripción de nacimientos, involucrando al REC. Junto con CDIA y otras instituciones, la SNNA promovió ante el Congreso la modificación de la Ley 1266 (art. 51-55) para incluir dos testigos en lugar del certificado de nacido vivo. Entre Junio y Diciembre de 2006 se hicieron distintos operativos en 8 departamentos del país y en

- 19 distritos del departamento central en donde había mayor déficit de inscripción de nacimientos. En 2005 la SNNA realizó una campaña nacional de identidad por radio y TV ("un país, una nacionalidad"; "damos nombre, una familia, un país") y difundió afiches sobre el tema ("cómo anotar a tus hijos"). La SNNA ha acompañado al REC en su presentación al Congreso para solicitar un incremento del presupuesto de esta institución.
- A través de un proyecto apoyado por el BID/OEA se viene impulsando modernización tecnológica del REC, a través acciones de fortalecimiento institucional y capacitación del personal, de recuperación de inscripciones (generación de una base digital de información con alrededor de 9 millones de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción), y el desarrollo de un sistema de gestión registral (sistema de base de datos interconectadas en cabeceras departamentales, que pueda brindar más adelante información a la Policía de Identificaciones, la Corte Electoral y otros). A nivel de la oficina central del REC en Asunción se ha logrado la informatización de certificados al 95% y se ha descentralizado la base de datos a Paraguari. Sin embargo, las bases de datos de las que se dispone son hasta la fecha todavía estáticas. De otro lado, el Proyecto Umbral auspiciado por USAID ha previsto realizar acciones en apoyo de la labor del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (que emite la cédula de identidad), tales como modernización informática y mejora de los sistemas de control/ seguridad de la información, desarrollo de manuales de procedimientos y desarrollo de herramientas informáticas (*e-government*).
- Distintas entidades del Estado Paraguayo participan de la Mesa interinstitucional por la Identidad. La Mesa es un espacio de coordinación interinstitucional creado desde hace 3 años y que reúne a CDIA, Global Infancia, el Registro del Estado Civil, el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Ministerio de Educación y Cultura, el MSPyBS Consejo de Estadísticas Vitales-, Plan Internacional, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF. La Mesa busca unificar procedimientos de intervención y distribuir la responsabilidad de la solución de los problemas de la identidad de los ciudadanos entre las distintas instituciones.

#### Recomendaciones

Distintos tipos de procesos y acciones deberían ser priorizados dentro de las acciones de mejora del sistema de identidad civil paraguayo, y algunos de éstos podrían ser objeto del apoyo de la cooperación técnica internacional. Entre las acciones más importantes a implementar se encuentran:

La reestructuración del Registro del Estado Civil, incluyendo la despolitización de la asignación de recursos humanos y otros en el Registro del Estado Civil, estableciéndolo como una Secretaría independiente del Ministerio de Justicia; la reingeniería de la estructura orgánica del REC, de manera de establecer oficinas de registro civil ahí en donde en términos demográficos, geográficos y de facilidad para los usuarios del servicio sea conveniente; el establecimiento de oficinas del REC en las cabeceras departamentales previstas por Ley y la puesta en marcha de un sistema de supervisión técnica y administrativa de las oficinas de RRCC que garantice la transparencia de las operaciones; la creación de la profesión de oficial de registro civil, estableciendo procesos de selección y capacitación homogéneos para todo el personal técnico y administrativo del REC, lo que debe llevar al establecimiento de un funcionariado rentado, probo, responsable legalmente ante el Estado Paraguayo y sujeto a supervisión, eliminando todo cargo "ad-honorem" dentro de la estructura del REC; la implementación de unidades móviles de registro para la atención de localidades distantes o con mayor tasa de subregistro; el incremento progresivo del número de delegaciones del REC que existen en hospitales y entidades de salud a nivel nacional; la asignación de un presupuesto institucional que permita asegurar la viabilidad de las operaciones del REC a nivel nacional; y el desarrollo de mecanismos que permitan asegurar la calidad de datos y la oportunidad con que es proporcionada la información del REC a la DGEEC y el establecimiento de relaciones funcionales permanentes con el MSPvBS y el Departamento de Identificaciones de la Policía.

- b. En general, se debe apuntar a que el país formule una política nacional y una ley integral de identidad, que vea la identidad como "un derecho que posibilita otros derechos". En una segunda etapa, ello debería llevar a la integración bajo un solo marco institucional de las actividades que hoy desarrollan por separado el REC y el DI. Idealmente, debería avanzarse hacia la configuración de una institución que maneje una sola base de datos sobre identidad de los ciudadanos y que dé servicios a otras instituciones, como la Justicia Electoral, la Policía Nacional, los Registros Públicos, el Poder Judicial y otras.
- El desarrollo de acciones consensuadas entre las OSC y las organizaciones gubernamentales en vistas a reducir las brechas de subregistro a nivel del REC, el DI y el sistema de estadísticas vitales. Ello implica el desarrollo de acciones tales como: campañas periódicas de sensibilización de la población sobre el tema del derecho a la identidad y sus implicancias, a través de medios masivos; el desarrollo de acciones de abogacía con instancias gubernamentales de manera de acercar las políticas públicas a la comunidad y hacer a ésta partícipe de los procesos de solución del problema; la revisión y modificación de legislación nacional e institucional que implique un obstáculo innecesario para el acceso al derecho a la identidad, de manera de realizar acciones de abogacía que permitan disminuir dichas barrera; el incremento de relaciones de cooperación entre el Registro del Estado Civil, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, de manera de favorecer el desarrollo de la confianza recíproca, intercambio de información y la coordinación de acciones a favor de la comunidad; el impulso a las actividades del censo escolar, para la identificación y registro de los niños que asisten a la escuela y no tienen registro; el desarrollo de campañas de regularización de la inscripción de NNA en el REC, mediante la realización de censos previos en comunidades y escuelas, por parte de voluntarios de OSC, iglesia y otros, y la visita de unidades móviles a dichas comunidades y escuelas.
- d. El incremento de la atención institucional de partos, el apoyo a la integración de las parteras empíricas en el sistema de atención en salud y la mejora del sistema de estadísticas vitales, incidiendo sobre la mejora de la calidad y calidez de la atención brindada por los servicios públicos de salud, de manera de incrementar el uso de los servicios por parte de la población, sensibilizando a la población sobre las ventajas del parto en medio institucional y capacitando y articulando a las parteras empíricas con los servicios de salud, proveyéndolas de instrumentos adecuados para que contribuyan al proceso de registro.

### 1. Introducción

La presente investigación tiene por objetivo examinar las interacciones entre la falta de registro de identidad y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico, en particular de los sectores más pobres, en Paraguay. En este marco, se identifican las principales causas de sub-registro de nacimientos y de falta de documentación legal en población adulta (e.g. cédula de identidad civil) y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país. Específicamente, se analizará el proceso de integrar la carencia de documentación en los programas de educación, salud y otros programas relevantes en Paraguay, considerando el perfil demográfico y cultural del país.

Específicamente, la investigación debe contribuir a responder las siguientes preguntas:

• ¿Cuál es la magnitud estimada del sub-registro de nacimientos en Paraguay?

- ¿Cuáles son los principales efectos negativos, en tanto barreras de acceso a derechos y servicios sociales, que implica la carencia de documentos de identidad (certificado de nacimiento, cédula de identidad civil) en Paraguay? ¿Cuál es el efecto de la carencia de documentos de identidad sobre el acceso a la educación y la salud?
- ¿Cuáles son los factores de carácter geográfico, político, económico, lingüístico, racial, de nivel educativo, por migración reciente, de acceso a información, u otras, que se asocian a la carencia de documentación de identidad?
- ¿Cómo está organizado el sistema de RRCC y de identificación?
- ¿Cuáles son los requisitos y costos asociados con la obtención de certificados en el Registro del Estado Civil (certificado de nacimiento) y en el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (cédula de identidad civil)?
- ¿Cómo se integra el problema de la ausencia de cédula de identidad civil de algunos beneficiarios en los programas de transferencia condicionada de dinero a sectores vulnerables que apoya el Banco Interamericano de Desarrollo? ¿Está incorporada dentro de la metodología de los PRP la facilitación del acceso al Registro del Estado Civil y al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (mediante coordinación interinstitucional u otro medio)?
- ¿Qué programas, leyes o políticas existen, cuyo objetivo sea mejorar el problema de sub-registro de nacimiento?

El recojo de información de campo fue realizado en la Ciudad de Asunción y el departamento de San Pedro entre el 30 de Abril y el 10 de Mayo de 2007 y comprendió la entrevista a representantes de una veintena de instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas (ver anexo 1), relacionadas con distintos campos que intersectan con la función del registro civil, así como la entrevista o grupo focal con diversas personas que por carecer de documentos de identidad, habían visto restringido, ellos o sus hijos, su acceso a diversos derechos básicos y servicios.

### 2. Breve información general sobre el país

La República de Paraguay mantiene fronteras con Argentina, Bolivia y Brasil, y posee un territorio de 406.752 Km.2. Paraguay es un país mediterráneo. A pesar de ello, es probable que la voz guaraní "Paraguay" signifique «aguas del mar»: pará (mar) guá (denota origen),  $\dot{v}$  (agua); podría considerarse entonces que Paraguay significa «Agua que viene del mar», la voz "mar" aludiendo quizás al Gran Pantanal. El Río Paraguay divide el país en dos regiones; al Este del mismo se observan llanuras cubiertas de hierba y colinas boscosas. En la región al Oeste del río, denominada (Gran) Chaco, destacan las llanuras sobre todo bajas, pantanosas cerca del río y una región, boscosa, seca y espinosa, llamada "parque chaqueño". En el Paraguay Oriental se ubican las principales cordilleras, destacándose las de Caaguazú, Mbaracayú y Amambay. Son serranías bajas y de relieves suaves. La frontera del sudeste está formada por el Río Paraná, en el que se encuentra la Represa de Yacyretá, que es compartida con Argentina, y la Represa de Itaipú, que es compartida con Brasil. La de Itaipú es la central hidroeléctrica más grande del mundo, generando la electricidad consumida en casi todo el Paraguay. El clima local se extiende de subtropical a templado, con la precipitación sustancial en las regiones del Este, haciéndose semiárido en la parte más distante de la Región Occidental.

Según el Censo Nacional de 2002, Paraguay tenía una población total de 5'163,198 habitantes, de los cuales 50.4% de sexo masculino y 56.7% era población urbana. 48% de la población paraguaya es menor de 20 años. Paraguay es un Estado unitario dividido en departamentos, municipios y distritos que, gozan de cierta autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y en la recaudación e inversión de sus recursos. Paraguay está organizado en 17 departamentos y una capital, la ciudad de Asunción, que es el asiento de los poderes del Estado, y que constituye un municipio independiente de todo departamento. La ciudad de Asunción tenía en 2002, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, 512, 112 habitantes. Desde 1950 la población paraguaya se ha casi cuadruplicado pasando de 1'300.000 habitantes a 5'112,000 habitantes en 2002.

El guaraní y el castellano son idiomas oficiales. El idioma guaraní es entendido por 90% de la población. En el año 2007, se estima que Paraguay tiene aproximadamente 5 millones 900 mil habitantes. La población se distribuye en forma asimétrica en el territorio nacional: 97% de la población se concentra en el Oriente, que comprende tan sólo 40% del territorio del país, mientras que 3% se concentra en El Chaco, que comprende 3 departamentos del Occidente del país y el 60% del territorio nacional. Más de un tercio de la población vive dentro de un radio de 160 Km. de Asunción, la ciudad más grande. En el año 2007 se estima que 59% de la población vive en medio urbano. La moneda nacional es el guaraní (G 5.05 por US\$ 1 en Mayor de 2007). El producto per capita es US\$ 1,280 anual. La distribución de la riqueza nacional es bastante desigual. En 2005, 39.4% de la población paraguaya vive en situación de pobreza (27.8% de pobres no extremos y 11.6% en pobreza extrema). En 2006 el Estado Paraguayo destino 42% de su presupuesto (US\$ 618 millones) al gasto social. De cada 10 paraguayos pobres sólo 4 asisten a instituciones educativas. 25% de los paraguayos pobres extremos acuden a curanderos.

# 3. El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin documento de identidad ("cédula de identidad civil")

### 3.1 Dimensión del subregistro de nacimientos

En Paraguay se dan alrededor de 150,000 nacimientos por año. La mayor cantidad de nacimientos concentrada en Asunción, Itapúa, Alto Paraná, Caazapá y Villarrica, es decir los sectores que se ubican en torno a la zona central del país

Una investigación sobre el déficit de registro civil de la niñez para el período 1992-2002 <sup>2</sup>, realizada en base a la comparación de nacimientos estimados (NE) de la DGEEC, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda - 2002 llevado a cabo por la DGEEC, el registro de nacidos vivos (RNV) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y los Nacimientos Registrados (NR) del Registro del Estado Civil del Paraguay (REC), arrojó que el déficit acumulado de registro civil de la niñez para el referido período era de 608, 120 niños, equivalente a 35,9% de los nacimientos estimados o esperados para ese período<sup>3</sup>. **Es decir, que 35,9% de los nacimientos** 

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cf. Céspedes, 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Los departamentos con mayor peso sobre el déficit total eran los de Alto Paraná, Central, Itapúa y Caagazú, al tiempo que aquéllos en los que se observaba ratios más elevado de déficit eran los de Amambay, Canindeyú y los tres del Chaco (Boquerón, Alto Paraguay, Presidente Hayes).

ocurridos en ese período no habían sido inscritos en el Registro del Estado Civil y ésas personas carecían de una identidad legal<sup>4</sup>.

De otro lado el estudio estableció que el Censo Nacional aparentemente habría sobreestimado el número de niños con inscripción en el Registro del Estado Civil, y que, paradójicamente, en el lapso 1992-1999 habría habido más nacimientos registrados que aquéllos que tuvieron un certificado de nacido vivo (siendo que el segundo es en realidad un pre-requisito para obtener lo primero). La investigación estableció entonces que la comparación más descriptiva de la situación en Paraguay era la de la comparación entre nacidos registrados (por el Registro del Estado Civil) y los nacimientos estimados (proyecciones de población de la DGEEC).

Con respecto al requisito de obtener un certificado de nacido vivo para todo nacimiento ocurrido en el país, hacia 1999 existía, según la Dirección de Bioestadística del Ministerio de Salud (MSPyBS), un subregistro de 48% de nacimientos y 42% de las defunciones en el sistema de estadísticas vitales, para las que no se solicitaba un certificado de nacido vivo o de defunción) de parte de los establecimientos de salud.

Según el MSPyBS, entre los años 2001 y 2005 y tomando como referencia de los valores establecidos para el año 2001, la brecha entre el número de nacimientos estimados y el número de nacimientos con certificado de nacido vivo, se redujo aproximadamente en una cuarta parte<sup>5</sup>, situándose en 32% de los nacimientos estimados en 2005. **Es decir, que el número de personas que carecían de un certificado de nacido vivo era de 32%** (este requisito es necesario para la inscripción en el Registro del Estado Civil y la obtención de un certificado de nacimiento).

<u>Tabla 1:</u> Porcentaje de subregistro de nacimientos en el quinquenio 2001 – 2005 (en relación al certificado de nacido vivo)

Año	2001	2002	2003	2004	2005
Nacimientos estimados	150,407	150,844	151,281	151,718	152,155
Nacimientos con certificado de nacido vivo	83,919	90,985	86,739	101,000	103,700
% de niño(a)s sin certificado de nacido vivo	44	40	43	33	32

Fuente: Estimaciones de Nacimientos y Defunciones. MSP yBS - DGEEC. 2005

Desde hace varios años el MSPyBS está trabajando para generar el Sistema Nacional de Información en Salud, sistematizando y estandarizando la producción de información, pues antes había 50 oficinas descoordinados dentro del mismo ministerio generando

<sup>4</sup> Asimismo, en base a información de 1997-2002, la investigación determinó que nacían en Paraguay más niños extramatrimoniales que matrimoniales, pero que se registraban civilmente más hijos matrimoniales que extramatrimoniales en el primer año de su nacimiento (en el caso de los hijos extramatrimoniales había 11.2% no registrados en el REC), lo que implicaba una doble discriminación, social y en relación a la demora en el otorgamiento de una identidad.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> De acuerdo al MSPyBS, algo similar habría sucedido con respecto a la brecha entre las defunciones estimadas y registradas, la misma que descendió entre 2001 y 2005 de 42% a 33%.

información. El "Sistema de información sobre estadísticas vitales" es parte del sistema de información sanitaria del Ministerio de Salud<sup>6</sup>. Desde 2003 se estableció un Consejo Nacional de las Estadísticas Vitales (conformado por el MSPyBS, MINJUS y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República); el Consejo está presidido por el Ministerio de Salud. Aunque el Consejo Nacional (conformado por los Ministros de cada Ramo) no se encuentra operativo, desde 2004 el Consejo tiene una Comité técnico interinstitucional y un Comité Asesor que sí se reúnen y que posee la misión de formular mecanismos que permitan mejorar las estadísticas vitales; este comité está conformado por la Dirección de Planificación del MSPyBS, el REC y la DGEEC y es liderado por el Departamento de Bioestadística del MSPyBS. Desde 2004 existe en los servicios de salud un talonario impreso numerado, que se expide sólo en los servicios de salud y que sirve de base para el informe al sistema nacional de estadísticas vitales<sup>7</sup>.

La limitada cobertura de partos en medio institucional es un factor que con frecuencia está relacionado y que en Paraguay se ha ligado a la carencia de inscripción en el Registro Civil. A pesar de ello, según el MSPyBS, en los últimos 10 años ha mejorado en forma importante la cobertura de parto institucional. Así, la encuesta sobre demografía y salud (ENDS) muestra ciertos avances en la cobertura del parto institucional. Por ejemplo, en 1998 y 2004 la evolución del porcentaje de parto institucional y domiciliario en Paraguay fue la siguiente<sup>8,9</sup>:

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> En 2003 el MSPyBS aprobó un "Manual de normas y procedimientos del Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales" y se diseñó y puso en vigencia formularios de registro de recién nacidos y defunciones en todos los servicios de salud. Se estableció la normalización de los procesos de registro (nuevos formularios), transferencia, validación, procesamiento y difusión. A nivel mejoramiento de recursos se trasfirió 36 equipos informáticos a la 18 Regiones Sanitarias y 14 al Departamento de Bioestadística del MSPyBS, para el funcionamiento del sistema. Se ha capacitado a más de 2,500 personas sobre la existencia del sistema, entre funcionarios de establecimientos públicos y privados y personal de las 18 regiones sanitarias. En Julio de 2005 se inició la carga efectiva de datos, habiéndose cargado más de 100,000 formularios de nacidos vivos y más de 22,000 de defunciones. En Mayo de 2007 se estará terminando la carga del año 2005 a nivel central; desde Enero de 2006, la data del año 2006 se carga en cada unidad descentralizada. Asimismo se diseñó e implementó campañas de difusión y estableció un sistema de monitoreo y evaluación del sistema. El monitoreo se encuentra aún por ser implementado en su totalidad; no se cuenta aún con personal idóneo suficiente para la supervisión a nivel nacional. Como producto de todo este proceso se mejoró el registro y la calidad de la información de estadísticas vitales. En 2007 la carga de información y validación de datos ha sido desconcentrada a las distintas regiones, aunque subsisten algunas dificultades operativas en algunas regiones. La participación y apoyo de instituciones privada fue importante para el logro de las metas anuales. Con apoyo del BID, se contó con recursos financieros para la realización de consultorías, adquisición de 50 equipos de informática, más de 600,000 formularios de registro, la realización de talleres y otras actividades.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Los directores de las instituciones miembro del Comité Técnico se reúnen con cierta periodicidad, aunque en 2007 no se habían reunido aún ninguna vez en los primeros 4 meses del año. En el marco de esta iniciativa se realizó el primer diagnóstico de la situación en el MSPyBS. Se detectó que el MSPyBS y la DGEEC tenían dos sistemas distintos de información. En 2006 la DGEEC compatibilizó su planilla con la del MSPyBS (registro de certificado de nacidos vivos) porque no coincidían.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Existen problemas especiales/ una mayor incidencia con respecto al bajo porcentaje de parto institucional y/o carencia de certificado de nacido vivo en los departamentos de en Caazapá, San Pedro, parte de Concepción, Caaguazú y Canindeyú.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Uno de los mayores problemas para el subregistro a nivel de los certificados de nacido vivo es la resistencia de los médicos a llenar el formulario (antes lo llenaba cualquiera: obstetra, estadígrafo, etc.). Se ha incorporado el sistema al sector privado, pero si una entidad no lo aplica, no hay sanción.

Tabla 2: Tipo de parto por lugar de ocurrencia

Tipo de Parto	Lugar	ENDSMI 98 (%)	ENDS 04 (%)		
Parto en	Total	56.3	74.1		
medio institucional	En establecimiento público	43.8	58		
	En establecimiento privado	12.5	16.1		
Parto domicilia	rio	39.3	21.3		
Sin datos		4.4	4.6		

Fuente: DGEEC - MSP y BS

De otro lado, según el estudio de Céspedes, a pesar que la inscripción y entrega del certificado de nacimiento es oficialmente gratuita, Paraguay presenta algunas de las peores cifras de subregistro de nacimientos en la Región, siendo que buena parte de éste se debe al registro tardío. Así, durante el primer año de edad el porcentaje de subregistro alcanza 70% en el país (y en el departamento de San Pedro llega a 81%), mientras que a los 6-7 años de edad este desciende a 28% de la población infantil.

Es decir, que tentativamente se puede estimar el subregistro de nacimientos en el Paraguay en torno a valores que oscilarían entre el 25% y el 33% de la población del país.

En resumen, se puede distinguir dos tipos de subregistro:

- El subregistro "invisible": se refiere a la población de aquéllos que luego de nacer no recibieron un certificado de nacido vivo. Este fenómeno, como se vio anteriormente, se estima 32% hacia el 2005.
- El **subregistro "visible":** se refiere a la población de recién nacidos que teniendo certificado de nacido vivo no están inscritos en el REC<sup>10</sup>. Este porcentaje de subregistro, elevado en el primer año de vida, desciende considerablemente hacia el inicio de la edad escolar. El tamaño de este grupo, paradójicamente, no puede ser establecido fácilmente, a menos que se mejore la calidad de información provista por el REC, de manera que la DGEEC pueda comparar información válida del MSPyBS (certificado de nacido vivo) con la del REC (certificado de nacimiento)<sup>11</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Se trata de casos que en su mayoría devendrán más adelante en registros tardíos, pero que en el corto plazo implican importantes tasas de subregistro. Por ejemplo, la DGEEC detectó un subregistro de entre 40 y 50% de los nacimientos del año 2000, frente a los resultados del censo de 2002. La mayor parte de estos pequeños habrían ido siendo registrados conforme se acerca el momento del ingreso a la escuela, en el que se demanda que los niño(a)s cuenten con una inscripción en el REC.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> En fecha próxima deberá ser promulgado el nuevo Código Sanitario Paraguayo (del MSPyBS, a través de la Comisión de Salud Materna del Congreso), en el que se plantea flexibilizar ciertos requisitos para la expedición de certificado de nacido vivo (por ejemplo, que se permita el monitoreo y registro de partos en el hogar por personal de salud, o que se haga la inscripción sin certificado médico –lo que ya es posible por la reciente Ley 3156 de Diciembre 2006; asimismo, la copia del cerificado de nacido vivo el MSPyBS por lo general sólo se la da a la madre –por la antigua experiencia habida en el país en cuanto a robo de niños y adopciones ilegales-). Como se expone más adelante, en coordinación con la representación regional del sector Salud de San Pedro, Plan Internacional-Paraguay desarrolló y puso en funcionamiento un formato para el registro de nacimientos por las parteras, que sirviera como elemento de control y comunicación ante el MSPyBS de los partos atendidos por éstas. El cruce de información de estos formatos, con los certificados de nacido vivo efectivamente emitidos por las entidades del MSPyBS y los

En la práctica, el MSPyBS no tiene mayor relación funcional ni intercambia directamente información con el REC<sup>12</sup>, más sí con la DGEEC. No hay barreras geográficas para acceder a la información (esta se acopia ahora en forma descentralizada). Con respecto a la relación entre la DGEEC y el RRCC, se enfrenta dificultades para establecer una base de información nacional confiable en relación a la inscripción de nacimientos. Lo que se registra y publica la DGEEC no es todo lo que se registra en las oficinas de RRCC a nivel nacional, pues las oficinas no remiten a tiempo (dentro de los primeros 3 meses del año siguiente) la información y eso retrasa o hace que los informes salgan incompletos o en forma tardía<sup>13</sup>.

Resulta sin embargo interesante analizar la información del REC que es procesada por la DGEEC y que permite establecer el porcentaje de nacimientos anuales que son registrados en el mismo año de ocurridos y aquéllos correspondientes a períodos anteriores (registro tardío de nacimientos).

2005 Año de Total 2004 2003 2002 2001 2000 1999 1998 93-97 88-92 85-87 Igno Registrado Refere rado en el Año ncia 11.109 51.444 8.180 2005 129.257 26.149 5.951 5.833 5.346 3.336 7.462 3.336 1.082 29 (51.76%) 60.03% (1997)(92-96) (84-91)

7.171

6.035

5 998

5 649

3.660

(1997)

7.428

(1996)

3 930

(83-95)

287

Tabla 3: Nacidos vivo inscritos en el año de referencia por año de ocurrencia

11.317

26.387

59.93

49.857

(39.18%)

2004

127,219

nacimientos finalmente inscritos en el REC en cada localidad, permitiría un monitoreo más cercano y fino del subregistro en cada región.

Asimismo, subsiste aún la falta de articulación entre la normativa del REC y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El artículo 146 del código sanitario, que debe ser modificado, sigue diciendo que la expedición de certificado de nacido vivo sólo procede si el niño(a) nace en un servicio de salud; sino, se requiere 2 testigos. Por su lado, la ley de REC dice que si el niño nace fuera de un servicio de salud, tiene 15 días para acercarse a registrarse en el mismo.
<sup>13</sup> La DGEEC remite un formulario de resumen /planilla a cada oficina de registro civil en los distintos

departamentos vía la oficina central del RRCC de Asunción, pero éstas no lo usan y/o la información que proporcionan es con frecuencia inconsistente. La DGEEC tiene que insistir cada año en forma reiterada para recibir la información. Como los oficiales del REC tienen que venir por su cuenta a Asunción a entregar sus libros y los formularios, buena parte de ellos no es asalariada y no existe una esquema de supervisión desde la sede central de la REC en Asunción, no se cumplen los requisitos solicitados por la DGEEC. Hay quienes traen información acumulada de 5 años y quienes no traen ninguna información porque su antecesor no les entregó los archivos de años anteriores del RRCCC; otros traen información "del año", pero en ésta falta lo pertinente a varios meses de información. Contribuye al problema la falta de profesionalización y el bajo nivel educativo de algunos funcionarios. Es necesario cada año para la DGEEC hacer un "barrido" de lo que no se entregó, para establecer la completud de la información en cada período. En los últimos 5 años la DGEEC ha recibido información de entre 85 a 90% de las oficinas a nivel nacional, pero la tendencia en 2006 era decreciente. Por ejemplo, según información de la DGEEC, "en el año 2005, de un total de 471 oficinas del Registro Civil habilitadas en todo el país, 377 enviaron datos sobre nacimientos (80,0%) y solo 337 oficinas remitieron informes todos los meses (71,5%). En el departamento Guayrá, todas las oficinas habilitadas enviaron información de todos los meses del año, le sigue Central con información del 95,7% de las oficinas, de ellas 84,8% remitieron información de enero a diciembre. Otros departamentos con alto porcentaje de remisión de información son: Asunción (91,4%), San Pedro (85,7%), Paraguarí (84,6%), Itapúa (83,7%), Ñeembucú (82,6%) y Caazapá (80,8%). De los departamentos citados anteriormente, remitieron información todos los meses del año, 82,9% de las oficinas de Asunción, 78,6% de San Pedro, 73,1% de Paraguarí, 72,1% de Itapúa, 65,2% de Ñeembucú y 73,1% de Caazapá. Por otra parte, los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay tienen los más bajos porcentajes de envío de información con 36,8% para el primero y 42,9% para el segundo".

			%									
2003	135.631	 	45.669	28.443	11.455	8.527	7.066	7.164	6.942	4.842	15.464	59
			(33.67	54.64								
			%)	%								

En donde se observa que, para los años 2005, 2004 y 2003, respectivamente, sólo 51.76%, 39.18% y 33.67% de los nacimientos inscritos en ese años correspondían a los ocurridos ese año (porcentajes entre paréntesis) y que sólo 60.03%, 59.93 % y 54.64% de los nacimientos inscritos en ese año correspondían a los ocurridos en los últimos 2 años. Es decir, que casi 40% de los nacimientos inscritos en el REC en 2005 habían ocurrido antes de 2004 y que poco más de 40% de los nacimientos inscritos en el REC en 2004 habían ocurrido antes de 2003.

En términos de las dificultades para registrar en forma confiable la información, un problema adicional lo constituye el de las madres paraguayas que viven en zonas cercanas a las fronteras del país y que son atendidas en establecimientos de Argentina o Brasil. Estas reciben un certificado en el país vecino, y en algunos casos no se registran en Paraguay; bajo esta situación, una parte de la información sobre nacimientos se "pierde" cada año y la brecha de subregistro no se cierra. En otros casos, existen problemas de doble inscripción de paraguayos en el país y en Argentina o Brasil, por los beneficios en cuanto a salud y otros que ofrece la doble nacionalidad. Se estima que unos 35,000 niño(a)s que viven en las fronteras con Argentina y Brasil se encuentran en esta situación.

En relación con la cédula de identidad civil, emitida por el Departamento de Identificaciones (DI) de la Policía Nacional, no es posible hablar de "subregistro" en la medida en que la obtención de la misma no es obligatoria, y que se ignora el número de cédulas vigentes en la medida en que no se da de baja del sistema a las personas fallecidas y que hasta época reciente no ha existido mayor relación entre el DI y el REC. Adicionalmente, el REC no asienta todas las defunciones ocurridas.

La cédula de identidad civil puede ser obtenida luego de que las personas son registradas en el REC, es decir, desde el primer año de vida, pero también a lo largo de toda la vida de los individuos, sin que en la actualidad medie obligación o sanción alguna para los adultos que carecen de este documento de identificación<sup>14</sup>.

A partir del Censo Nacional de 2002 se estableció que sobre el total de la población paraguaya menor de 20 años (2,492,636 personas) sólo 1,091,952 personas (43.7 %) poseían cédula de identidad. En las elecciones presidenciales de 2003 acudieron a votar 1'546,192, lo que según el Tribunal Superior de Justicia Electoral representó 64.3% de participación de votantes registrados.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Durante la época de la dictadura, las fuerzas de seguridad hacían con cierta frecuencia operativos de amedrentamiento de la población, que incluían el detener a aquéllas personas que carecieran de cédula de identidad para "investigarlas".

# 3.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad civil en Paraguay

En el caso paraguayo, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimientos y negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad se relacionan *tanto con la oferta como con la demanda* de servicios de RRCC:

- a. Entre los factores que tienen una incidencia negativa sobre la oferta de servicios de RRCC y en particular con la inscripción de nacimientos, se encuentran:
- Las dificultades para acceder al certificado de nacido vivo (CNV), condición sine qua non para la inscripción posterior en el REC. Tales dificultades dependen de factores vinculados tanto con barreras de acceso propias de las condiciones de vida de la población paraguaya como con barreras generadas por las limitaciones institucionales del Estado paraguayo, factores ambos que se analizan a continuación. Sin embargo, en la medida en que 32% de los niños recién nacidos no habrían accedido al certificado de nacido vivo en el año 2005, y que hasta finales de 2006 no era legalmente posible inscribirse en el REC sin este documento, la sola carencia del CNV se constituía en una de las principales barreras de acceso a la identidad. Entre las barreras administrativas e institucionales relacionadas con la expedición del Certificado de Nacido Vivo se encuentran:
  - Limitaciones de cobertura institucional: insuficiente número de hospitales y centros de salud en diversas zonas del país. Por ejemplo, en el distrito de Jesús, en Itapúa, no tenían certificados de nacido vivo pues no había servicios médicos; todos los niño(a)s nacían con parteras empíricas (chae).
  - El incremento de costos para los usuarios de servicios de salud, ligado a la limitada cobertura: la gran distancia de éstos con respecto a los lugares en que reside la población en zonas con importante población rural, lo que encarece el costo de acceso a dichos servicios (los costos de viaje<sup>15</sup>, estancia, alimentación y medicamentos no pueden ser asumidos por las familias, lo que lleva a que un porcentaje importante de niños(a)s sigan naciendo fuera de los centros de salud y hospitales).
  - La limitada calidad y calidez de la atención a las gestantes en algunos de estos servicios, lo que lleva a que la población en zonas rurales prefiera utilizar los servicios de parteras empíricas (denominadas *chai* en lengua local), los que fuera de implicar un costo económico menor se ven acompañados de una mayor calidez en la atención (masajes a la gestante, apoyo con el cuidado de sus otros menores hijos por la partera, etc.) que los recibidos en un centro de salud. Aunque oficialmente la

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> El costo del transporte del poblado de Yataity del Norte a la ciudad de San Estanislao (departamento de San Pedro), en donde se encuentra el hospital, equivale a US\$ 4.00 a US\$ 5.00 por persona, lo que en las condiciones de indigencia en que vive buena parte de la población rural paraguaya significa un gasto importante.

atención en hospitales es gratuita, se ha sabido de casos en que personal de salud a pretendido vender los *kits* de parto<sup>16</sup>.

- Las **barreras administrativas** que dificultan el acceso al certificado de nacimiento, las que incluyen:
  - El escaso número de oficinas de registro civil en ciertos departamentos/ zonas del país, lo que incide en las grandes distancias a recorrer/ mayores costos para llegar a las mismas, y/o, en otros casos, la mala distribución de oficinas en una misma zona. Por ejemplo, en San Estanislao, departamento de San Pedro, a sólo 2 horas en automóvil de Asunción, la oficina del REC está ubicada a 50 Km. de la comunidad más distante de su radio de influencia, mientras que en Valenzuela (departamento de Paraguari) que tiene sólo 5,000 habitantes, hay 2 oficiales de RRCC, uno de cada partido, y en Resquín existen dos oficinas de RRCC, a tan sólo una cuadra una de otra. Por otro lado, en la capital del Departamento de San Pedro, el más grande del país, no existe un oficial de RRCC.
  - Los costos "informales" asociados al registro de nacimientos. Hasta 1999 la inscripción de nacimientos tenía un costo mínimo (3,000 guaraníes –US\$ 0.60), pero se pagaba una multa de 5,000 guaraníes (US\$ 1), la que algunos oficiales de registro aplicaban por cada año de demora. Si una familia tenía varios hijos sin inscribir, estos costos se volvían imposibles de pagar. La Ley 1377 de 1999 estableció la gratuidad del registro de nacimientos (y de la cédula de identidad civil). Sin embargo, debido a que casi la mitad de los oficiales de registro civil del país son "nombrados sin sueldo" <sup>17</sup>, es decir *ad honorem*, los mismos deben autofinanciar sus ingresos, y aplican idiosincrásicamente una serie de tasas adicionales, entre las que se cuenta el cobrar por un servicio como el de registro de nacimiento, que por ley debe ser gratuito (por ejemplo, según su posición social, se cobra a las personas 15,000 guaraníes -US\$ 3- ó más).

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Antes, cuando las mujeres no podían pagar el servicio médico, dejaban en garantía el certificado de nacido vivo de sus hijo(a)s, pero algunas después ya no lo recogían. Ahora este dispositivo legal ya no está vigente. El problema de parto seguro ha sido abordado por el MSPyBS mediante distribución de *kits* de parto en forma gratuita, pero no existe evidencia de que ello haya incidido en forma significativa en un incremento del número de partos en medio institucional. En zonas rurales el menor porcentaje de partos institucionales se ve aparejado por un menor nivel educativo de las personas. El MSPyBS ha realizado campañas de promoción del parto seguro a través de las regiones sanitarias, así como de mejoramiento de los servicios de salud a través del programa de AIEPI con la OPS y a través del programa "Hospitales amigos del niño y la madre" con UNICEF. Asimismo, ha desarrollado otros programas de promoción de la lactancia materna y de atención temprana de niños (e.g. detección de retraso mental, problemas de curva de crecimiento, etc. Sin embargo, se ha observado la existencia de barreras culturales: parte de la población rural continúa prefiriendo a las parteras empíricas, en buena parte debido a los ya referidos problemas de falta de calidad y calidez de la atención pública en salud.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> En los casos en que los puestos son rentados, el salario de un oficial de registro civil es de 700,000 guaraníes más una bonificación de 150,000 guaraníes (en caso que la persona sea profesional universitario), lo que da un total de 850,000 guaraníes -US\$ 167.00 -). El registrador no recibe ningún otro monto por otro concepto, así que tiene que hacer funcionar la oficina de RRCC en su casa o local prestado, y cubrir todo otro costo (archivos, computadora, formatos, etc.).

- La ineficiencia administrativa, que se genera por el hecho de que los funcionarios no están siempre en sus centros de trabajo, pues en algunos casos sólo atienden ciertos días de la semana, y cuando la gente llega de lejos para registrar a sus hijos, no están disponibles. En otros casos, no hay formularios o libros disponibles para registrar a las personas (normalmente los oficiales de RRCC tienen que ir ellos mismos hasta Asunción cuando se les terminan los formatos y libros para comprar nuevos, y luego revenden los formatos a los solicitantes). En otros casos aún, el excesivo burocratismo de los oficiales del REC y de otras autoridades, constituye una traba para la oportuna inscripción de hechos vitales en el REC<sup>18</sup>. En general, se puede decir que en el pasado el Estado paraguayo brindó escasa importancia al tema de la identidad de los ciudadanos y el fortalecimiento del Registro del Estado Civil. Este tema recién empieza a ser una prioridad incipiente en los últimos cinco años, aunque es necesario aún crear conciencia sobre su importancia, pues no recibió mayor atención durante la dictadura. Sin embargo, es necesario consolidar aún la dinámica de la institución del Registro del Estado Civil y darle estabilidad y un manejo profesional. En los últimos 10 años el REC ha enfrentado diversas dificultades en cuanto a la continuidad de la gestión, pues ha habido 11 ministros de Justicia en 10 años, lo que ha ocasionado constantes cambios del Director del REC, que depende del anterior, con cada nueva gestión.
- La corrupción, ya que una parte importante de los oficiales de registro civil no reciban un salario y que por otro parte se carezca de esquemas de supervisión permanente de las oficinas del REC, favorece la aparición de corrupción en los procesos de registro de hechos vitales, mediante el requerimiento de coimas<sup>19</sup> y otros costos por parte de los oficiales de registro civil en caso que las personas que demandan un servicio no cuenten con la documentación necesaria y deban "regularizar" su situación<sup>20</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Por ejemplo, hasta hace poco el excesivo formalismo de los funcionarios y el temor de caer en alguna acción ilegal llevaba a que, para realizar una inscripción tardía de nacimientos después de los 15 años de edad, se debiera generar, administrativamente un "nacimiento virtual". Así, en lugar de recibir directamente los mandatos de la autoridad judicial para realizar inscripciones tardías, en algunos casos el REC se negaba a inscribir los nacimientos tardíos (de personas de, por ejemplo, 30 años de edad) a menos que el Juez ordenase adicionalmente al MSPyBS elaborar ("tardíamente") un certificado de nacimiento (cuyo desprendible devenía en la "garantía" para su inscripción por el REC). En otro caso, a raíz de la nueva ley 3156, que permite la inscripción se los niños con la presentación de 2 testigos más constancia de residencia de la madre, el comisario de un poblado del interior no quería dar dicha constancia, así que terminó dando una "constancia de que la persona X, que decía residir en el lugar Y, le había solicitado la constancia".

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Plan Internacional – Paraguay ha estimado algunos de los costos vinculados a la corrupción en la inscripción de nacimientos: Así, sobre un calculo de 40.000 niños al año que se registran con certificado de nacido vivo apócrifo o sin él, pagando un promedio de Gs. 30.000 de coima (aprox. US\$ 6), se llega a la suma de Gs. 1.200.000.000, anuales (mil doscientos millones de guaraníes – US\$ 235,000) que es pagado por el sector mas pobre de la población para registrar a sus hijos).
<sup>20</sup> Otro caso importante de corrupción detectado en las oficinas del REC en los últimos años está dado por

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Otro caso importante de corrupción detectado en las oficinas del REC en los últimos años está dado por el hecho de algunos oficiales de RRCC no asentaban la información de los hechos vitales registrados en los libros oficiales, como manda la Ley, de manera de no entregar al Estado la tasa que cobraban; por ejemplo, se realizaba una boda y se registraba en un libro paralelo, por lo que la misma en realidad no era jamás registrada en el REC y el oficial se quedaba con la tasa que había cobrado. Hoy en día más de 20,000 personas se encuentran afectadas por este problema, y se ha tenido que dar la Ley 3140 para

 Los elevados costos de judicialización de la inscripción de nacimiento, que hasta fines de 2006 se generaba en caso de ausencia del CNV, pues los juzgados se encuentran a gran distancia de las comunidades y los costos de judicializar una inscripción son una barrera para realizar este procedimiento.

Como evidencia el siguiente testimonio, muchas veces varios factores entre los antes descritos se combinan para dar como resultado la no inscripción de los nacimientos de varios niños de una misma familia durante varios años.

Tal es el caso de Leyte Gómez, agricultora, vendedora de mandioca de la comunidad de San Roque en el distrito de Yataity del Norte, que tiene 10 hijos, de los cuales 7, de entre 14 y 3 años de edad, hijos de su tercera pareja, viven con ella. La señora Leyte tiene cédula de identidad desde los 18 años de edad. Todos los niños salvo una, nacieron en casa, sea con apoyo de una partera o de una tía. Dos de sus niños habían sido inscritos en el REC antes de cumplir los 3 años de edad, pero el resto sólo pudieron serlo a raíz de una campaña masiva del Proyecto Amar (ver sección 6.2.1) en 2003. El menor de sus niños de 3 años de edad, no está inscrito. La razón para inscribir a los hijos, relata la señora, es que "en la escuela piden documento de nacimiento, sino, no los inscriben. Siempre la gente los registra, pero no al nacer." Ella se enteró de la campaña de inscripción masiva por la radio. Fue a la ciudad y averiguó. Dice que antes se pagaba multa y que por eso no había inscrito a sus hijos" <sup>21</sup>. En el pueblo de la Sra. Leyte, una copia de certificado de nacimiento en los RRCC cuesta 10,000 guaraníes (aunque oficialmente debería costar G 6,340). La señora Leyte dice que sin cédula no puede vender sus animales ni tener tierras, porque en los RRPP le piden la cédula.

- b. Entre los factores que tienen una incidencia negativa sobre la demanda de servicios de RRCC y en particular con la inscripción de nacimientos, se encuentran:
- La situación de pobreza que afecta a más de un tercio de familias del país, y en particular la pobreza extrema que afecta a familias residentes en áreas urbanomarginales y rurales distantes. Así por ejemplo, el mayor índice de subregistro del país se observa en el departamento de San Pedro, que es también en donde se observa el mayor índice de pobreza extrema. En el área urbana se observa con

regularizar una serie de actos de Registro Civil que nunca fueron registrados oficialmente. Por ejemplo, sólo en el distrito de Yataity del Norte, se tiene más de 400 nacimientos ocurridos entre 1988 y 1992 que han tenido que ser (re-) inscritos *a posteriori* en un "libro especial" (los que habían sido originalmente "inscritos" en hojas de cuaderno y no en los libros oficiales del REC). Los registradores eludían así pagar el arancel de G 2,300 (US\$ 0.45) al Estado (que era equivalente a un jornal mínimo de la época). Se ha tenido así que subsanar masivamente la mayoría de estos casos por inscripción masiva/ censo, así como 50 casos por la vía judicial.

Las familias rurales paraguayas mantienen ciertas costumbres originales de los pueblos indígenas. A los niños fallecidos a los pocos meses de nacidos se les entierra en los patios de las casas. Estas muertes pueden o no ser comunicadas a los centros de saludo o el RRCC. Los fetos no nacidos de meses son colocados en los patios de las casas (se les construye una casita –receptáculo de barro cocido- en donde son guardados en frascos en alcohol. Los niños crecen mirando con naturalidad los cadáveres de estos parientes no nacidos que son conservados por la familia.

20

mayor incidencia este problema entre la población de los bañados de Asunción, zonas de extrema pobreza de la ciudad<sup>22</sup>.

- La carencia de cédula de identidad por parte de los padres, lo que es un requisito para poder inscribir a un hijo(a) en el REC. Ello tiene que ver tanto con el saldo de población no cedulada que ha dejado el hecho de que mucha gente no fue registrada en el REC al nacer, como con el hecho de que hasta finales de los años 80, durante la dictadura de Stroessner, la cédula de identidad era una cédula de identidad policial, que servía básicamente para el control de la población civil por las fuerzas de seguridad. Por tales razones, buena parte de la población, y en particular las mujeres, carecía de este documento. Asimismo, ello tiene que ver con el carácter oneroso, en tiempo y dinero, que implica el elevado número de documentos solicitado por el Departamento de Identificaciones de la Policía para emitir la cédula en el caso de personas con inscripción tardía de nacimiento (que son una parte importante de la población (fotocopia del certificado original de nacido vivo, del certificado original de nacimiento, de la página del libro de RRCC en que se inscribió el nacimiento, etc.). Un problema adicional lo constituye el de los padres y abuelos con cédulas mal hechas, con nombres equivocados, lo que impide que un niño pueda ser registrado. Estos problemas son importantes pues de no regularizarse primero la situación de los padres en relación a la cédula, no es posible inscribir a los hijo(a)s en el REC. Por ejemplo, en Yataity del Norte (San Pedro), 2 a 3 de cada 10 padres no tienen cédula de identidad. Todo ello implica la necesidad de establecer una coordinación estrecha y acciones conjuntas entre el REC y el Departamento de Identificaciones de la Policía, la que hasta época muy reciente había sido escasa.
- La ausencia de una cultura registral en buena parte de la población, así como de conciencia sobre los derechos asociados a la identidad. En buena parte de la población no existe una actitud cultural espontánea y favorable hacia el registro de nacimientos; mientras que con frecuencia parte de la población rural desconoce la obligación de registrar en forma oportuna el nacimiento de los niño(a)s, otros inscriben a sus hijo(a)s "a última hora", por la simple necesidad de que los niño(a)s sean aceptado(a)s en la escuela. Paraguay es un país con un predominio de cultura oral, con una población que no ve mayor interés en la necesidad de formalizar la realidad con "papeles". Eso coincidía con la propuesta de la dictadura. gente veía la cédula de identidad (y la ve hasta el día de hoy) como un mero requisito policial, pues en la época de la dictadura quien no tenía cédula era apresado por la policía. Fuera de ello y más allá de los fines del control policial, no se exigía cedula a las personas. No interesaba que la gente tuviera una identidad frente al Estado que la hiciera susceptible de gozar de derechos ciudadanos. Eso, sumado al nivel educativo reducido de una parte de la población, ha dejado tras de sí un sociedad sin cultura registral<sup>23</sup>. La actitud de muchas personas frente a la obtención de documentos de identidad se resume en expresiones como "¿Para

<sup>22</sup> 1'200,000 guaraníes (US\$ 235.00) es el salario mínimo para mandos medios; un limpiador de chacra saca entre G 10,000 (US\$ 2) y G 15,000 (US\$ 3) por día de trabajo, sin comida, y en muchas familias rurales, se vive en condiciones de total indigencia con 8 ó 10 hijos e ingresos de US\$ 60 por mes.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Por lo general, la gente de limitado nivel educativo no conoce su número de cédula de identidad. Por otro lado, entre alguna gente pobre hay mucho temor a ser detenidos o tener que pagar multas por no tener papeles. Por eso no se acercan a regularizar su situación.

qué?", "eso me cuesta dinero", o "pero si yo sé que es mi hijo". En buena parte de la población no hay mayor conciencia de que la identidad es un vehículo para garantizar derechos ni se establece una relación entre identificación y beneficios sociales, pues en su mayoría la población paraguaya se ha visto históricamente desvinculada de la ciudadanía. La situación es similar en el caso de hombres o mujeres<sup>24</sup>.

- La ausencia de los padres debido a la migración al exterior del país, situación frecuente en la última década, en que niños pequeños cuyo nacimiento no fue inscrito en forma oportuna en el REC, quedan al cuidado de familiares que no tienen un mandato legal sobre los mismos, mientras que los p/madres viajan al exterior del país para buscar empleo y solventar las necesidades de sus hijos desde la distancia. Los niño(a)s que están en esta situación se encuentran en la imposibilidad e ser normalmente inscritos en el REC.
- Asimismo, en el pasado se ha observado en algunos casos rechazo cultural a la inscripción en el registro civil por parte de miembros de algunos grupos étnicos (sobre todo aquéllos exclusivamente guaraní-parlantes, en Canindeyú o Caaguazú), quienes se identificaban como perteneciendo a una etnia y no querían ser registrados como "paraguayos". En general, se observa que en los grupos

\_

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> En general, la mayoría de mujeres tiene certificado de nacimiento. Sin embargo, se presentan problemas en cuanto a la carencia de cédula de identidad civil entre mujeres del interior del país. Se dan casos de mujeres mayores sin certificado de nacimiento que no pueden sacar la cédula. En algunas regiones sí se dan casos de discriminación abierta contra las mujeres en relación con el registro de la identidad. Por ejemplo, en algunas zonas rurales no se favorece que la mujer se inscriba en el REC o el DI para que no puedan recibir herencia de tierras (negligencia intencional). Al varón si se le inscribe, porque culturalmente se considera que él es quien debe heredar. Antaño, en Caazapá los padres y maridos no dejaban ir a la escuela a las mujeres, por ello hoy en día hay más mujeres que varones analfabetas en esa zona. En los talleres organizados por la Secretaría de la mujer en distintos puntos del país se observa que la proporción de mujeres sin cédula es de aproximadamente un sexto en zonas urbano-marginales y de un tercio en comunidades rurales, en particular en zonas lejanas de Guayrá y El Chaco. 25% de hogares tienen jefe de familia mujer y en tiempos recientes se observa un incremento del número de madres solteras. En algunos casos, las madres solteras suelen retardar la inscripción del nacimiento de sus hijos en el REC hasta que éstos sean reconocidos por el padre. Otras madres no reconocen a sus hijos por falta de información. En algunos casos, cuando hay violencia familiar los varones tienden a esconder o destruir documentos de identidad de las mujeres, de manera que no puedan denunciar la violencia por no tener cédula. Autoridades de la Secretaría de la Mujer opinan que "existe un "peso cultural/ legal diferente del documento de identidad en el caso del hombre y de la mujer; en el caso de un varón casado es suficiente que el presente su cédula para contraer deudas / recibir crédito, pero cuando es una mujer casada quien pide el crédito, se le requiere acompañe la cédula del esposo".

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> El índice poblacional de los pueblos indígenas en Paraguay es relativamente pequeño (87,000 personas según el Censo de 2002 y 120,000 personas según estimaciones para el año 2007). Alrededor de 1.7% de la población del país pertenece a las etnias originarias; producto de la masiva migración de población del oeste al este del país ocurrida en los últimos 25 años, la población indígena se reparte en proporciones similares entre las regiones Occidental y Oriental del país. Entre dos tercios y tres cuartas partes de la población indígena, dependiendo del grupo en particular y zona del país en que habita, vive en condiciones de pobreza. En general, la población indígena se ve afectada por el escaso saneamiento ambiental y enfermedades carenciales. Según el Censo Nacional de 2002 sólo 2.5% de las viviendas de la población indígena cuentan con agua potable, 1.1 con desagüe, 9.7% con electricidad y 4.7% con servicio de recojo de basura. La gran dispersión en que vive la población indígena dificulta su acceso a servicios, en particular de salud. Según UNICEF, sólo 26% de las comunidades indígenas cuentan con un puesto de salud. 47% tienen un promotor/a de salud indígena y sólo 36% algún profesional médico que visita la comunidad. En 92% de las comunidades se practica la medicina tradicional. La vacunación ha reducido la mortalidad infantil entre la población indígena, pues antes era el doble del promedio nacional. Sin embargo, la mortalidad infantil en varias etnias del Chaco aún cuadriplica la tasa nacional de mortalidad

indígenas los niños acceden al certificado de nacimiento en forma más o menos oportuna, y que los adultos acceden luego, pues no se accede en tiempo y forma oportuna. El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) tiene dentro de su personal a dos funcionarios del REC que permanentemente recorren el país, aunque no se dan a basto, pues hay mucha demanda sobre todo por la necesidad para inscribir niños en la escuela<sup>26</sup>. En Filadelfia (departamento de Boquerón) y en Canindeyú algunos oficiales de Registro Civil son indígenas. Según el Censo Nacional de 2002, los grupos que presentaban el mayor porcentaje de población cuyo nacimiento estaba inscrito en el REC eran los miembros de las etnias Maskoy (92.2%), Enlhet norte (92%) y Guaná (90.1%), mientras que aquéllos con un menor número de personas con nacimiento inscrito en el REC eran los pertenecientes a las etnias Mbya (31.9%) y Pai-Tavytera (19.8%). Con respecto a la cédula de identidad civil, aunque la Policía Nacional hace operativos de registro masivo de población con un vehículo móvil en zonas indígenas, un número comparativamente limitado de personas posee aún la cédula de identidad civil entre las etnias originarias. La etnia que tenía una mayor proporción de población cedulada era la Tomaraho (78.6%), mientras que aquéllos con menor población con cédula de identidad eran también las etnias Mbya (11.9%) y Pai-Tavytera (9.4%). Igualmente, en ciertos casos se observa el problema de reconocimiento de apellidos y nombres indígenas por parte de las autoridades del REC<sup>27</sup>. Aunque en algunas localidades del Chaco Central se observa que 50% de los indígenas no tienen certificado de nacimiento, esta situación ha ido en general mejorando en el tiempo en el conjunto del país. Para la exoneración de los costos de medicamentos (un derecho de los pueblos indígenas en Paraguay) se exige la presentación del certificado de nacimiento o la cédula de identidad. El INDI<sup>28</sup> da un "carné indígena", que es supletorio de la cédula de identidad y del certificado de nacimiento a toda edad y permite circular por el país. Para su otorgamiento vale la palabra del interesado o la sola declaración de los padres, y el control es realizado a través de la comunidad. La creación de este carné fue una exigencia de los indígenas, que consideraba ser un pueblo diferente al Paraguayo. Hoy en día, por los problemas prácticos que trae el no tener cédula de identidad civil, si aceptan este documento. Algunos indígenas se quejan aún de que en la cédula diga "indígena" o "paraguayo", pero no la etnia, pues los indígenas son reconocidos por la Constitución como "pueblos" específicos.

infa

infantil. La depredación de los recursos del monte ha llevado a una disminución de la dieta alimentaria. En el Chaco eran cazadores y recolectores; en el Oriente en cambio se dedicaban principalmente a la agricultura itinerante del maíz y la mandioca. Hay poblaciones urbanas regulares indígenas en el Chaco Central (e.g. en barrios obreros).

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Según UNICEF, 67% de las comunidades indígenas cuenta con un local escolar; en 63% enseña algún maestro(a) y en 48% de casos éste(a) es indígena.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Por ejemplo, en algunas etnias no existe una "apellido" para las personas, y en otras existe la costumbre de poner a los recién nacidos el nombre del primer animal que el padre vio luego del nacimiento; por ejemplo, "tatúgui" (armadillo) es un nombre frecuente, y en ciertas zonas pueden haber muchos "tatús".

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es una institución gubernamental creada por la Ley 904 de 1981, que canaliza diversos servicios hacia la población indígena, tales como reconocimiento de las comunidades y sus líderes, inscripción en el registro civil asistencia agrícola (herramientas, semillas, asistencia técnica), defensa jurídica, adquisición de tierras, conciliación en conflictos internos, atención en salud (medicinas, prótesis, pasajes, víveres durante le proceso de recuperación –antes operaba un hospital en Asunción-), asistencia con proyectos de cooperación internacional y otros.

- 4. Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de certificado de nacimiento y cédula de identidad civil) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud
- 4.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad civil

# 4.1.1 Ejercicio de la representación civil y acceso a la justicia y a derechos civiles y políticos

El no contar con documentos de identidad afecta la capacidad de representación de las personas ante las autoridades en general y el sistema de justicia, incluyendo el derecho de reclamar, por ejemplo, una pensión de alimenticia para los hijos. La carencia del documento de identidad adulto (cédula de identidad) impide que las personas puedan empadronarse para elegir a sus representantes o ser elegidos como representantes de su comunidad. La carencia de la cédula de identidad impide el pleno ejercicio de los derechos civiles de las personas: sin su presentación ante las autoridades éstas no se pueden casar civilmente. Incluso, en la medida en que al carecer de certificado de nacimiento una persona no tiene identidad legal, de fallecer ésta tampoco podrá registrar su defunción como un hecho real.

De otro lado, sin presentar la cédula de identidad las personas no pueden adquirir legalmente bienes a nombre propio o transferirlos, dar en herencia o heredar bienes a terceros, aunque en la práctica subsiste la ambigüedad generada por la vigencia del artículo 392 del Código Civil Paraguayo, que estipula que en caso de carecer de cédula de identidad civil, un escribano o notario puede identificar a una persona en una escritura pública con dos testigos que sean conocidos del notario. Si bien los escribanos están en su mayoría exigiendo la presentación de la cédula de identidad civil, subsistiría hipotéticamente la posibilidad de utilizar dos testigos conocidos del notario en la medida en que este artículo del Código Civil no ha sido modificado.

Asimismo, para el bautismo en la Iglesia Católica, muchas parroquias solicitan el certificado de nacimiento.

#### 4.1.2 Acceso a derechos económicos y al sistema financiero

A nivel financiero, la carencia de la cédula de identidad civil conlleva la imposibilidad de devenir sujeto de crédito, cobrar cheques o abrir una cuenta de corriente o de ahorros en una identidad bancaria. En general, por razones de seguridad, la presentación de la cédula de identidad civil (es decir, la posesión de una identidad legalmente reconocida) constituye un requisito ineludible para el acceso de las personas al sistema financiero.

### 4.1.3 Empleabilidad y derechos laborales

La carencia de cédula de identidad civil priva a las personas de la oportunidad para trabajar en entidades del Estado, pues sin cédula de identidad no se pueden solicitar antecedentes penales ni policiales, que se piden con el número de la cédula. Igualmente,

para acceder al empleo en entidades privadas se requiere que las personas se identifiquen con una cédula.

### 4.1.4 Migración y libre movimiento de las personas

La necesidad de realizar trámites para viajar al extranjero pone en evidencia la importancia de la cédula de identidad civil como medio para el acceso a derechos. Sin cédula no se puede viajar por vía aérea dentro o fuera del territorio nacional, pues la Policía Nacional exige este documento. Esto constituye una situación particularmente difícil en el Paraguay, en donde existe un porcentaje importante de población que migra desde el interior y hacia el extranjero.

Asimismo, la falta de certificado de nacimiento se vuelve un problema crucial para que los familiares de un niño hagan valer sus derechos, cuando los padres de éste no se encuentran ya en el país. Se conoce por ejemplo casos de niños cuyos padres se fueron a España sin haber inscrito su nacimiento en el REC; los abuelos o tías con quienes queda deben inscribirlo para que pueda asistir a la escuela, pero como no tienen la tutela, no pueden registrarlo

Es el caso de Alfonsina, niña de 5 años nacida en el pueblo de San Estanislao. La niña vivía sola con su padre; éste se fue a otra ciudad en donde se unió a otra persona y a los 2 meses murió. La madre de la niña la recogió y la entregó a la abuela paterna. La abuela no tiene la tutela de la niña ni el acta de defunción del padre (se le enterró en el patio del predio en que vivía), por lo que hasta fines de 2006 no podía inscribir su nacimiento.

#### 4.1.5 Derechos de propiedad y acceso a tierras

Buena parte de las propiedades rurales en el país no tienen un título de propiedad. 97% de las tierras se encuentran en manos privadas. 40% de los inmuebles rurales carecen de títulos de propiedad o tienen derechos incompletos de propiedad. Esta cifra sube a 60% en el caso de las propiedades de menos de 10 hectáreas.

El Instituto de Desarrollo Rural Territorial (INDERT) maneja las tierras fiscales, expropiadas o vendidas, que son dadas a los campesinos. Las tierras se mantienen en poder del INDERT en tanto el dueño no termina de regularizar la tenencia a su favor. Muchos beneficiarios no tienen la documentación en regla, pero ceden su uso o venden sus derechos de propiedad a otros, sin haber pagado por el derecho de uso al INDERT.

Aunque las personas no se pueden casar sin presentar una cédula de identidad, según el artículo 392 del Código Civil Paraguayo, aún si una persona no tiene documentos de identidad podría hacer transacciones comerciales ante un notario público en base a dos testigos que lo identifiquen. Al menos formalmente hablando, hasta la fecha un escribano puede identificar a una persona en una escritura pública con dos testigos o cualquier documento de identificación como el certificado de nacimiento o la cédula de identidad civil. Aparentemente los escribanos están exigiendo la presentación de la cédula de identidad, pero en la medida en que sigue vigente el Art. 392 del Código Civil sobre los dos testigos, se puede utilizar esta opción.

La titulación se hace a través de la Dirección General de los Registros Públicos. El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), anteriormente denominado IBR (Instituto de Bienestar Rural) es el que crea las colonias de campesinos<sup>29</sup>, exigiéndoles lo mismo que los escribanos, es decir, basta con presentar dos testigos<sup>30</sup>.

#### 4.1.6 Derechos de los Niños y Adolescentes

En los años 90, debido a la vulnerabilidad del sistema de identidad, se incrementó el tráfico de menores, al punto que 1995 se eliminó las adopciones internacionales que se daban en forma no regulada en el país y se habían convertido en un negocio que impulsaba el tráfico de niño(a)s. En 1998 Paraguay adhirió al Convenio de La Haya, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional. Se volvieron más estrictos los procedimientos para la realización de adopciones y se creo el Centro de Adopción, que depende de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y que supervisa y norma estos procesos.

#### 4.2 El acceso a la Educación

## 4.2.1 Indicadores educativos en Paraguay<sup>31</sup>

Según información del Ministerio de Educción y Cultura (2006), la cobertura neta de educación pre-escolar es 67%. La cobertura de educación básica es (matrícula neta) es 98% en primer ciclo (hasta 6°), y 58% en segundo ciclo (hasta tercer año de secundaria). La cobertura neta de la educación media (4° y 5° año) es de 40%, lo que implica un incremento de la deserción conforme se avanza de un nivel al siguiente. La educación pública representa cerca del 85% de la oferta educativa de nivel primario y secundario. El gasto publico en educación equivale a 4.3% del PBI. No se observan diferencias de matrícula por género. Existe en el país 7% de población analfabeta, la mayor parte de ésta está ubicada en zonas rurales; en el departamento Central el porcentaje es 9% por la población migrante pobre que vive en los Bañados.

## 4.2.2 La carencia de certificado de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación

Para ser matriculado en la escuela se exige la presentación del certificado de nacimiento. Si el niño(a) carece de éste, se suele admitirlos como oyentes y se les da un

26

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> En el caso de las etnias originarias, 60% de las comunidades indígenas tienen tierras reconocidas por el Estado a través del INDI. Se reconoce a los líderes y se realiza un censo de población interno, a cargo del propio INDI; se toma la palabra de los presentes, y se incluye a los ausentes, utilizando como indicador la vivienda (por cada vivienda se considera "una familia" -con frecuencia los indígenas se casan a corta edad, alrededor de los 14 años de edad-). Cada comunidad decide internamente el uso de las tierras. El 98% de las comunidades tiene sus tierras indivisas, no parceladas.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Las leyes que especifican estos mecanismos son: la ley 2419/04 - ley que crea el INDERT; la ley 1863/02 - estatuto agrario; la ley 1294/87 - ley orgánica municipal en vigencia (actualmente vigente); la ley 1909/02 - ley de loteo o loteamiento; además del código civil (Art. 392) y de ley 879 - código de organización judicial.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Fuentes: Ministerio de Educación y Cultura, Banco Mundial.

plazo para regularizar su situación. Sin embargo a medida que pasa el tiempo las presiones crecen y para pasar de 6º a 7º generalmente el requisito se vuelve obligatorio y no se permite la continuidad de la asistencia a la escuela si no se presenta el certificado. En este sentido, la carencia del certificado de nacimiento constituye una barrera para la continuidad de la educación de los niño(a)s, en particular en el sector urbano. Si no son impedidos de estudiar, los niños se aburren de la continua exigencia y dejan de asistir a la escuela.

Por esta razón, se observa un incremento importante del número de inscripciones tardías de nacimientos hacia la edad en que los niños finalizan la primaria e inician la secundaria. Como en la mayor parte de casos se carece del certificado de nacido vivo, la gente suele pagar una coima para "regularizar" sus omisiones ante los oficiales de registro y muchos niño(a)s son inscritos a pesar de no contar con certificado de nacido vivo. Este problema se presenta en mayor medida, aunque no exclusivamente, en zonas rurales; en algunas escuelas, a los niño(a)s que caen en esta situación los maestros los ponen como oyentes, no matriculados oficialmente, en las aulas.

La familia Vergara vive en Yataity del Norte (departamento de San Pedro) y tiene 10 hijos, de entre 14 años de edad y 6 meses de nacido; sólo el mayor de los hijos, que fue sietemesino, nació en un servicio de salud y fue inscrito en el RRCC. El resto, por razones económicas, nació con ayuda de una partera y careció durante años de inscripción en el RRCC. El menor aún no ha sido inscrito. En el año 2004, aprovechando una campaña de inscripción masiva de nacimientos, de la que fueron informados por las profesoras de la escuela, la familia inscribió a 8 de sus hijos a la vez. En la escuela le permitían que el segundo de sus hijos, hoy de 12 años de edad vaya a la escuela como oyente, pero conforme pasaban los años le pedían que lo retire. Los niños van caminando diariamente 4 Km. desde su casa hasta la escuela. Ahora la escuela exige certificado de nacimiento, sino no le entregan la libreta de calificaciones y tiene que ir hasta el MEC.

En las escuelas indígenas hay mayor tolerancia frente al problema de la falta de certificado de nacimiento de los niño(a)s<sup>32</sup>. En Diciembre de 2006 el MEC aprobó el Reglamento de Educación Inicial y Pre-Escolar que rige desde 2007 y que en su artículo 51, numeral "b" establece si bien la presentación de certificados de nacimiento y vacunación es obligatoria para inscribirse en la escuela, la carencia de éstos no será un impedimento para la inscripción. El artículo 52 establece que "en caso que los padres no dispongan de la documentación requerida, el director de la escuela, docente o técnico zonal de educación inicial deberán apoyar a los padres o encargados afectados en la gestión de la misma, para su cumplimiento durante el año lectivo, ya sea para proporcionar la información adecuada sobre los requisitos y locales de expedición de dichos documentos así como para facilitar la conexión con dichos servicios públicos (CODENI, Registro Civil del distrito, Hospital Materno Infantil del Distrito, otros)".

Por tanto, en adelante la falta de certificado de nacimiento no debería ser motivo para excluir a los niño(a)s de la escuela. Sin embargo, mientras esta directiva es difundida y llega a ser aplicada en cada rincón del país, la carencia de certificado de nacimiento

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Existen unas 450 comunidades indígenas y en por lo menos la mitad de ellas hay escuelitas con maestro indígena, pero no todas están reconocidas por el MEC. Se estima que existirían más o menos unas 200 escuelas indígenas reconocidas en el país (Fuente: INDI).

puede continuar siendo en la práctica, en muchos lugares, una barrera para el acceso a la educación.

Desde 2006 el MEC está haciendo una suerte de "censo" de niños sin certificado de nacimiento en las escuelas, mediante la aplicación por los maestros de una ficha de información por alumno que aborda diversos temas. Esta ficha, distribuida a nivel nacional, debería permitir orientar mejor en el futuro las acciones de inscripción masiva promovidas por el RRCC.

En otros casos, cuando la escuela tiene un funcionamiento inclusivo, la misma puede actuar como un eje para impulsar tanto la conciencia sobre el derecho a la identidad como la inscripción efectiva de los nacimientos en el RRCC.

Es el caso de la escuela Brizio Vera, en Yataity del Norte. Esta escuela de 1º a 6º antes tenía una capacidad para 110 alumnos, pero debido a la migración a la ciudad y el exterior está experimentando inestabilidad en la matrícula escolar. Desde 2006 están presionando a los padres de la comunidad para que envíen a sus hijos al preescolar pues muchos no le dan importancia a ello no le ven la utilidad. Asimismo realizan acciones para crear conciencia sobre la necesidad de inscribir el nacimiento de los niño(a)s. Hasta 2005 los niños llegaban sin certificado de nacimiento al pre-escolar; ahora los padres son mas concientes de la necesidad. La presión de la escuela es constante; si los padres no tienen recursos económicos, las profesoras ponen la plata para llevarlos. Algo similar sucede con los adultos que no tienen documento y no pueden inscribir a sus hijos. Si un niño llega sin documentos se le acepta pero se habla con los padres para solucionar el problema. Hace 2 años se inscribió a 30 niños vía una campaña masiva. Ahora sólo hay un niño en preescolar sin certificado de nacimiento y otro más (de 90) sin cédula de identidad civil. Según la escuela, de 20 niños que ingresan a preescolar, 10 a 12 llegan a secundaria y sólo 3 terminan la secundaria.

Plan Internacional – Paraguay está implementando una propuesta-piloto en Guayrá y Pariguarí, promoviendo que el Oficial de Registro se acerque anualmente a las escuelas, de manera de captar los casos de niños(as) sin certificado de nacimiento y darle solución en forma directa.

### 4.3 El acceso al sistema de atención en Salud

## 4.3.1 Indicadores de salud en Paraguay<sup>33</sup>

La tasa global de fecundidad en Paraguay (2002) es 3,55. Alrededor de 50,000 familias tienen 10 hijos o más. Incide sobre esta realidad la fuerza de las creencias religiosas, el limitado nivel educativo de la población rural y las dificultades de acceso a la contracepción. La tasa de mortalidad infantil en el primer año de vida es de 20/1000 n .v. La cobertura de inmunizaciones alcanzó 90% en 2005. La tasa de mortalidad materna es la más elevada en Latinoamérica (192/100 mil n.v.). La expectativa de vida es 71.4 años (2005).

-

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Fuente: Banco Mundial.

Según resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2004, publicados en 2006, sólo 52,3% de la población paraguaya tiene acceso a consulta médica. Se estima que el sistema de salud cubre a 40% de la población menor de 15 años, a 25% de las mujeres en edad fértil y a 65% de la población materno infantil.

El Sistema de Salud Paraguayo comprende los servicios provistos por los establecimientos del Ministerio de Salud (MINSA), que cubre a 65% de la atención, de los 96 servicios de salud del Instituto Paraguayo de Seguridad Social (que cubre 16% de la población atendida), el sistema policial-militar (7%) y los servicios privados (12% de población atendida). Sólo 18.4% de la población tiene acceso a seguro de atención en salud.

La Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República ejecuta el programa Red de Protección y Promoción Social, que brinda un subsidio familiar a cambio del compromiso de las familias de garantizar la vacunación y asistencia a la escuela de niños. Asimismo, la SAS ejecuta el programa de alimentos PROAN, destinado a niños menores y mujeres embarazadas. El Ministerio de Salud está por ejecutar, con fondos de la Unión Europea (Euros 1.000.000), un programa para mejorar la cobertura de agua segura, saneamiento ambiental y de parto institucional en 46 comunidades consideradas como las más pobres de acuerdo por las NBI.

## 4.3.2 La carencia de certificado de nacimiento o cédula de identidad civil como barrera de acceso a servicios de salud

La cobertura de atención en salud es universal y gratuita por ley. En los establecimientos pertenecientes al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social **no se solicita documentos para acceder a servicios primarios de salud**, sólo se usa el número de ficha médica/ historia clínica, que es autogenerado. En el caso del sistema informático peri-natal se utiliza la cédula de identidad, pero ello no constituye un impedimiento para la atención en salud.

Sin embargo, a los servicios del Instituto Paraguayo de Seguridad Social (al que está afiliado un porcentaje reducido de la población<sup>34</sup>) sólo se puede acceder mediando la presentación de la cédula de identidad.

A pesar que la carencia de documentos de identidad no implica una barrera para el acceso a los servicios de salud, el subregistro de nacimientos sí tiene un efecto indirecto adicional sobre la eficiencia del sistema de atención en salud: Si se ignora cuántas personas existen realmente en un determinado ámbito geográfico, no será posible planificar en forma precisa los recursos que se requieran para la adecuada atención de la misma, lo que incidirá en forma negativa sobre la calidad y cobertura de la atención en salud.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Los funcionarios públicos no están inscritos en la seguridad social sino tienen un seguro privado.

## 4.4 Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo

La Red de Protección y Promoción Social es un programa de reducción de pobreza mediante transferencia condicionada de dinero, iniciado en 2005 por el Ministerio de Desarrollo Social, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa opera en 4 departamentos: San Pedro y Caazapá (en donde se inició en 2005), y Caaguazú y Canindeyú (en donde se inició en 2006). En 2007 el programa se ampliará al departamento de Concepción y a otros 5 departamentos, para pasar de 9,000 familias beneficiarias a principios de 2007, a 27,000 familias beneficiarias a principios de 2008. El programa da apoyo 12 meses por año a hogares constituidos por madres o padres con hijos, brindando como complemento nutricional a las familias un subsidio de 60,000 guaraníes (US\$ 12) por cada niño (hasta los 14 años de edad), hasta un máximo de 4 niños por familia. Asimismo, el programa brinda a las familias un subsidio de 30,000 guaraníes (US\$ 6) por niño para asegurar la asistencia a la escuela y la realización de controles de salud. El monto máximo de subsidio es de 180,000 guaraníes (US\$ 36) por familia / mes. El programa se basa en el principio de co-responsabilidad entre las familias y la institución, por el cual, a cambio de los subsidios, las familias se comprometen a asegurar la vacunación oportuna de sus hijos, la asistencia de los niños de 6 a 14 años a la escuela por lo menos 85% del total del curso escolar), la implementación de una dieta familiar balanceada, a través de la producción para el autoconsumo y la participación en actividades de apoyo socio-familiar, a cargo de guías familiares (un guía por cada 100 familias), quienes realizan visitas, consejería y talleres de capacitación. Si las familias no cumplen con alguna de estas condiciones, se descuenta un monto proporcional del subsidio.

El programa se encuentra focalizado en familias ubicadas en el primer quintil de pobreza. Para la selección de las comunidades que se benefician del programa se analizó el índice de priorización geográfica y el índice de calidad de vida (ICV), en base a información sociodemográfica del censo y estadísticas por departamento y distrito (el ICV tiene un nivel de detalle distrital).

Para el programa es fundamental que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad, pues la ayuda se entrega vía el PNUD y el Banco Nacional de Fomento, incluso a través de un cajero móvil, y se exige que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad. Si la madre no tiene documentos, temporalmente esto se suple con la cédula de identidad del esposo/ padre de familia. A las familias en que la madre carece de cédula de identidad se les da un tiempo para regularizar su situación. Se espera que del monto del primer mes del subsidio paguen su traslado a las oficinas de RRCC (la primera cédula de identidad es gratuita). Se plantea los beneficiarios que si en 3 meses no cuentan con la documentación se suspenderá el pago del subsidio (luego, cuando subsanen el problema, se les reembolsará retroactivamente el subsidio no recibido). El programa tiende a agrupar a beneficiarios que tienen este problema y realiza los arreglos para que puedan hacer su trámite juntos (se empadrona a los beneficiarios en una planilla previa y se tramita ésta con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, coordinando para que cuando se dé el primer

pago del subsidio, personal de esta institución vaya al lugar y se haga una inscripción masiva y se tome la foto a los beneficiarios)<sup>35</sup>.

El programa Red de Protección y Promoción Social no realiza aún campañas periódicas de sensibilización sobre el derecho a la identidad. A nivel de los pobres extremos, se observa un mayor número de indocumentados entre las mujeres que entre los varones. Unas 500 de 9,000 mujeres beneficiarias del programa (5.5%) tienen dificultades importantes para sacar sus documentos. La mayoría de niño(a)s beneficiarios tiene certificado de nacimiento, el problema es con los niños más grandes, mayores de 2 años. De otro lado, 3% de las madres no tienen inscripción en el Registro del Estado Civil. El porcentaje a nivel de los niño(a)s es similar. Como no se puede resolver el problema con facilidad, se coordina con la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia y con el Ministerio de Justicia (REC) para resolver el problema.

La mayoría de niño(a)s beneficiarios nació con ayuda de una partera empírica y sus padres fueron al centro de salud para que les den un certificado médico. El programa no trabaja con comunidades indígenas. Uno de los criterios para la implementación del programa en un distrito es que haya una oferta adecuada de servicios de salud; sino, se genera ésta vía convenio con el MSPyBS. Por el lado educativo, se requiere que exista en la comunidad una oferta educativa hasta el 9º de Educación Básica.

## 5. El funcionamiento del Registro del Estado Civil y del Departamento de Identificaciones

## 5.1 La organización del sistema de registro civil y de identificación en Paraguay

EL registro civil nace hacia 1890, separado del proceso de identificación y de la justicia electoral. El Departamento de Identificaciones, encargado de la emisión de la cédula de identidad civil, se creó hacia 1900. En esa época, como a lo largo de los más de 50 años de dictadura Stroessnerista, el Estado manejaba los datos relacionados con la identidad de los ciudadanos en base a un criterio represor, de control de la identidad e información sobre antecedentes y prontuario de las personas. Durante los años 90 hubo un proyecto de ley para fusionar el Registro del Estado Civil con el Departamento de Identificaciones, pero no prosperó. Se planteó asimismo fusionar ambos con el Tribunal Superior de Justicia Electoral, pero dicha iniciativa tampoco prosperó. El sistema de registro civil es "centralizado" recién desde 1996; ante el juez de paz tenía también el poder de inscribir en el RRCC. Hoy en día existen voces que plantean que el REC pase a ser una secretaría nacional, independiente del Ministerio de Justicia.

Desde hace 20 años en el REC hay más de 450 oficinas (482 en 2006) de las cuales la mitad no tiene presupuesto ni salario, es decir, funcionan bajo un esquema supuestamente *ad honorem*, sin embargo, dicho esquema favorece la corrupción de funcionarios y la falta de supervisión. El asunto no tiene que ver con la distancia ni con la dificultad del Estado para atender gastos en las zonas más distantes, de escasa densidad poblacional: Ya a apenas 30 Km. de la capital existen oficinas de registro civil *ad honorem*, pero se carece de fondos para movilidad y supervisión de funcionarios. En

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Para obtener la cédula de identidad se requiere presentar una partida de nacimiento, certificado de vida y residencia (que se obtiene con una declaración de 2 testigos ante la comisaría y un certificado de inscripción de RRCC, de hasta un año de antigüedad (con un costo de entre 5 mil y 10 guaraníes).

realidad no existen/ no habían requisitos claros para ser registrador. En muchos casos los nombramientos de funcionarios para estos puestos han sido objeto de favor político. Cuando se hace concursos, a veces los candidatos ya vienen con un decreto de nombramiento en la mano.

En realidad, **el REC carece de una estructura operativa adecuada.** La Ley 1266/87, que reglamenta el funcionamiento del REC, establece la creación cabeceras departamentales del REC, pero por falta de presupuesto en la práctica éstas nunca se implementaron<sup>36</sup>. Por ello, cada hecho vital que es inscrito en una oficina de RRCC es asentado en dos libros, uno para la oficina central del REC en Asunción, y otro para la oficina de origen. Según la Ley, los oficiales de RRCC tienen la obligatoriedad de enviar informes mensuales (de nacimientos, matrimonios, defunciones y otros) a la Oficina Central en Asunción, pero eso no se hace por la distancia y porque la oficina central, como no había cabeceras departamentales, el REC carece de un sistema de supervisión<sup>37</sup>. Asimismo, existen como se señaló anteriormente, dificultades en la logística<sup>38</sup>.

A pesar de la reciente informatización del REC en 2006 a nivel de Asunción en base a un proyecto del Ministerio de Justicia y Trabajo financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado con el apoyo de la OEA, no existe inscripción en línea, pues la ley no lo faculta, por lo que se sigue inscribiendo los hechos vitales en libros por duplicado<sup>39</sup>. Salvo en el caso de los actos realizados por la sede central de Asunción, la

-

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Antes de que en 1987 se diera la Ley 1266, se carecía de un reglamento de la ley de creación del REC (que data de finales del siglo XIX). Algunos registradores en zonas rurales no conocen aún el reglamento de la institución, por lo que interpretan la ley según su criterio.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> La carencia de un sistema universal de contratación de funcionarios rentados y de supervisión de los mismos devino, como se mencionó anteriormente, en un sistema por el cual los funcionarios terminaron por "autofinanciar" su función por cualquier medio, incluyendo la omisión de declaración de hechos vitales/ pago de derechos registrales a la oficina central del REC. La Ley 1266 especifica que se requiere expedir recibos del Ministerio de Justicia y Trabajo (que dependen de la unidad de Administración y Finanzas de dicho Ministerio). Sin embargo, en la práctica se daba los servicios sin expedir un recibo al usuario y utilizando cualquier cuaderno, en lugar los libros registrales. Eso ha creado miles de "inscripciones" (principalmente de nacimientos y matrimonios) que carecían de inscripción registral oficial y por lo tanto no era válidas. Para subsanar este problema se debió dar la Ley 3140/2006, que establece la (re-) inscripción de estos hechos vitales en "libros especiales". De otro lado, la Ley 1266/87 fijaba un procedimiento especial para la inscripción de mayores de edad en el REC: La "inscripción por declaración personal", en base a la presentación de un informe del Departamento de Identificaciones (negativa de cédula), un certificado de vida y residencia y 2 testigos. Sin embargo, en la práctica en varias oficinas del RRCC se abusó de este procedimiento (el único requisito que se chequeaba era ver que fueran mayores de edad, lo que permitía que hubiera gente que había obtenido varias identidades, incluyendo algunos narcotraficantes. En el año 2002 se reglamentó el artículo 62 de la ley 1266, de manera de corregir este problema. Igualmente, aunque legalmente la inscripción de nacimientos es gratuita desde 1999, algunos oficiales de registro siguen cobrando aún 15,000 guaraníes (US\$ 3) o más por este servicio, por lo que es necesario difundir entre la población la gratuidad de este servicio. Antes de 1999, las multas y costos de la inscripción tardía dependían de las decisiones de cada registrador, e iban de 5,000 a 100,000 guaraníes (US\$ 1 a US\$ 20) dependiendo de la posición económica del usuario.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> El oficial viene a la ciudad y compra los libros y valores y luego los revende a la población, por ejemplo a G 10,000 por cada copia (US\$ 2) por copia para cubrir sus costos de pasajes y viáticos (en Asunción los mismos valores se venden a G 6,340 –US\$ 1.25-). Para retirar un libro nuevo se tiene que entregar el que ya se llenó (se entrega cada libro cuando se termina –un libro = 200 inscripciones-). El costo oficial de cada copia posterior es 5,340 Guaraníes (US\$ 1.05) para certificados de nacimiento, matrimonio o defunción, pero varía entre una oficina y otra.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> A raíz de la reciente informatización del sistema, en la sede central del REC en Asunción los padres ahora firman una declaración jurada (la que es revisada y corrigida antes de ingresar datos), se ingresa los datos a la computadora y en 20 minutos se puede tener una copia del certificado de nacimiento. El

ley no permite que se otorgue certificados de un departamento en otros departamentos (ello debe hacerse con el documento original a la vista)<sup>40</sup>.

Por ello, a pesar de que en Paraguari se ha establecido la primera "cabecera-piloto" para que administre/ supervise el sistema, subsiste la necesidad de crear cabeceras principales en capitales de provincias e intercomunicar las bases de datos de las mismas. A mediados de 2007, se firmó un Convenio entre el REC y 8 gobernaciones, de manera que la sede del REC en las cabeceras departamentales pueda estar ubicada en el edificio de la gobernación. Asimismo, es necesario que el Estado central dote al REC de los recursos presupuestales suficientes para garantizar su viabilidad operativa. Por ejemplo, aunque en base al provecto del Ministerio de Justicia y Trabajo con apovo de BID/OEA el REC mudará su sede a un edificio propio y más moderno en Asunción, se carece aún de un rubro presupuestal para asegurar su mantenimiento. En 2007 el REC cuenta con aproximadamente 120 empleados en su sede de Asunción y alrededor de 500 oficiales de registro civil a nivel nacional. En el mediano plazo, será necesario realizar una evaluación y mejor selección de funcionarios, en vistas a que el REC conserve a los oficiales de registro más capacitados y profesionalice mejor la función registral. Será asimismo necesario redistribuir oficinas y funciones, de manera de garantizar una inversión más eficiente y oportuna de los recursos del Estado central y de la cooperación internacional.

Existen delegaciones del REC en 7 hospitales y maternidades de la capital (en el Hospital de la Cruz Roja, el Materno-infantil, el Militar, el IPSS, el del Barrio Obrero, el Centro de Salud No. 5, etc.). En Ciudad del Este, el oficial del REC de la localidad asiste los días sábado al hospital del Instituto Paraguayo de Seguridad Social a inscribir los nacimientos ocurridos en la semana.

La emisión de la cédula de identidad civil se encuentra a cargo del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (DI). El departamento de Identificaciones tiene 28 oficinas regionales (responden todas al jefe) y opera en forma permanente un registro móvil/ itinerante en localidades distantes, que se acerca a las comunidades y escanea la foto y huella digital de las personas que requieren una cédula. Las oficinas más importantes del DI están interconectadas entre sí.

El Departamento de Identificaciones cuenta con un sistema informático del año 1990, que no brinda seguridad ni permite controles de auditoría (no permite supervisar a los funcionarios a cargo). No tiene base de datos facial, de huellas ni firma propia. Trabaja con un servidor de Thomas de la Rue (del año 2000). La sección de

proceso de informatización de bases de datos se encuentra bastante avanzado, habiéndose completado al 100% la base de datos de nacimientos, y faltando 18% de de la base de datos de defunciones y 70% de la

base de datos de matrimonios.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Por ello, para "descentralizar" el sistema a Paraguari en una prueba piloto, el REC ha tenido que destacar a un funcionario de su sede central, que actúa en nombre de ésta. En este marco, Asunción y Paraguari se encuentran informatizadas pero es todavía un sistema estático, no interconectado, pues la base de datos de Iparaguari no se puede actualizar en línea. En base a fondos del proyecto BID-OEA (ver sección 6.2.3), el REC ha planteado abrir sus próximas direcciones departamentales en las ciudades de Encarnación y Coronel Oviedo, a donde se "descentralizaría" (copiaría) la base de datos central y se comisionaría a un funcionario de la oficina central de Asunción. Ello permitiría que cualquier persona de cualquier otro punto del país pueda sacar copia de sus actas, si es que están digitalizadas en la base de datos del REC. En el marco del plan experimental se estaría poniendo también cabeceras departamentales en 2 departamentos fronterizas (Itapúa y Alto Paraná - Ciudad del Este-).

dactiloscopía aún no está informatizada. A fines de 2007, por medio del proyecto Umbral, el DI contará con el sistema biométrico AFIS.

El DI produce entre 60,000 y 70,000 cédulas mensuales y unas 840,000 cédulas anuales, lo que incluye reposiciones y cédulas de niños y adultos. No se da de baja las cédulas, así que no se sabe cuántos ciudadanos activos hay. Existen casi 6'000,000 de cédulas de identidad civil, entre niños y adultos. En el DI trabajan 549 personas. El Departamento de Identificaciones tiene una alta rotación de personal, lo que no da estabilidad al Programa Umbral. La capacidad técnica de su personal es limitada, lo que significa un problema importante para la modernización tecnológica que se viene a partir del Programa Umbral.

La primera cédula es gratis. El duplicado cuesta 8,500 guaraníes (US\$ 1.70). La fabricación de la cédula está centralizada en Asunción. Demora entre 6 meses y un año para la entrega<sup>41</sup>. El DI de a los ciudadanos una contraseña de valor limitado mientras tanto. No obstante lo anterior, los plazos oficiales para la emisión del documento son de 18 días hábiles para la primera cédula de identidad, 8 días hábiles para renovaciones, y 6 a 7 días para duplicados. El Departamento de Identificaciones también emite los pasaportes (entre Enero de 2006 y Marzo de 2007 emitió 107,439 pasaportes). El costo de un pasaporte es de US\$ 115.00 Los plazos oficiales para la entrega de pasaporte son de 6 días hábiles la primera vez y 2 días para las prórrogas o renovaciones del documento. El certificado de antecedentes policiales demora 30 minutos en ser obtenido.

Desde la época del gobierno de Stroessner, la cédula de identidad la da el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, según el Artículo 6 de su ley orgánica (e.g. "funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional"). Hasta 1984 la cédula de identidad era en realidad una "cédula de identidad *policial*", que ligaba el número de la cédula con un número de prontuario de delitos. Se buscó reemplazar este documento con un documento de identidad civil

La Policía tiene dos funciones: de seguridad pública y de servicio. También cuando elabora los documentos, la Policía mantiene esta doble perspectiva, y no separa la función de identificaciones de su propia función investigativa; más que como una herramienta para el acceso a derechos, la identificación de personas es vista como un medio para fortalecer la lucha contra el delito. La policía todavía mete gente presa en el interior del país por no tener documentos. Se mantiene una visión de la identidad desde la perspectiva de la seguridad pública y no desde una perspectiva de derechos ciudadanos.

El sistema electoral usa la base de datos del Departamento de Identificaciones, pero no tiene cómo depurar el padrón electoral, lo que en el pasado ha dado lugar a acusaciones de fraude en ciertas circunscripciones. Desde los años 90 los partidos políticos promueven que los adultos, más no los niños, obtengan una cédula de identidad. La base de datos del DI se usa también para generar los pasaportes y es también utilizada por instituciones del Ministerio Público y la Justicia paraguaya.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Obtener la cédula de identidad demora hasta 2 años si el trámite se realiza desde Yataity del Norte. La renovación de una cédula en la sede central puede llegar a demorar hasta 8 meses. El trámite más rápido se realiza en 22 días.

En la práctica, el sistema nacional de identidad paraguayo se caracteriza por una bicefalia entre el Registro del Estado Civil y el Departamento de Identificaciones.

En el pasado existió un permanente conflicto de competencia entre el DI y el REC, por lo que ambas instituciones no trabajaban en forma coordinada ni cruzaban la información generada por cada institución<sup>42</sup>. En época reciente (Mayo de 2007) el Ministerio del Interior, sector al que pertenece el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional y el Ministerio de Justicia y Trabajo, sector al que pertenece el REC, firmaron un convenio por un año por el cual, el DI proporcionará al REC datos de filiación de las personas, contenidos en su sistema informático, de manera que el REC pueda relacionar las actas que obran en su poder con el código-identificador civil del documento de identidad. A partir de Junio de 2007, el Departamento de Identificaciones cuenta con personal que brinda servicios en la nueva sede del REC y que más adelante estará presente en las futuras oficinas-cabeceras departamentales del REC. Por su parte, el REC tendrá presencia y brindará servicios en las 28 Oficinas del DI a nivel nacional, incluyendo la oficina central del DI. Se podrá realizar intercambio de información on-line entre ambas instituciones. Asimismo, el DI ampliará su presencia con oficinas en ciertos hospitales, tales como el del Instituto Paraguayo de Seguridad Social, los Hospitales del Ministerio de Salud y Bienestar Social y el Hospital de la Cruz Roja.

Como el Departamento de Identificaciones está fuera del centro de la ciudad de Asunción no puede acceder a ala red de fibra óptica del gobierno. Aprovechando que el REC mudará su sede a un local cercano al del DI, el Programa Umbral auspiciado por USAID apoyará la articulación de la base de datos del REC con la del DI, de manera de generar cruces de información. La idea es incrementar la fiabilidad general de la información.

#### 5.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC e Identificaciones

### 5.2.1 Inscripción de nacimientos

Para la obtención del certificado de nacimiento (Ley 836/80) se requiere presentar el certificado de nacido vivo, el que es emitido directamente por el centro de salud cuando el parto ha ocurrido en un medio institucional, o por el centro de salud en caso de parto extra-institucional, siempre y cuando ello sea certificado mediante la presencia/ testimonio de la partera empírica que asistió el parto y de dos testigos.

Recientemente (Diciembre de 2006, en vigencia desde Enero de 2007) la Ley 3156 modificó el artículo 55 de la ley de registro civil, que exigía certificado de nacido vivo para registrar un nacimiento. Ahora se puede utilizar en forma supletoria el testimonio de 2 testigos. Anteriormente, si no había un certificado de nacido vivo, se debía judicializar el procedimiento de inscripción en el REC/ certificado de nacimiento. Antes

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> A pesar de que en la Policía también se había verificado en el pasado problemas de corrupción y fraude de documentos, hasta 2006 ésta mantenía una actitud de desconfianza frente a la veracidad de la información proveniente del REC y mostraba resistencias interconectar bases de datos e intercambiar información.

se aplicaba una multa a las inscripciones tardías, ahora hay gratuidad hasta los 15. A los 18 años uno puede inscribirse ante juez por declaración personal<sup>43</sup>.

Para la inscripción de un recién nacido, la ley dice que basta con el reconocimiento de uno de los padres, pero especifica que al momento de declarar un nacimiento los padres deben acreditar su identidad con su cédula de identidad civil. Una persona puede ser registrada en el REC en cualquier punto del país, aunque se da preferencia al lugar donde residen los padres.

La Ley 1266/87, Art. 55 especificaba que si el parto ocurría sin asistencia médica, se puede comunicar dentro de los 8 días en la capital y de los 15 días en el interior al profesional de salud, para que emita certificado de nacido vivo. Los centros de salud exigen dos testigos aparte de la partera empírica. El Art. 54 de la misma Ley indicaba que la inscripción oportuna de los nacimientos se verificaba a los 30 días en la capital y 60 días en el interior; las tardías, hasta los 15 años de edad.

La Ley 1377/99 estableció la gratuidad del certificado de nacido vivo (otorgado por un servicio de salud), del certificado de nacimiento (otorgado REC) y de la expedición de la cédula de identidad civil (otorgada por el DI).

#### 5.2.2 Cédula de identidad civil

Para obtener la cédula de identidad civil es necesario presentar el certificado de nacimiento. No existen límites de edad ni multa ni edad mínima para obtener el documento. Los requisitos para obtener la cédula de identidad no están fijados como en otros países por una Ley, sino por una norma interna de menor jerarquía, una resolución de la Jefatura de la Comandancia General de la Policía.

La primera cédula es gratuita, incluyendo el costo de la fotografía, y puede ser obtenida en cualquier punto del país, incluso distinto de aquél en que fue obtenido el certificado de nacimiento. Para obtener la CIC, oficialmente sólo se requiere presentar el certificado de nacimiento original del interesado y una fotocopia de la CIC del acompañante del interesado en caso de ser menor de edad<sup>44</sup>.

Sin embargo, en la práctica, aunque el reglamento fija requisitos más simples, para otorgar una cédula de identidad a un menor de edad el Departamento de Identificaciones pide requisitos excesivos, tales como: Fotocopia del acta de registro de nacimiento (y si no se tiene la copia, se debe ir a buscarla al pueblo donde se nació), fotocopia del certificado de nacido vivo, certificado de nacimiento original del interesado, comparecencia del menor, certificado de vida y residencia, fotocopia de las cédulas de los padres.

<sup>44</sup> La cédula de identidad civil debe ser renovada cada 10 años. Sin cédula de identidad no se puede viajar al extranjero.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Para realizar una declaración jurada de carácter personal a los 18 años se requiere: negativa de inscripción de cédula (gratuita), certificado de vida y residencia (otorgado por la Policía Nacional; costo: 10,000 guaraníes); chequeo dactilar; si se desea que conste la identidad de padres se debe hacer una declaración de filiación.

En caso las personas hubiesen realizado una inscripción tardía en el REC se requiere, para obtener la cédula de identidad civil: El certificado de nacimiento original del interesado, certificado de vida y residencia original expedido por la Comisaría o Juzgado de Paz jurisdiccional correspondiente a su domicilio, constancia de nacido vivo, con la firma, sello personal e institucional y número de registro profesional del Director del Hospital donde nació, copia del libro del acta de inscripción autenticada por el oficial de Registro Civil, si es varón mayor de 18 años libreta de Baja o Certificado de Objetor de Conciencia, fotocopia de cédula de los padres/ acompañante o certificado de defunción original, en caso de padres fallecidos.

A pesar de todos los requerimientos mencionados, un problema relativamente frecuente es el desfase que se encuentra entre el nombre que figura en el certificado de nacimiento y el que figura en la cédula de identidad civil.

6. La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC y de otras instituciones frente al problema del subregistro de nacimientos y de cedulación de personas

## 6.1 La toma de conciencia sobre el problema. Las leyes y campañas especiales de documentación

El tema de los RRCC no era un tema importante dentro de la agenda interinstitucional en el Paraguay hasta el año 2000, en que la Pastoral Social realizó campañas sobre el tema y se hizo una investigación que puso sobre el tapete la magnitud del problema y las dificultades relacionadas con el mismo. A partir de 2002, con apoyo inicial del Proyecto Amar, y posteriormente de Plan Internacional Paraguay y Global Infancia, se realizó la investigación *Déficit en el Registro de la Niñez 1992 -2002*, mediante la cual trianguló información proveniente de las proyecciones de población de la DGEEC (proyección de nacimientos), información del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (certificados de nacidos vivos expedidos) y del Registro del Estado Civil (inscripción de nacimientos) para el período 1992 – 2002. Se estableció que por lo menos 600,000 nacimientos habían quedado sin registrar en el período. Sin embargo, se descubrió que había más personas inscritas en el RRCC que certificados de nacido vivo expedidos<sup>45</sup>

Entre el año 2000 y 2003, que funcionó el proyecto Amar de la UE, se dio un Decreto Ley Especial que declaró "de interés nacional las campañas masivas de registro de nacimientos" y que permitía que se hiciera un censo previo en la comunidad y se utilizara como "declaración jurada". Se suspendió el requisito del certificado médico durante la campaña masiva. Primero se hacía la inscripción de adultos mediante el procedimiento de declaración personal.

nacido vivo a la oficina de estadísticas del Ministerio de Salud.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> La explicación de este fenómeno sería doble: por un lado la corrupción de algunos oficiales de RRCC, quienes "regularizaban" la inscripción de nacimiento de personas que carecían de certificado de nacido vivo a cambio de coimas, y de otro el hecho que los funcionarios hacían fotocopias del libro de RRCC y expedían certificados con el mismo número de registro a diferentes personas; esos mismos fueron luego al departamento de identificaciones y se les dio una cédula. Una explicación alternativa sería que la dirección del MINSA en cada región no enviaba en forma oportuna la información de los certificados de

Así, los primeros años de la respuesta institucional al problema se vieron caracterizados por la presencia de campañas en los medios masivos y por la realización de campañas de registro in situ, de niños y adultos. En las campañas masivas realizadas por la Dirección General del REC junto con Plan Internacional se hacía un censo previo en la comunidad.

# 6.2 La acción de organizaciones internacionales y organismos gubernamentales y no gubernamentales

**6.2.1 Proyecto Amar de la Unión Europea:** Desarrollado entre 2000 y 2003, esta iniciativa implementó varias campañas masivas de registro, con la colaboración, entre otros, de la Pastoral Social del Niño. El Proyecto amar de la Unión Europea identificó el tema como un problema y se empezó a trabajar con el REC. Lamentablemente, el proyecto Amar debió cerrar por falta de contrapartida del gobierno paraguayo. En 2000-2001, a través de sus campañas en pro del derecho a la identidad, el proyecto Amar generó una demanda por los servicios de RRCC. Amar promovió la inscripción de 120,000 personas en todo el país; en una primera etapa se inscribía 1,000 personas por día y se entregaba luego el certificado de nacimiento. Hacia el año 2002, con apoyo de Amar, una investigación sobre la evolución del registro de nacimientos entre 1992 y 2002, precisó las causas del problema.

**6.2.2 La Pastoral del Niño,** entidad perteneciente a la Pastoral Social Nacional de la Conferencia Episcopal Paraguaya. Esta organización tiene programas vinculados con 5 acciones básicas relacionadas con los Derechos del Niño (de salud, educación, contra la violencia infantil, atención materno-infantil y derecho a la identidad), los que en el tercer trimestre de 2006 beneficiaron a unos 12,000 niño(a)s (unos 1,200 en la zona central del país). La Pastoral del Niño desarrolla sus actividades a través de la acción de su voluntariado, aglutinado en parroquias a nivel nacional. Sus directivos la definen como "una de las pocas instituciones todavía confiables en el Paraguay, que llega al último rincón del país". Entre 2003 y 2006 la Pastoral realizó campañas masivas de inscripción en RRC en casi todos los departamentos de la región oriental, alcanzando unas 30,000 personas, entre niños y adultos. La Pastoral llenaba planillas identificando los nombres y cantidad de personas indocumentadas en cada zona y luego se traían al Registro Civil (y al Departamento de Identificaciones – cédula de identidad civil-) para completar la tarea. De esta manera se ha documentado a familias completas. Al Departamento de Identificaciones le interesó esta tarea, pues si iban por su cuenta no podían cedular a las personas si éstas no tenían inscripción previa en el REC. La Pastoral del Niño realiza la difusión del Derecho a la identidad y de los Derechos del Niño utilizando técnicas de educación popular: se realizan campañas permanentes en pro del registro de nacimientos, de concienciación de las embarazadas sobre la gratuidad del trámite, la conveniencia del parto hospitalario, los riesgos de secuestro de los niño(a)s no inscritos, etc. Asimismo, se capacita a las parteras empíricas y se promueve que se registren en el centro de salud, difundan la importancia del RRCC y den constancia de atención y acompañen a madres al RRCC.

**6.2.3** El Ministerio de Justicia y Trabajo, con el apoyo técnico de la Organización de Estados Americanos, entidad que desde 1997, con el financiamiento del Banco

Interamericano de Desarrollo, ha realizado acciones para impulsar el proceso de modernización tecnológica del REC. Así, en 1997 se realizó un diagnóstico de los problemas y necesidades del REC en Paraguay. El Banco aprobó un proyecto del Estado paraguayo por US\$ 22 millones<sup>46</sup>, en el cual la OEA actuaba como agencia especializada para las licitaciones; en este marco se realizó una licitación pública internacional para digitalizar el sistema, pero la misma se canceló debido a dificultades en el proceso licitatorio. Sin embargo, posteriormente se superaron los inconvenientes y se evitó que el proyecto fuese cancelado; el monto del proyecto se redujo a US\$ 9 millones, se reinició sus actividades a finales del 2003, y en 2004 se realizó un contrato directo con la OEA para la ejecución del mismo. La OEA donó los costos del Sistema de Gestión Registral como aporte al proyecto. El nuevo proyecto planteó el desarrollo de tres ejes: a. de fortalecimiento institucional y capacitación del personal; b. de recuperación de inscripciones, y c. el desarrollo de un sistema de gestión registral (sistema de base de datos que apuntaba a la interconexión en 16 cabeceras departamentales, que pueda brindar adicionalmente información a la Policía de Identificaciones, la Corte Electoral y otros). Dichos ejes contemplaron el desarrollo de diversas acciones, tales como la recuperación de las inscripciones a nivel nacional en una base de datos informatizada (digitación –no escaneo<sup>47</sup>- de alrededor de 9 millones de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción)<sup>48</sup>, el desarrollo de un sistema informatizado de inscripción registral, la capacitación al personal, y la descentralización del sistema. Al no lograrse esto último, se realizó la construcción de una nueva sede para el Registro de Estado Civil en Asunción (en la que se ha invertido US\$ 1.200.000)<sup>49</sup>, la misma que fue inaugurada en Junio de 2007. A nivel de la oficina central del REC en Asunción se ha logrado la informatización de certificados al 95% y se ha descentralizado la base de datos a Paraguari<sup>50</sup>. Las bases de datos de las que se dispone son sin embargo hasta la fecha estáticas (deben ser alimentadas/ actualizadas vía CD's en cada lugar con la nueva información producida en otros) y no se encuentran interconectadas en línea. El sistema cuenta sin embargo con posibilidad de conectividad on-line/ off-line, por lo que en el futuro, de haber la decisión política e inversión necesarias, se podría conectar las 16 direcciones departamentales del REC que debieran existir (asimismo, la OEA entregará el sistema con capacidad para inscribir en línea). En lo que respecta al entrenamiento del personal, hacia Mayo de 2007 el proyecto había

\_

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> En 1997, a raíz de la Ley de Modernización del Estado de la administración Wasmosy y utilizando como contrapartida fondos de un préstamo del gobierno español por el 5º Centenario del Descubrimiento de América, el gobierno de Paraguay presentó una iniciativa al BID para la modernización del Estado.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> El sistema permite el escaneo, pero no como ICR (*intelligent character recognition*).

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Como parte de esta labor el Ministerio de Justicia licitó un proceso de restauración de libros de registro, por parte de una empresa especializada, el mismo que se viene llevando a cabo desde marzo 2005 en el RRCC). Como parte del proyecto se ha generado un sistema de restauración y clasificación de los libros por estante y por piso en el RRCC nacional. El compromiso original del proyecto era cargar en la base de datos certificados generados desde 1970, se ha incluido también períodos anteriores y se ha restaurado unos 14,000 libros (la mitad de la base de datos), la mayoría de antes de 1970. El problema pendiente de solución lo constituyen los libros que no han sido entregados por las oficinas en cada departamento y que ha sido registrado como un inventario de tomos faltantes por departamento. Se empleó a 527 personas para digitar la base de datos del RRCC.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Se espera sin embargo lograr descentralizar el sistema hacia 2 a 8 cabeceras departamentales, en base a espacios físicos cedidos mediante convenios con gobernaciones y municipalidades.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Debido a que según la legislación las copias de certificados sólo pueden ser proveídas por la oficina central del RRCC o las cabeceras/ direcciones departamentales aún inexistentes, el RRCC comisionó a un funcionario de la sede central a la oficina de Paraguari. Antes las personas tenían que ir hasta su comunidad de origen para sacar copia del certificado de nacimiento. Con el nuevo sistema informatizado, ahora se puede hacer también este trámite en Asunción y en Pariguari.

capacitado a 280 de 467 oficiales de registro<sup>51</sup>. Asimismo, el proyecto dejará disponible un inventario de normativa a modificar para asignar los recursos humanos y presupuestales del REC en forma más eficiente y mejorar su cobertura (por ejemplo, para establecer registros móviles, que vayan de ciudad en ciudad, es necesario modificar alguna resoluciones ministeriales y reglamentos de leyes). Con respecto a la tarea de incrementar la cobertura del REC, el programa tiene previsto, hasta fines de 2007, realizar inscripciones rotativas en diversas comunidades alejadas, esperando inscribir a unos nuevos 20,000 niños, niñas y adolescentes sin certificado de nacimiento.

Hasta Octubre de 2007, en que termina el proyecto, se espera "descentralizar" las acciones (replicar la base de datos central) hacia el mayor número de direcciones regionales posible que se creen, mediante destaque de funcionarios de la oficina central, empezando por las ciudades de Encarnación (capital del departamento de Itapúa) y Coronel Oviedo (capital del departamento de Caagazú). Se plantea utilizar las sedes de las Gobernaciones para establecer cabeceras departamentales del REC. Los equipos fueron ya adquiridos anteriormente. El programa aspira a dejar un centro de capacitación y un centro de informática a nivel central funcionando. El posterior monitoreo del proceso depende de la voluntad del Estado paraguayo y que se establezcan las oficinas regionales pendientes.

De otro lado, en el marco de la cooperación por parte del BID, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con el apoyo de una consultoría, formuló una estrategia de fortalecimiento del sistema de estadísticas vitales, que se viene implementando desde hace 3 años. Este proceso está liderado por la Dirección de Bioestadística del MSPyB. Se detectó como principales problemas la calidad de la información disponible en el sector público, y la limitada cobertura del sistema de información, que sólo comprendía al MSPyBS y dejaba fuera al IPSS y al sector privado. Se cambió y estandarizó formularios, los que ahora son numerados, se estableció un manual de normas y procedimientos y se elevó la cobertura en 40%. Pero la calidad de la información es aún limitada, pues no hay cultura de la información entre los médicos y generalmente delegan la función de llenar la información sobre nacimientos en las enfermeras. Existen parteras capacitadas e incorporadas al sistema, pero representan un número menor.

6.2.4 Plan Internacional – Paraguay: Desde el año 2000 Plan Internacional - Paraguay viene promoviendo el derecho a la identidad para los niños y familias beneficiarios de las comunidades en que desarrolla sus otros programas. En 2003, con apoyo de su oficina de Finlandia, Plan Internacional - Paraguay amplió el trabajo que venía realizando sobre el derecho a la identidad en comunidades de Plan a los departamentos donde éstas se ubicaban. Desde 2005 se unieron esfuerzos con los esfuerzos desarrollados por la Secretaría de la Nacional de la Niñez y la Adolescencia para abordar los temas del certificado de nacido vivo, el certificado de nacimiento y la cédula de identidad civil. Plan Internacional apoyó asimismo los estudios del sociólogo Roberto Céspedes sobre el tema. Como el departamento de San Pedro presentaba una de las tasas más altas de subregistro en 2002, la labor de Plan se focalizó allí. Junto con UNICEF y Global Infancia, Plan ha hecho varias campañas masivas sobre el derecho a

\_

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> La capacitación fue realizada en base a 5 módulos (uno por fin de semana) sobre los siguientes temas: 2 módulos sobre modernización del Estado (herramientas informáticas, derechos y gestión registral), 2 módulos de informática y un módulo registral.

la identidad en radio, TV, prensa escrita y mediante panfletos. Plan apoyó la 2da etapa del proyecto Amar, en que se inscribió a unas 35,000 personas en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Guayrá, Paraguari y Cordillera. Asimismo Plan Internacional-Paraguay contribuyó a impulsar la dación de la nueva Ley 3156, que flexibiliza los requisitos para el registro de nacimientos.

Plan firmó un acuerdo con UNICEF, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, la Gobernación y la Secretaría Regional de Salud para abordar el problema del subregistro de nacimientos en San Pedro, departamento en donde 81% de los nacimientos no se registraban en el primer año de ocurridos (su capital del mismo nombre tiene 30,000 habitantes). Se desarrolló campañas masivas de inscripción de nacimientos y procesos de capacitación para parteras en los 20 distritos de San Pedro, lo que llevó a un incremento del número de inscripciones. Plan ha introducido una constancia de atención de parto/ nacimiento otorgada por la partera empírica, con ejemplares por triplicado. La partera guarda una copia de este formato en sus registros (hoja de color amarillo<sup>52</sup>), entrega una copia a la madre (hoja de color blanco) para ser canjeada por el certificado de nacido vivo y lleva mensualmente otra copia (hoja de color verde) al centro de salud al que está adscrita<sup>53</sup>. Al ir a solicitar el certificado de nacido vivo del centro de salud/ hospital, la madre se acerca con una copia del formato de la partera (hoja blanca) y lo canjea por el certificado de nacido vivo. Plan plantea extender este sistema al departamento de Caaguazú y busca que éste se generalice como una estrategia nacional de abordaje del problema de subregistro.

Este recurso parece una estrategia prometedora: Por ejemplo, si se cruzara la información proporcionada por las parteras con los certificados de nacido vivo emitidos por el hospital/ centro de salud y los nacimientos finalmente registrados en la oficina de RRCC, ello permitiría establecer periódicamente tanto el porcentaje de subregistro visible como de subregistro invisible en cada localidad en donde éste se aplique. Sin embargo, como evidencia el siguiente ejemplo, es necesario optimizar la coordinación entre las distintas agencias, públicas y privadas, para que la estrategia propuesta sea viable:

Según personal del puesto de salud de Yataity del Norte (población: 14,464 habitantes) existe a Mayo de 2007 365 niño(a)s menores de un año y 384 embarazadas. En dicho establecimiento no se atienden partos, pues no hay médico ni obstetra, sólo se da atención primaria de salud a través de los servicios de una enfermera. Desde el 2006 están implementando, con auspicio de Plan Internacional, un formato de constancia de parto, a ser llenado por las parteras empíricas, con las que se reúnen dos veces por mes (el puesto de salud tiene 15 parteras inscritas); en promedio, cada partera atiende entre 3 y 4 niños por mes. En 2006, en que se registraron en promedio 20 partos por mes, sólo la mitad de las hojas verdes de reporte de parto que trajo la partera al puesto de salud, dieron lugar a un certificado de nacido vivo

-

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> La copia de color amarillo, que queda en manos de la partera, sirve a ésta para tener el registro histórico de cuántos y qué partos atendió, información de la que antes carecía la mayoría de parteras empíricas.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> El número de partos atendido por cada partera es variado; por ejemplo, mientras que muchas parteras atienden 3 ó 4 partos por mes, en San Estanislao se vio el caso de una partera que atendía 80 partos por año. Plan ha desarrollado un manual de capacitación del sistema y ha capacitado a 500 parteras empíricas en 20 distritos en el empleo de este sistema; cada hospital / centro de salud trabaja con sus parteras. En el manual se exhorta a llevar a los niños antes de 15 días a un servicio de salud, para proceder a su inscripción y vacunación. El costo de repartir 10,000 constancias a las parteras (equivalente al número aproximado de nacimientos por año en San Pedro) es relativamente bajo (4 millones de guaraníes ó US\$ 800).

(porque la madre vino a registrar el nacimiento al centro de salud, portando la copia de color blanco del formato de la partera); es decir, en esa localidad/ puesto de salud se observa un subregistro invisible de 50% en el primer año (i.e. porcentaje de recién nacidos para los que no se obtiene certificado de nacido vivo, ergo "no existen"). El estadígrafo de este puesto de salud, que lleva un archivo de control con los formularios debidamente numerados, no realiza el cruce de las hojas blancas con las hojas verdes, para hacerlo necesitaría un formato simple de chequeo. De otra parte, el puesto de salud no manda la información de partos a la oficina de RRCC, lo que impide establecer el porcentaje de subregistro visible (i.e. porcentaje de recién nacidos con certificado de nacido vivo que cuyo nacimiento no es inscrito en el RRCC). La CODENI <sup>54</sup> de cada localidad podría hacer dicho seguimiento y cruce de información.

Para el caso de los padres que carecen de cédula de identidad civil y que por eso no pueden inscribir a sus hijos, Plan Internacional propone implementar un programa de 3 años de duración por departamento, y detectar, a través de las escuelas, quienes tienen problemas de inscripción y acompañarles en el proceso de obtener su identidad. Plan Internacional - Paraguay plantea que las escuelas deben convertirse en lugares de registro de nacimientos en cada distrito, y que los oficiales del RECC deberían ir, escuela por escuela, registrando a los niños. Plan está implementando este sistema en San Pedro con la SNNA (seccional San Pedro) y la oficina del REC. Plan asume los costos de desplazamiento de los oficiales del REC (entre 150,000 -US\$ 30- y 200,000 guaraníes –US\$ 40-). Bajo estos costos, el costo de 15 a 20 jornadas por año en cada distrito medianamente poblado sería de US\$ 800 por año.

6.2.5 El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): Hasta hace 2 años UNICEF apoyaba directamente actividades de sensibilización sobre el tema y realizaba 4 ó 6 campañas públicas por año. Asimismo, hasta hace dos años UNICEF auspiciaba campañas de inscripción masiva de niño(a)s en el REC. Anteriormente, UNICEF apoyó el ya mencionado estudio sobre el subregistro de nacimientos en el período 1992-2002. Actualmente UNICEF participa de la Mesa Interinstitucional por la Identidad, y con Plan Internacional apoya el fortalecimiento del rol de las parteras empíricas (en San Pedro), para que trabajen con las madres promoviendo la inscripción temprana de los niños. De otro lado, UNICEF, junto con la OEA y Plan Internacional Paraguay, están auspiciando la realización de una "Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento" (entre el 28 y 30 de Agosto de 2007) en Paraguay.

**6.2.6 La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)**, es el ente rector de políticas públicas del Estado paraguayo en lo concerniente a la infancia y adolescencia, razón por la que no ejecuta directamente programas. Participa de la Mesa Interinstitucional por la Identidad. Con apoyo de Plan Internacional y de UNICEF, la SNNA ha impulsado campañas masivas de inscripción de nacimientos, involucrando al REC. Junto con CDIA y otras instituciones, la SNNA promovió ante el Congreso la modificación de la Ley 1266 (art. 51-55) para incluir testigos en lugar del certificado de nacido vivo. Entre Junio y Diciembre de 2006 se hicieron distintos operativos en varios departamentos del país (Itapúa, Paraguari, Caaguazú, Cordillera, Concepción,

-

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Coordinadora por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente.

Canindeyú, Alto Paraná y Guayrá) y en 19 distritos del departamento central en donde había mayor déficit de inscripción de nacimientos. En 2005 la SNNA realizó una campaña nacional de identidad por radio y TV ("un país, una nacionalidad"; "damos nombre, una familia, un país") y difundió afiches sobre el tema ("cómo anotar a tus hijos"). La SNNA ha acompañado al REC en su presentación ante el Congreso para solicitar un incremento del presupuesto del REC y se ha hecho abogacía para la modernización del REC. Se ha buscado asimismo articular fondos de cooperación internacional para hacer campañas de inscripción de 2 a 3 días a través del RRCC, en el interior del país. Entre 2004 y 2006: se inscribió a 28,000 personas en campañas masivas y se capacitó a 500 parteras en San Pedro.

- **6.2.7** La Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) es una asociación de 24 organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en el área de la niñez y adolescencia. La CDIA funciona como un espacio de búsqueda de consenso interinstitucional e impulso de políticas públicas y leyes a favor de la infancia, cumpliendo un rol de vigilancia del respeto a los derechos de los niños. Promueve desde hace 15 años la difusión de los derechos de los niños, y ente ellos el derecho a la la identidad. Participó activamente en las acciones de abogacía para la modificación de la Ley 3156.
- **6.2.8 Global Infancia:** Esta ONG participa de la la Mesa Interinstitucional por la Identidad. En 2007 tiene programado capacitar masivamente a oficiales del REC y a personal de los sectores de Salud y Educación sobre la nueva ley, en los departamentos de Cordillera y Caaguazú. Global Infancia coordina acciones con UNICEF, Plan Internacional-Paraguay y otras instituciones. Ha realizado campañas masivas de inscripción de nacimientos. En 1995: Trabajó con las CODENIs en la articulación de municipalidades con el REC para que no se cobren multas. También organizó pequeñas campañas locales de inscripción. Estas acciones se realizaron con el Proyecto Amar de la UE (2001-2003). Asimismo, en 2005 Global Infancia también apoyó la publicación de la investigación de Roberto Céspedes junto con Plan Internacional.
- La Mesa Interinstitucional por la Identidad, es un espacio de coordinación interinstitucional creado desde hace 3 años y que reúne a CDIA, Global Infancia, el Registro del Estado Civil, Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Ministerio de Educación y Cultura, el MSPyBS -Consejo de Estadísticas Vitales-, Plan Internacional, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF. La Mesa busca unificar procedimientos de intervención y distribuir la responsabilidad de la solución de los problemas entre las distintas instituciones. En 2006 La Mesa impulsó y logró la modificación de los artículos 51 y 55 de la Ley 1266, lo que permitie ahora el uso de testigos para acreditar nacimientos. En Abril de 2007 las instituciones que componen La Mesa habían completado un diagnóstico compartido de los escollos en el proceso de registro civil y estaban intentando definir una ruta crítica de intervención interinstitucional. En general, puede decirse que las instituciones públicas y privadas en Paraguay tienen mucha conciencia de los alcances del problema y que, en su mayoría, están comprometidas en buscar su solución. Las instituciones de La Mesa plantean mejorar el REC (incorporando por ejemplo más personal e insumos), modernizarlo v articularlo con el departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, pues en las

campañas de inscripción de niño(a)s en el REC es necesario registrar también primero a los adultos. Por gestiones de las instituciones representadas en *La Mesa* se trabaja ahora un piloto con escuelas de los departamentos Cordillera, Ñeembucú y Guayrá, para que los docentes llenen una planilla con información sobre los niños (e.g. si el niño tiene certificado de nacimiento, si tiene cédula de identidad, con quién vive —por el problema de migración al exterior-, si trabaja y otros rubros). Asimismo, las instituciones que conforman *La Mesa* plantean la necesidad de incluir a representantes de la Justicia Electoral dentro de la Mesa Interinstitucional por la Identidad.

6.2.10 El Programa Umbral Paraguay del Consejo de Modernización de la Administración Pública, implementado con asesoría técnica de Millenium Challenge Corporation en base a una donación de US\$ 20 millones de USAID, en el marco del "Plan País" y del fortalecimiento de la institucionalidad pública. El Programa Umbral tiene dos ejes: de formalización de actividades económicas (a cargo de Chemonics Inc.) y de Lucha contra la Impunidad, a cargo de Millenium Challenge Corp. y Casals y Asociados. Este último eje considera el fortalecimiento de 5 sectores: Ministerio Público (labor forense y otros), Poder Judicial, Control interno en ministerios y Contraloría, Control de ejecución presupuestal en el Congreso y Fortalecimiento de los Registros Públicos. En este último componente se había previsto realizar acciones en apoyo de la labor del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (que emite la cédula de identidad), tales como modernización informática y mejora de los sistemas de control/ seguridad de la información, desarrollo de manuales de procedimientos desarrollo herramientas informáticas de (e-government). Originalmente no se incluyó al Registro del Estado Civil en este proyecto. Pero el contratista (Casals y Asociados) presentó una propuesta a USAID para ampliar el proyecto al REC, pues es necesario que exista conectividad entre las bases de datos del Departamento de Identificaciones y la del REC, para realizar depuraciones de información, la que fue aprobada. A partir de este apoyo, se concretó la firma del convenio entre el DI y el REC, antes mencionado. Se apunta a proveer a ambas instituciones de los equipos necesarios y articularlas de ida y vuelta (de manera de establecer qué número de cédula se le dio a cada certificado de nacimiento; no se puede establecer una sistema análogo al "rol único de nacimientos" chileno -RUN- por falta de referente legal). En Mayo de 2007 se espera licitar el nuevo sistema informático, que dará un nuevo formato a la cédula de identidad y el pasaporte y los prontuarios. En lo que respecta al REC, la propuesta comprende lograr su interconectividad con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, capacitar a su personal, v realizar campañas nacionales de inscripción de nacimientos y de cedulación masiva. Se espera lograr la interconexión entre el REC (i.e. entre la base de datos establecida por el proyecto de la OEA) y el Departamento de Identificaciones hacia fines de 2007.

## 7 Desafíos y oportunidades para la modernización del sistema de registro civil en Paraguay

La variada gama de problemas y desafíos descritos en las secciones precedentes de este documento requieren, para su abordaje, del desarrollo coordinado de acciones por parte de las instituciones relacionadas con el tema del Registro Civil y la Identidad, tanto a nivel del gobierno como de la sociedad civil. Ello implica actuar tanto a nivel del fortalecimiento de la institucionalidad encargada del tema, como del desarrollo de

acciones destinadas a reducir las brechas de subregistro en el REC y de acciones destinadas a incrementar la cobertura de partos en el medio institucional.

### a. La Reestructuración del Registro del Estado Civil

La modernización del sistema de registro civil de Paraguay y su articulación con las acciones de otras instituciones en este campo, constituyen pasos ineludibles en vistas a garantizar el acceso universal y protección de derechos de lo(a)s ciudadanos(a)s del país. Ello comportaría la realización de las siguientes acciones:

- La despolitización de la asignación de recursos humanos y otros en el Registro del Estado Civil, estableciéndolo como una Secretaría independiente del Ministerio de Justicia, cuyo funcionariado sea seleccionado por concurso público y nombrado por un período determinado (de 2 a 4 años), lo que permitiría aportar al REC la estabilidad y continuidad de gestión de la que hoy carece.
- La reingeniería de la estructura orgánica del REC, de manera de establecer oficinas de registro ahí en donde en términos demográficos, geográficos y de facilidad para los usuarios del servicio sea relevante y cerrar otras cuya existencia resulte innecesaria o implique duplicidad de los servicios.
- El establecimiento de oficinas del REC en las cabeceras departamentales previstas por Ley<sup>55</sup> y la puesta en marcha de un sistema de supervisión técnica y administrativa de las oficinas de RRCC, que garantice la transparencia de las operaciones llevadas a cabo en las mismas y la gratuidad del certificado de nacimiento.
- La creación de la profesión de oficial de registro civil, estableciendo procesos de selección y capacitación homogéneos para todo el personal técnico y administrativo del REC, el que en el caso de los oficiales de registro civil debería ser personal con estudios universitarios. La evaluación del personal existente en el REC y la realización de concursos para llenar las plazas de "oficial de registro" que se determinen como necesarias.
- El establecimiento de un funcionariado rentado, probo, responsable legalmente ante el Estado Paraguayo y sujeto a supervisión, eliminando todo cargo "ad-honorem" dentro de la estructura del REC. La incorporación de recibos de pago emitidos por el REC en toda transacción con los usuarios que no sea gratuita.
- La implementación de unidades móviles de registro, para la atención de localidades distantes o con mayor tasa de subregistro, que lleven los servicios registrales cerca de quienes tienen más dificultades para acceder a ellos.

sería US\$ 1.50. Bajo este esquema, el REC y el DI podrían articular acciones en las campañas de a partir de los mismos espacios, y el DI realizar cedulaciones a partir de las escuelas de cabecera.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Plan Internacional ha propuesto que, a fin de mejorar su alcance en la población, las oficinas del REC en cabeceras de departamento se instalen en las escuelas. Según información provista por funcionarios de Plan Internacional, el costo unitario de inscribir a un niño en el REC a partir de una escuela de cabecera sería US\$ 1.50. Bajo este esquema, el REC y el DI podrían articular acciones en las campañas de registro

- Asegurar calidad de datos y la oportunidad con que es proporcionada la información del REC a través de la profundización de los procesos de informatización y el intercambio oportuno de información con el MSPyBS, la DGEEC y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional.
- El incremento progresivo del número de delegaciones del REC que existen en hospitales y entidades de salud a nivel nacional.
- El establecimiento de un presupuesto institucional que permita asegurar la viabilidad de las operaciones del REC a nivel nacional, la periódica renovación de sus equipos, paquetes informáticos e insumos y la recuperación de la credibilidad y confianza de las demás instituciones.

En el mediano plazo, se debe apuntar a que el país formule una política nacional y una ley integral de identidad, que vea la identidad como un derecho que posibilita otros derechos. Ello podría incluir el establecimiento de un "rol único de nacimientos" (numeración en serie), análogo al que existe en Chile y otros países, así como la depuración y actualización de la información contenida en las bases de datos del REC y el DI, incluyendo la depuración de ciudadanos fallecidos de los padrones activos del REC y el DI.

En una segunda etapa, ello debería llevar a la integración de las actividades que hoy llevan por separado el REC y la DI bajo un solo marco institucional. Idealmente, debería avanzarse hacia la configuración de una institución que maneje una sola base de datos, la que debe conectar la información parcial proveniente de distintas instituciones y atender las necesidades de las distintas instituciones que pudieran requerir información sobre los ciudadanos (Policía, Registro Civil, Tribunal Superior de Justicia Electoral, Poder Judicial, Registros Públicos y otras). Ello podría empezar por el establecimiento de una instancia técnica normativa independiente (u organismo rector /superintendencia en el campo de la Identidad), que realice la auditoría y depuración de las bases de datos del REC y del DI, de manera de incrementar su confiabilidad y progresiva compatibilidad.

b. El desarrollo de acciones consensuadas entre las OSC y las organizaciones gubernamentales en vistas a reducir las brechas de subregistro a nivel del REC, el DI y el sistema de estadísticas vitales.

Para ello es necesario articular las diversas actividades y recursos de las organizaciones de la sociedad civil en apoyo de las acciones del Registro del Estado Civil y del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, en el marco de un Plan de Acción consensuado, de manera de optimizar el uso de los recursos. A la fecha, una tarea como la propuesta está siendo desarrollada en forma incipiente por "la Mesa Interinstitucional por la Identidad". Dicho Plan de Acción debería comprender, entre sus principales acciones:

 La sensibilización periódica de la población, a través de campañas de sensibilización en medios masivos, sobre el Derecho a la Identidad y la necesidad de inscribir en forma temprana a los NNA en el REC y el DI. Dichas campañas deben empezar por la difusión del principio de gratuidad de la inscripción de nacimientos y por difundir los alcances de la Ley 3156, que simplifica los requerimientos para la obtención del certificado de nacimiento (e.g. empleo de dos testigos en ausencia de certificado de nacido vivo).

- El desarrollo de acciones de abogacía con instancias gubernamentales de manera de acercar las políticas públicas a la comunidad y hacer a ésta partícipe de los procesos de solución del problema.
- La revisión de la legislación nacional e institucional que implique un obstáculo innecesario para el acceso al derecho a la identidad, de manera de realizar acciones de abogacía que permitan disminuir las barreras documentarias de acceso al registro civil y de identidad, al tiempo que se mantiene la seguridad y confiabilidad necesaria en los procesos de inscripción.
- El incremento de relaciones de cooperación entre el Registro del Estado Civil, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, de manera de favorecer el desarrollo de la confianza recíproca, intercambio de información y la coordinación de acciones a favor de la comunidad.
- El impulso las actividades del censo escolar, para la identificación y registro de los niños que asisten a la escuela y no tienen registro.
- El desarrollo de campañas de regularización de la inscripción de NNA en el REC, mediante la realización de censos previos en comunidades y escuelas, por parte de voluntarios de OSC, iglesias y maestros, en apoyo a las oficinas de REC de cada jurisdicción.
- c. El incremento de la atención institucional de partos, apoyo a la integración de las parteras empíricas en el sistema de atención en salud y la mejora del sistema de estadísticas vitales.

Ello comportaría acciones por parte del MSPyBS destinadas a:

- Incidir sobre la mejora de la calidad y calidez de la atención brindada por los servicios públicos de salud, de manera de incrementar el uso de los servicios por parte de la población.
- Sensibilizar a la población sobre las ventajas del parto institucional, estableciendo eventualmente algunos incentivos a la demanda del mismo (e.g. provisión gratuita de alimentos y medicinas para la madre y el niño, etc.).
- Establecer un mecanismo que permita que las instituciones de salud queden a cargo del resguardo de la información del certificado de nacido vivo después de los dos años.
- Capacitar a las parteras empíricas y articularlas con los servicios de salud, proveyéndolas de instrumentos adecuados para que contribuyan al proceso de registro.

 Asimismo, a nivel del certificado de nacido vivo y del sistema de estadísticas vitales, es conveniente implementar un sistema de incentivos para mejorar el desarrollo productivo de los responsables del susbsistema de información de estadísticas vitales. Es necesario un mayor énfais en procesos de monitoreo y control en el nivel regional para detectar y corregir debilidades del sistema

El hecho que en los últimos años, con apoyo del BID, USAID, la OEA, Plan Internacional y otras organizaciones, se venga desarrollando en Paraguay proyectos de mejora del funcionamiento del REC y el DI, constituye un terreno propicio y una oportunidad para que los organismos multilaterales de cooperación establezcan un diálogo con el Gobierno Paraguayo conducente a brindar a apoyo al proceso de modernización del sistema de registro civil e identidad.

#### Bibliografía

CESPEDES, R., Déficit en el Registro de la Niñez 1992 -2002; Plan Internacional - Global Infancia – Ministerio de Justicia y Trabajo – Registro del Estado Civil, Asunción, 2005.

COMANDANCIA DE LA POLICIA NACIONAL, <u>Resolución No. 143: Requisitos</u> para la expedición de cédula de identidad, pasaporte y certificado de antecedente policial

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, Paraguay – *Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000 -2050,* Asunción, 2005.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Paraguay. Resultados Finales. Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2002*, Asunción, Agosto 2004.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Estadísticas Vitales del Paraguay. 2005*, Asunción, Febrero 2007.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Estadísticas Vitales del Paraguay. 2004*, Asunción, Marzo 2006.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, Estadísticas Vitales del Paraguay. 2003, Asunción, Febrero 2005.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y Pobreza*, Asunción, de 2007.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO/ DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL – PLAN INTERNACIONAL, Compilación de Leves de Registro Civil del Paraguay, Asunción, 2005.

GABINETE SOCIAL – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza*, Asunción , 2006

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL – OPS, Cuentas de Salud 2002-2004, Asunción, Oct. 2006

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL – Dirección General de Planificación y Evaluación – Programa de Reformas a la Atención Primaria en Salud Estadísticas Vitales – *Normas y Procedimientos*, Asunción, 2004 y 2005

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL – Dirección General de Planificación y Evaluación – Dirección de Bioestadística, <u>Evaluación del subsistema</u> de información de Estadísticas Vitales, Asunción, Diciembre 2006

MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA. <u>Indicadores del Sector Educativo</u>, Período 2001-2006

PERES VELASCO, Antonio, Estudio de Situación y Bases de un Programa Regional de Apoyo al Registro de Nacimiento, PLAN INTERNACIONAL, Oficina Regional para las Américas, Panamá, Febrero de 2006.

PLAN INTERNACIONAL, <u>Mi derecho a una identidad – Registro de Nacimientos en Paraguay</u> (ppt), Asunción, 2006.

PODER LEGISLATIVO, Ley 3156/06 (modificación de artículos 51y 55 de Ley 1266/87)

PODER LEGISLATIVO, Ley 1266/87 – Del Registro del Estado Civil

PODER LEGISLATIVO, Ley 3140/06 – Procedimientos de carácter especial y transitorio para inscripciones en el Registro Civil

PODER LEGISLATIVO, Ley 1183/85 - Código Civil Paraguayo y leyes complementarias

PODER LEGISLATIVO, Ley 82/91 – Modificación y ampliación de la Ley 1266/87

PODER LEGISLATIVO, Ley 1377/99 – Expedición gratuita del certificado de nacimiento y la cédula de identidad civil

PODER LEGISLATIVO, Ley 1680/01 – Código de la Niñez y la Adolescencia

PODER LEGISLATIVO, Ley 222/93 - Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus modificaciones

REGISTRO DEL ESTADO CIVIL- Resolución No 274/07, que da cumplimiento a la Ley 3156/06 (uso de testigos para inscripción de nacimientos, en ausencia de Certificado de nacido vivo)

UNICEF, Algunos datos relevantes de pueblos indígenas (ppt), Asunción, Mayo 2006.

### Páginas web consultadas:

www.dgeec.gob.py www.mec.gob.py www.worldbank.org

## **Anexo 1:** Listado de personas entrevistadas

Institución	Persona	Cargo
Banco Interamericano de	Eduardo Feliciangeli	Especialista en
Desarrollo		Modernización del Estado
	Pedro Martel	Especialista Sectorial
Coordinadora por los	Hebe Otero	Directora
Derechos de la Infancia y la		
Adolescencia - CDIA		7:
Departamento de	Lucía Bogado	Directora
Bioestadística – Ministerio de		
Salud	Comisario Ireneo Giménez	Director
Departamento de Identificaciones – Policía	Comisario freneo Gimenez	Director
Nacional		
Dirección General de	Zulma Sosa de Servín	Directora General
Estadística, Encuestas y	Nimia Torres	Directora General de
Censos – Presidencia de la	Time Torres	Estadística
República – Secretaría de		25.00.00
Planificación		
Escuela Brizio Vera – Yataity	Asunción Burgos	Profesora
del Norte	<u> </u>	
Global Infancia	Martha Benitez	Coordinadora
	Mabel Benegas	Responsable del Área de
		Incidencia, Legislación y
		Políticas Públicas
Instituto Paraguayo del	Augusto Foguel	Director General
Indígena - INDI	Oleg Visokolan	Encargado de convenio con
361111111111111111111111111111111111111	.1.	Registro Civil
Ministerio de Educación Y	Alcira Sosa	Asesora del Vice-Ministerio
Cultura  Ministerio de Salud v	Rubén Darío Ortiz	Director General de
Ministerio de Salud y Bienestar Social	Ruben Dano Oruz	Director General de Programas de Salud
Bienestai Sociai	Julia Noemí Marcuello	Frogramas de Salud
	Hidalgo	
SIC Desarrollo (empresa	Víctor Díaz Ovando	Director de Informática
consultora en informática de	, 10001 B102 0 , m100	2 1 <b>3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 3 </b>
la OEA)		
Oficina de Registro Civil de	Alberto Duarte	Oficial de RRCC -Yataity del
Yataity del Norte		Norte
Organización de Estados	Carolina Ayastuy	Coodinadora del Programa de
Americanos – Representación		Modernización del Estado –
en el Paraguay		Subprograma 2:
		Modernización del RRCC
Pastoral del Niño – Pastoral	Hna. Amelia Nardelli	Coordinadora
Social Nacional de la	Lucía Bernal	Voluntaria
Conferencia Episcopal		
Paraguaya  Plan Internacional Paraguay	Nástar Vara	Aggor Nosional Descal
Plan Internacional - Paraguay	Néstor Vera	Asesor Nacional – Derechos del Niño
	Ricardo González	Asesor legal
	Lilian Recalde	Coordinadora de Registro
	Linuii Recuide	Civil Civil
	Joel Duarte	Facilitador comunitario en
L		1 welliamed Colliminatio CII

		San Estanislao
PNUD - Paraguay	Roberto Céspedes	Oficial de Proyecto
Programa Umbral Paraguay – Eje de Lucha contra la Impunidad y la Corrupción (Consejo de Modernización de la Administración Pública/ USAID/ Millenium Challenge Corporation)	Janina Herzog de Pastore	Gerente de Área – Registros Públicos
Proyecto de Modernización del Catastro de Paraguay	José Luis Benza	Coordinador
Puesto de Salud de Yataity del Norte	Agustín Miranda Antonia Montaña	Preceptoría Enfermera
Red de Protección y Promoción Social – Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	Perla Cáceres	Responsable de Educación y Documentación de Familias Beneficiarias
Registro del Estado Civil – Ministerio de Justicia y Trabajo	Rossana Mabel Ramírez	Directora General
Registro Notarial – Escribanía Ayala Talavera	Judith Ayala Talavera	Notaria Pública
Secretaría de la Mujer	Carmen Rojas Marta Diarte	Directora – Dirección de Descentralización Directora – Dirección Sectorial
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Eduardo Allende Gilda Miure	Director de Planificación Coordinadora de Programas
UNICEF – Paraguay	Andrea Cid Rosalina Molina de Lotes	Oficial de Proyecto  Partera empírica