

Poder Ciudadano

Capítulo Argentino de Transparency International

“Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina”

Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas

**Guía de Elaboración de Informes Parciales por País
2009 / 2010**

ARGENTINA

1	Identificación de consultor/a – organización que producirá el informe parcial.....	5
2	Caracterización general del país	5
2.1	Datos generales del país: poblacionales, políticos - sistema de gobierno federal o unitario -, educativos, socioeconómicos, culturales salientes dentro del período del estudio Enero 2007 – Diciembre 2009.	5
2.2	Datos específicos que apunten a los problemas vinculados con la identificación de personas – indocumentación, subregistro, etc.- Datos oficiales, datos provenientes de otras fuentes – por ejemplo, OSC dedicadas a la temática.....	11
3	Sistemas de identificación de personas en términos de universalidad de la inclusión y accesibilidad al sistema.....	16
3.1	Institucionalidad de los sistemas de identificación.....	16
3.1.1	Organismo/s involucrado/s en los procesos de inscripción de nacimiento y otorgamiento definitivo de documentación que acredite identidad. Cantidad de organismos, nombres, contextualización de su creación.	16
3.1.2	Líneas de dependencia institucional del/los organismo/s: Poder Ejecutivo, Judicial, Autónomos, Autoridades Electorales.....	16
3.1.3	Fuentes de financiamiento del/los organismo/s: vía presupuesto nacional, local, sin financiamiento público, dependientes de sus propios sistemas de recaudación.	16
3.2	Accesibilidad geográfica de los sistemas de identificación.....	17
3.2.1	Organización territorial y cantidad de oficinas totales del/los organismo/s de inscripción y documentación, cantidad en centros urbanos, cantidad fuera de centros urbanos.	17
3.2.2	Existencia de otros medios para el acceso a la inscripción y documentación: oficinas móviles, registros auxiliares, etc.....	18
3.2.3	Existencia de oficinas de inscripción y documentación en otros organismos públicos: hospitales, escuelas, centros comunitarios. Distribución territorial.	18
3.3	Tecnología aplicada a los sistemas de identificación.....	18
3.3.1	¿Los archivos con la información identificatoria de las personas, se encuentran en bases de datos digitalizadas o en archivos tradicionales? En caso de encontrarse digitalizadas ¿Cuándo se dio ese proceso? ¿El mismo está concluido? ¿Los archivos de información – cualquiera sea su soporte - se encuentran centralizados?	18
3.3.2	Considerando las oficinas que forman parte del/os organismo/s de inscripción y/o documentación ¿Hay interconexión al interior de cada institución? ¿Por qué medios se da la interconexión: electrónica, otros? En caso de ser organismos separados: ¿Hay algún tipo de interconexión entre los organismos de inscripción y los de documentación?	19
3.3.3	Medidas de seguridad incorporada a la documentación otorgada.	19
3.3.4	¿Cuáles son los canales de consulta provistos por los organismos de inscripción y documentación disponibles para la población?	21
3.3.5	¿Los organismos de inscripción y documentación utilizan medios electrónicos para facilitar la realización de trámites, como por ejemplo: toma de datos por computadora, toma de huellas y fotografía digitales, solicitud de partidas de nacimiento digitales, etc.? Si existen otros trámites que puedan realizarse por este medio, indicar cuáles y detallar sus características.....	21
3.4	Procesos administrativos de inscripción y documentación de personas.....	22
3.4.1	Descripción de las tramitaciones para la inscripción de nacimiento	22
3.4.1.1	<i>Tipos de inscripción: administrativa -oportuna, tardía- , judicial.....</i>	22
3.4.1.2	<i>Plazos según los tipos de inscripción antes señalados.....</i>	22
3.4.1.3	<i>Requisitos para cada tipo de inscripción.</i>	22
3.4.1.4	<i>Tipo de constancia del trámite de inscripción efectuado (partida, certificado, acta). ...</i>	22
3.4.1.5	<i>Gratuidad y/o costos económicos para cada tipo de inscripción si los hubiera y según plazos. Diferenciar entre tasas y multas por inscripción no oportuna.</i>	22
3.4.1.6	<i>¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados, por ejemplo, legalización de certificados pedidos, prueba de sangre, etc. ?.....</i>	22
3.4.1.7	<i>¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la inscripción de nacimientos en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?.</i>	22
3.4.1.8	<i>¿Se prevén procesos de subsanación de errores de inscripción por vía administrativa? ¿Los mismos, son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son sus costos?.....</i>	23
3.4.1.9	<i>Al momento de la inscripción del nacimiento, ¿Alguno de estos elementos impide su realización: nacionalidad del padre y/o madre, pertenencia a un grupo étnico del padre y/o madre? ¿Cómo se justifican los impedimentos? ¿Se solicitan requisitos extra en estos casos? ¿Existen costos especiales para estos casos? Describir.....</i>	23

3.4.1.10	¿Pueden realizarse inscripciones de nacimiento en las siguientes situaciones: a) Madre y/o padre sin documentos; b) Madre y/o padre menores de edad; c) Madre y/o padre inmigrantes sin documentación? En los casos en que la respuesta sea afirmativa, ¿Se solicitan requisitos extra respecto de los generales para cada caso? ¿Existen costos especiales?	23
3.4.1.11	¿Puede uno solo de los progenitores inscribir un nacimiento? En caso de ser una madre soltera ¿Se le exigen requisitos extra para dicha inscripción? ¿En los países en los que se utiliza el apellido doble – paterno y materno – cómo se inscriben estos nacimientos?.....	24
3.4.2	Descripción de las tramitaciones para la obtención de la Documentación	25
3.4.2.1	Carácter de la documentación: obligatoria – optativa.....	25
3.4.2.2	Descripción de la documentación obligatoria: inicial, renovaciones, definitiva.	25
3.4.2.3	Tipos de tramitación: administrativa – oportuna, tardía- , judicial.	25
3.4.2.4	Plazos	25
3.4.2.5	Requisitos para la documentación obligatoria desde el nacimiento hasta la mayoría de edad.	25
3.4.2.6	Tipo de Constancia del trámite efectuado (libreta en papel, carné o cédula).	26
3.4.2.7	Gratuidad y/o costos económicos para efectuar la documentación - si los hubiera - según plazos. Diferenciar entre tasas y multas según corresponda.....	27
3.4.2.8	¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados? Por ejemplo, legalización de certificados solicitados, fotografía, prueba de sangre, etc.	28
3.4.2.9	En caso de renovación por pérdida o deterioro: requisitos y costos de las duplicaciones. ¿Son diferentes de los referidos al primer documento y a las renovaciones?.....	28
3.4.2.10	¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la documentación en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?	28
3.4.2.11	¿Se prevén procesos de subsanación de errores de documentación por vía administrativa? ¿Los mismos son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son los costos?	29
4	Políticas, legislación e instituciones vinculadas a los sistemas de identificación: marco legal, programas y políticas de fortalecimiento tendientes a la universalización de la inscripción y la documentación de personas.....	29
4.1	Normativa vigente en relación a los sistemas de identificación.....	29
4.1.1	Descripción integral del marco normativo vigente, con sus complementarias y modificaciones.	29
4.1.2	Descripción de los tratados internacionales de DD.HH ratificados por el país que garantizan el derecho a la identidad. ¿Cuál es la jerarquía de dichos tratados en relación con la legislación interna?	32
4.1.3	Normas relacionadas al nombre y apellido/s – normativa específica o artículos del Código Civil -. Descripción de la filiación permitida por la normativa – orden de apellidos, obligatoriedad de la doble filiación – Existencia de obstáculos para la elección del nombre, teniendo en cuenta nombres indígenas o extranjeros.....	33
4.1.4	Existencia de proyectos de reforma legislativa tendientes a mejorar los sistemas de identificación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales.....	34
4.1.5	¿Existe alguna norma que garantice la confidencialidad de los datos personales recolectados por los sistemas de identificación?.....	34
4.2	Políticas tendientes a la universalización de la inscripción y documentación.	35
4.2.1	¿Han existido programas gubernamentales - permanentes y/o especiales - de reducción del subregistro y/o la indocumentación (2007 – 2009)? Caracterización: fecha de inicio y finalización – si correspondiera -, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados.	35
4.2.2	¿Existen programas gubernamentales – permanentes y/o especiales - dirigidos a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (2007 – 2009)? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados.....	36
4.2.3	¿Han existido campañas específicas dirigidas a población inmigrante en el mismo período y que contemplaran específicamente moratorias a situaciones de indocumentación de dicha población? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados.....	36
4.2.4	¿Se han desarrollado programas especiales orientados a garantizar el derecho a la identidad en situaciones de emergencia como conflictos y/o desastres naturales? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados.	37
4.2.5	¿Se aprovecha la prestación de servicios y programas por parte del Estado para verificar	

que todos los niños y niñas que acceden a ellos cuenten con inscripción y/o documentación? ¿Se articula con otras áreas gubernamentales para la realización / facilitación de dichos trámites?.....	37
4.2.6 ¿Qué líneas de acción ha desarrollado su país en base a la resolución de la OEA? ¿Algunos de los programas o políticas señalados en el punto 4.2 se vinculan con dichas líneas de acción?	37
4.3 Políticas tendientes al fortalecimiento de las instituciones.	38
4.3.1 Existencia de políticas públicas e institucionales tendientes a mejorar los sistemas de inscripción y documentación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales.	38
5 Participación ciudadana y sensibilización	38
5.1 Programas de sensibilización de la población respecto a la inscripción y documentación	38
5.1.1 ¿Con qué medios de difusión y sensibilización permanentes cuentan los organismos de identificación y documentación? ¿Con qué soportes se realiza dicha difusión? ¿Implica la difusión permanente la articulación con otros organismos públicos? ¿De qué tipo?	38
5.1.2 Respecto de los programas consignados en el punto 4.2, ¿Cómo se desarrollaron las campañas de difusión de los mismos? ¿Por qué medios se propuso llegar a las poblaciones objetivo? .	38
5.1.3 ¿Existen programas de difusión específicos que articulen con los sistemas educativos tendientes a la sensibilización sobre derecho a la identidad, tanto focalizados en padres, madres como en docentes y estudiantes?	38
5.2 Participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la promoción de la universalización de la inscripción y documentación y el derecho a la identidad	39
5.2.1 ¿Los organismos de inscripción y documentación cuentan con líneas de acción tendientes a la articulación y acción con organizaciones de la sociedad civil?	39
5.2.2 ¿Existen organizaciones de la sociedad civil que se dediquen específicamente a temas vinculados con el derecho a la identidad? ¿Han tenido estas organizaciones contacto y/o participación en los programas detallados en 4.2 o con otras líneas de acción públicas referidas a temas de identificación y documentación?	39
6 Evaluación de los sistemas de identificación.....	40
6.1 Tras la realización del presente informe ¿Cuáles son, a su criterio, las principales fortalezas del sistema de identificación de su país, considerando tanto la inscripción de nacimientos como el otorgamiento de documentación?	40
6.2 ¿Cuáles son las principales debilidades del mismo?	40
6.3 Identifique dos “buenas prácticas” orientadas a garantizar el acceso universal a la inscripción de nacimiento y documentación.	42
6.4 ¿Considera que el marco normativo vigente garantiza el acceso universal a la inscripción de nacimiento y a la documentación que acredita identidad para la población?	42
6.5 ¿Cómo evalúa la situación del sistema de identificación en relación con el cumplimiento de los estándares y metas fijadas por la OEA? Determine en este caso, dos características o prácticas a ser modificadas en el corto plazo para mejorar el cumplimiento de dichos estándares.....	42
6.6 Si lo desea, realice aquí los comentarios generales que considere pertinentes y que no estén incluidos en los ítems anteriores	43
Anexo	44
Cuadro Requisitos. Puntos 3.4.1 y 3.4.2.....	44

1 Identificación de consultor/a – organización que producirá el informe parcial

1.1 Nombre del consultor/a – organización

Germán Cosme Emanuele. Fundación Poder Ciudadano

1.2 País

Argentina

1.3 En caso de ser una organización:

1.3.1 Tipo de organización (Organización civil; de base; Fundación; Red, etc.)

Fundación.

1.3.2 Temas y líneas de acción

Poder Ciudadano es una organización no gubernamental apartidaria, fundada en 1989 en Argentina, transcurridos seis años de iniciado el proceso democrático en el país. Su Misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

Su Visión es crear una red de personas e instituciones comprometidas con los asuntos públicos a escala local, nacional e internacional en pos de sociedades democráticas e inclusivas. Para desarrollar su visión, Poder Ciudadano ha conformado una vasta red de ciudadanos que procuran consolidar la democracia en el país y en el mundo.

Trabaja en 5 líneas estratégicas: transparencia y control ciudadano; anticorrupción; monitoreo de instituciones; fortalecimiento de la educación y participación ciudadana; y expansión de los canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

1.3.3 Cobertura territorial (local, nacional, regional, internacional)

Poder Ciudadano está radicado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y desarrolla sus actividades tanto en el plano local, como a nivel nacional e internacional.

1.4 En caso de ser un consultor/a individual

1.4.1 Profesión – Especialidad

1.4.2 Temas y líneas de acción

1.4.3 Adscripción institucional (Universidades, organizaciones de la sociedad civil, etc.)

2 Caracterización general del país

2.1 Datos generales del país: poblacionales, políticos - sistema de gobierno federal o unitario -, educativos, socioeconómicos, culturales salientes dentro del período del estudio Enero 2007 – Diciembre 2009.

Sistema de Gobierno

Según la Constitución Argentina, el sistema de gobierno adopta la *forma representativa, republicana y federal*¹. La forma Representativa presupone un sistema democrático indirecto, donde los representantes (elegidos mediante el voto popular) sólo ejercen el poder del pueblo durante el período que

¹ Constitución de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 23 de agosto de 1994, artículo 1.

duran en sus mandatos.²

Por su parte, la forma republicana está basada en la división, control y equilibrio de los poderes y tiene como fin último la garantía de las libertades individuales. Los principios que la inspiran son: Constitución escrita, separación de poderes, elegibilidad de los funcionarios, periodicidad de los mandatos, responsabilidad de los funcionarios, publicidad de los actos de gobierno y existencia de partidos políticos.³

Finalmente, el sistema federal implica la división del poder entre el gobierno federal (o Nacional) y los gobiernos locales, conservando las provincias *“todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal”*.⁴ En otras palabras, supone la coexistencia de dos tipos de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos locales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios.⁵ Este sistema permite el control y la cooperación recíproca entre las provincias y el gobierno federal, evitando la concentración de poder a través de su descentralización.

Datos Poblacionales

Según datos arrojados en el último Censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante, INDEC), Argentina tiene una población total de 36.260.130 habitantes, con una densidad de 13 habitantes por km². Las zonas donde se concentra mayor cantidad de población residente corresponden a algunas provincias, principalmente, en la de Buenos Aires (con una población total de 13.827.203 habitantes, contando todos sus municipios), Córdoba (3.066.801 habitantes) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es el Distrito Federal del Estado (con una población de 2.776.138).⁶

El siguiente cuadro muestra la estructura poblacional dividida por provincias, de acuerdo con los datos arrojados en los dos últimos Censos elaborados por el INDEC (años 1991 y 2001)⁷. Como puede observarse, más de las ¾ partes de la población total del país (81,97% aproximadamente) se concentran en 9 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Provincia	Población	
	1991	2001
Total	32.615.528	36.260.130
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.965.403	2.776.138
Buenos Aires	12.594.974	13.827.203
Catamarca	264.234	334.568
Chaco	839.677	984.446

² Constitución de la Nación Argentina, *op. cit.* supra, nota 1, artículo 22.

³ Sitio Oficial Argentina. 5 de febrero 2010 < www.argentina.gov.ar >

⁴ Constitución de la Nación Argentina, *op. cit.* supra, nota 1, artículo 121.

⁵ Sitio Oficial Argentina. 5 de febrero 2010 < www.argentina.gov.ar >

⁶ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Cuadro 2.1 Total País según provincia. Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001.

Disponible desde Internet: http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01

⁷ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Cuadro 2.1 Total País según provincia. Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001.

Disponible desde Internet: http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01

Chubut	357.189	413.237
Córdoba	2.766.683	3.066.801
Corrientes	795.594	930.991
Entre Ríos	1.020.257	1.158.147
Formosa	398.413	486.559
Jujuy	512.329	611.888
La Pampa	259.996	299.294
La Rioja	220.729	289.983
Mendoza	1.412.481	1.579.651
Misiones	788.915	965.522
Neuquén	388.833	474.155
Río Negro	506.772	552.822
Salta	866.153	1.079.051
San Juan	528.715	620.023
San Luis	286.458	367.933
Santa Cruz	159.839	196.958
Santa Fe	2.798.422	3.000.701
Santiago del Estero	671.988	804.457
Tucumán	1.142.105	1.338.523
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	69.369	101.079

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Según proyecciones realizadas por el INDEC, la población total de la Argentina llegará a 42,4 millones en el año 2015. Esto implicaría un crecimiento absoluto de unos 5,6 millones de habitantes en los 15 años que cubre el período de dicha proyección (2001-2015).⁸

Datos relacionados con la Educación

Argentina posee una tasa de alfabetización relativamente alta. Según datos arrojados por el último Censo, del total de las personas mayores de 10 años (29.439.635), sólo el 2,60% (767.027 personas) tienen algún grado de analfabetismo.⁹ Con respecto a las franja etaria correspondiente a niños en edad escolar (de 10-14 años y de 15-19), puede observarse que la tasa analfabetos es aún menor (1,07 y 0,58% respectivamente).¹⁰

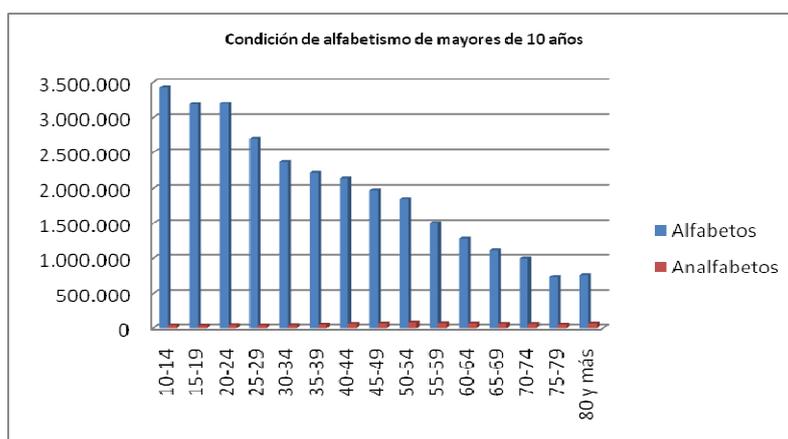
⁸ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Estimaciones y proyecciones de población. Total del país. 1950-2015 [en línea]. Buenos Aires, 2004 [fecha de consulta: 4 febrero 2010]. Primera parte. Informe técnico.

Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecyestimaciones_1950-2015.pdf

⁹ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Cuadro 7.1 Total del país. Población de 10 años o más por condición de alfabetismo y sexo según grupos de edad. Año 2001. [fecha de consulta: 5 de febrero 2010].

Disponible desde internet: http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01

¹⁰ *Idem.*



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

El panorama a nivel educativo en la Argentina puede completarse a partir de los niveles de la tasa de escolaridad neta¹¹ de nivel primario. Este se vuelve un dato significativo para el presente estudio, en tanto, posibles articulaciones de los sistemas de identificación con el sistema educativo podrían plantearse como instrumentos para la reducción del subregistro y la indocumentación. Según los datos relevados por el Censo 2001 la tasa neta de escolarización alcanzaba al 98.1% para el total del país para el nivel EGB 1 y 2¹², siendo significativamente alta incluso en las provincias con mayores porcentajes de pobreza, tal como muestra el siguiente cuadro:

Provincias con más del 20% de hogares con NBI ¹³	Hogares con NBI (%) Total país 14.3%	Tasa neta de escolarización EGB 1 y 2 Total país 98.1
Formosa	28,00%	97.6
Chaco	27.6%	96.6
Salta	27.5%	97.6
Santiago del Estero	26.2%	96.8
Jujuy	26.1%	98.4
Corrientes	24,00%	96.8

11 La **tasa neta de escolarización** expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación primaria efectivamente está escolarizada en ese nivel. Es el cociente entre las personas escolarizadas en el nivel con la edad pertinente al nivel y el total de población de ese grupo de edad, por cien.

12 Red Federal de Información Educativa, DINIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2005) Tasa de escolarización neta y bruta por nivel de enseñanza/ciclo según división político territorial, 2001. Censo Nacional del Población y Vivienda. INDEC. Cabe aclarar que la clasificación corresponde al rango que va de 1° a 6° grado de la denominada educación primaria. Esta denominación respondió a los cambios generados a partir de la Ley Federal de Educación de 1993 que ha sido modificada. http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/estadisticas/indicadores/tasas_escolarz_netaybruta_2001.xls

13 INDEC (2003) "Mapa de Necesidades Básica Insatisfechas". Revista Informativa Censo 2001, Aquí se cuenta, número 7, setiembre de 2003. <http://www.indec.gov.ar/webcenso/aquise cuenta/aqui7.pdf>

Misiones	23.5%	94.4
----------	-------	------

Datos socioeconómicos del País

Hacia fines de la década del 90, Argentina sufrió una crisis económica de gran magnitud provocada, fundamentalmente, por políticas de vaciamiento de la estructura del Estado que culminó, a fines del 2001, con un estallido social sin precedentes. Como consecuencia de estas políticas que generaron una gran desocupación y, por ende, pobreza y exclusión, los índices resultaron altamente negativos en cuanto al ascenso de la población en términos de niveles socioeconómicos.

Los principales datos recogidos, muestran que la pobreza afecta al 9,4% (709.000) de los hogares y al 13,9% (3.429.000) de las personas, en tanto un 3,1% (232.000) de hogares y 4% (995.000) de personas quedan por debajo de la línea de indigencia.¹⁴ Si bien esta situación ha ido disminuyendo paulatinamente (dentro del período de estudio, se observa una disminución del 6,9% de hogares en situación de pobreza - comparando los datos del primer semestre de 2007, con respecto al mismo período del 2009- mientras que se produjo una disminución de 2,6% de hogares en situación de indigencia)¹⁵ existen zonas del país que concentran niveles muy elevados, como por ejemplo, el Noreste (donde más del 18% de los hogares viven por debajo de la línea de pobreza y más del 5% en la de indigencia) y el Noroeste (más del 15% en la de pobreza y más de 5% en la línea de indigencia).¹⁶

Por otro lado, el último Censo muestra que el 14,3% de los hogares cuentan con Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante, NBI)¹⁷. Sin embargo, comparando los últimos tres Censos Nacionales (1980, 1991 y 2001) puede observarse que se ha producido una disminución del 8%.

¹⁴ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de Pobreza y la Indigencia. Resultados del Primer Trimestre de 2009. Buenos Aires, Argentina, septiembre 2009 [fecha de consulta: 4 febrero 2010].

Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_1sem09.pdf

¹⁵ *Idem.*

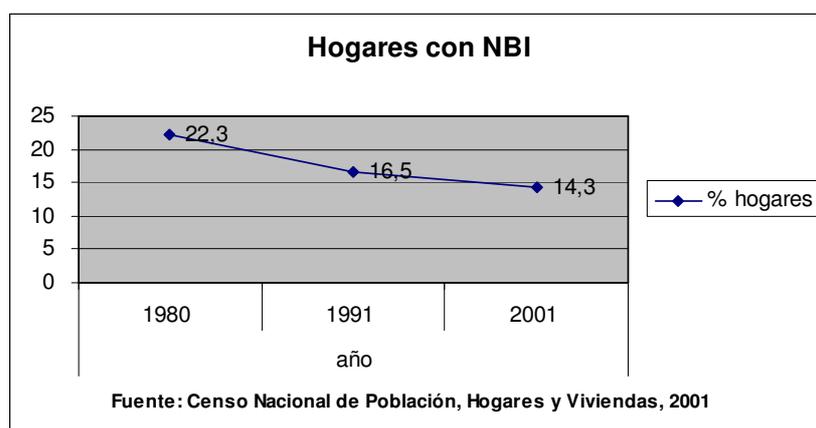
¹⁶ *Idem.*

¹⁷ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, Cuadro 4.13 Total del país según provincia. Hogares y Población: total y con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Año 2001. [fecha de consulta: 4 de febrero 2010].

Disponible desde Internet: http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01

Para elaborar las tasas sobre los hogares que cuentan con Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante, NBI) el INDEC utiliza una metodología predeterminada, donde se calcula partiendo de al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.



En cuanto al empleo, en el primer trimestre de 2009, los datos oficiales señalan que el 8,4% de los habitantes son desocupados mientras que la subocupación ronda el 9,1%.¹⁸ El siguiente cuadro¹⁹ muestra la evolución del empleo en el período comprendido entre el primer trimestre del 2003 y el mismo lapso temporal de 2009. Allí se observa una disminución del 10,6% de la tasa de desempleo entre el 2003 (20,4% de desocupación) y 2007 (9,8%), llegando al 8,4% entre el primer trimestre de 2007 y el mismo período de 2009.

	Año						
	1º 2003	1º 2004	1º 2005	1º 2006	1º 2007	1º 2008	1º 2009
Actividad	45,6	45,4	45,2	46,0	46,3	45,9	46,1
Empleo	36,3	38,9	39,4	40,7	41,7	42,0	42,3
Desocupación	20,4	14,4	13,0	11,4	9,8	8,4	8,4
Subocupación	17,7	15,7	12,7	11,0	9,3	8,2	9,1

Fuente: INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Avance de las tasas generales de mercado de trabajo. Primer trimestre 2009.

Rasgos Culturales asociados al problema de identificación de las personas

Argentina, como la mayoría de los países de la región tuvo, a lo largo de su historia fuertes corrientes migratorias desde Europa. Además, cuenta entre su población estable con inmigrantes provenientes de países limítrofes, como Bolivia, Paraguay, Perú.

Otra característica cultural de Argentina, tiene que ver con la existencia de comunidades originarias, principalmente en las zonas Noroeste y Noreste del país. Según un informe, *“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 importante número de población de origen coya -como lo*

¹⁸ INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de Pobreza y la Indigencia. Resultados del Primer Trimestre de 2009. Buenos Aires, Argentina, septiembre 2009 [fecha de consulta: 4 febrero 2010].

Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_1sem09.pdf

¹⁹ *Ibid.*

es la aldea 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).²⁰

Las situaciones descritas anteriormente, en ciertas ocasiones, constituyen barreras para el acceso a los instrumentos de identificación. En este informe se describirán en detalle cada una de ellas, haciendo un abordaje sobre cómo inciden en la problemática del sub-registro y la indocumentación.

2.2 Datos específicos que apunten a los problemas vinculados con la identificación de personas – indocumentación, subregistro, etc.- Datos oficiales, datos provenientes de otras fuentes – por ejemplo, OSC dedicadas a la temática.

En Argentina no existen datos oficiales a nivel nacional, que den cuenta sobre los problemas vinculados con la falta de identificación de las personas. Según el Secretario del Ministerio de Interior de la Nación, que tiene a su cargo el RENAPER, la dificultad para tomar datos estadísticos exactos se debe a que *“no todos los Registros Civiles Provinciales tienen las mismas condiciones de desarrollo de datos como para hacer un cruce de información”*²¹, teniendo en cuenta que los mismos se calculan tomando en cuenta la cantidad de nacimientos en relación con la cantidad de inscripciones, en un período de tiempo determinado.

Pueden, alternativamente hallarse investigaciones específicas que, si bien no arrojan datos numéricos concretos sobre dicha problemática, constituyen un valioso insumo a la hora de poder establecer las causas de la falta de registro y obtención de la documentación obligatoria.

El Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) elaboró un informe cuyo objetivo consistió en 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. Se identificaron las principales causas de sub-registro de nacimientos y de falta de documentación legal en población adulta, y se analizaron programas y políticas tendientes a mejorar la situación del registro civil.²²

El informe sostiene que *“funcionarios del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) estiman el sub-registro de nacimientos en 2% anual (este porcentaje sub-registro 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 sub-registro 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 actual- con 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.*²³

²⁰ DWIGHT, Ordóñez Bustamante, PhD. El Sub registro de Nacimiento en Argentina, las consecuencias. [en línea]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. [fecha de consulta: 23 febrero 2010], pág. 4.

Disponible en Internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1959580>

²¹ BARBOSA Moreira, Marcio, Secretario de Interior del Ministerio de Interior de la Nación, Presidencia de la Nación. Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas. Entrevista en profundidad con informantes claves estatales. 24 de febrero 2010.

²² DWIGHT, Ordóñez Bustamante, *op. cit.*, supra, nota 20, pág. 4.

²³ *Ibid*, nota 20, pág. 11.

Dicho estudio considera, como los principales factores que inciden en el sub-registro de nacimientos: por un lado, la “dispersión geográfica de la población en una parte del sector rural que determina dificultades de acceso desde los poblados pequeños hacia los servicios médicos y a las ciudades donde se ubican los registros civiles, principalmente en la selva del Chaco y en la zona de la Cordillera”.²⁴ Esta situación se combina con “la de la mayor pobreza observable en el Noreste (en adelante NEA) y el Noroeste argentino (en adelante, NOA), a la que se añade la condición de indígena de parte de la población y su menor experiencia con la institucionalidad urbana”.²⁵

Otro de los factores que inciden en el sub-registro en Argentina es la pobreza. Según el trabajo realizado por el BID, “*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*”.²⁶

Finalmente, la discriminación encubierta hacia niño(a) s hijo(a) s de extranjeros nacido(a) s en suelo argentino es considerado por el estudio como otro factor incidente en la problemática, más específicamente en la zona del NEA.²⁷ Dicha situación será explicada en detalle en el punto 3.4.1.10 del presente informe.

Con respecto a la documentación obligatoria, el principal problema radica en “*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, derivado en parte del carácter arcaico (libreta de cartón y papel, mecanografiada) del mismo*”.²⁸ Menciona especialmente las trabas burocráticas que existen para obtener la documentación y concluye diciendo que esa situación ha generado que “*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*”.²⁹

Por su parte, el Ministerio de Salud de la Nación, con el apoyo la Organización Panamericana de la Salud, realizó en el 2005 un estudio multicéntrico cuyo objetivo principal fue describir y medir la omisión (no inscripción) de registro de nacidos vivos y defunciones infantiles en áreas seleccionadas del país y conocer las causas o motivos de la no registración, en base a los nacimientos ocurridos en el año 2003.³⁰

²⁴ *Ibid*, nota 20, pág. 12.

²⁵ *Idem*.

²⁶ DWIGHT, Ordóñez, Bustamante, *op. cit.*, supra, nota 20, pág. 13.

²⁷ *Ibid*, nota 20, pág.14.

²⁸ *Ibid*, nota 20, pág.16-17.

²⁹ *Idem*.

³⁰ FERNANDEZ María Mercedes, GUEVEL Carlos, KRUPITZKI Hugo, MARCONI Elida y MASSA Cristina. Omisión de registro de nacimientos y muertes infantiles: magnitud, desigualdades y causas . primera edición [en línea]. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud - Ministerio de Salud, 2008. [fecha de consulta: 5 febrero 2010], pág. 13.

La investigación se desarrolló en establecimientos oficiales seleccionados en las Provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.³¹

Según el informe, *“de las áreas evaluadas, ocho provincias presentaron porcentajes de omisión del 10% ó más, siendo el valor máximo encontrado el correspondiente a los nacimientos ocurridos en el Hospital 4 de Junio (departamento Comandante Fernández) de la provincia del Chaco, que asciende al 28%. En el otro extremo, las provincias de La Pampa y Corrientes presentan los porcentajes más bajos de omisión, con valores inferiores al 1%”*.³²

Un punto importante de la investigación fue la elaboración de la “Encuesta domiciliaria sobre motivos de no inscripción” que tuvo como finalidad, describir los motivos o causas de omisión desde la perspectiva de la población. Dicha encuesta se basó en *“...entrevistas estructuradas, de tipo domiciliario, realizadas en hogares de niños nacidos vivos o fallecidos menores de 1 año que a un año de la ocurrencia del hecho no se había constatado la inscripción del mismo”*. De las encuestas realizadas (287) se constató que 125 niños (44%) habían sido inscriptos después del año y, de ellos, 119 obtuvieron el DNI. Las inscripciones tardías se realizaron, según el informe, al año y medio de producido el nacimiento en promedio.³³ El siguiente cuadro muestra en forma sistematizada las causas de no inscripción de los nacidos vivos informadas por la población encuestada.³⁴

Disponible en Internet: <http://www.ops.org.ar/publicaciones/otras%20pub/Omision%20de%20registro.pdf>

ISBN 978-950-710-110-6

³¹ FERNANDEZ María Mercedes y otros, *op. Cit.* Supra, nota 27, pág. 92.

³² *Ibid*, nota 30, pág. 95.

³³ *Ibid*, nota 30, pág. 99.

³⁴ *Ibid*, nota 30, pág. 102.

Causas o motivos de no inscripción	Frecuencia
Problemas de accesibilidad al Registro Civil (distancia, horario de atención, gastos de viajes, etc.)	95
Problemas de índole familiar	66
No sabía que el trámite era gratuito y no tenía dinero	63
La mamá no tenía DNI	56
Vencimiento del plazo de inscripción	50
Desconocimiento de la obligación de inscripción	22
No sabía como hacer el trámite	38
Problemas de salud	38
Otros Motivos	
No había libro y/o DNI en el Registro Civil	14
Madre menor de edad	1
Fallecimiento del niño dentro del mes de nacimiento	6
Falta DNI del padre	23
Nombre no permitido	1
Error en el Certificado (sin firma del médico)	1
No lo consideró importante	9
Intención de cambio de nombre	1
Extravío del Certificado de Nacimiento	1

Los datos que arrojó la encuesta pueden ser sistematizados de la siguiente manera:

- Problemas de accesibilidad: El informe sostiene que **“La distancia y los gastos de transporte hasta la delegación del Registro Civil, los problemas con turnos y horarios de atención y la falta de libros de registro o libretas de DNI fueron mencionados como las dificultades más importantes en 1 de cada 3 hogares entrevistados y, en forma reiterada, en combinación con el desconocimiento de la gratuidad del trámite y la falta de dinero”**.³⁵
- Problemas de índole familiar: están ligados a problemas de pareja entre los padres (no acompañamiento o no colaboración de la pareja). También *“aparece de manera reiterada la falta de decisión del padre al reconocimiento del niño como propio”*.³⁶
- Falta de conocimiento sobre la gratuidad del trámite: Si bien el informe muestra que existe conocimiento sobre esta cuestión, sostiene que *“se evidencia un porcentaje considerable de los padres encuestados (más del 30%) que manifestó carecer de la información correspondiente”*.³⁷
- Falta de inscripción por indocumentación de la madre: las encuestas realizadas revelaron que *“En 1 de cada 5 hogares encuestados las mamás no tenían DNI. En algunos casos lo*

³⁵ *Ibid*, nota 30, pág. 103. (el subrayado y negrita pertenecen al autor del presente informe)

³⁶ *Ibid*, nota 30, pág. 104.

³⁷ *Ibid*, nota 30, pág. 107.

*habían extraviado –o les había sido robado- y no pudieron tramitarlo por cuestiones económicas. En otros, se trata de mujeres con nacionalidad extranjera y en una pequeña parte se trata de madres cuyos nacimientos no fueron inscriptos”.*³⁸

Otra de las cuestiones analizadas en la presente investigación, consistió en el análisis del grado de incidencia que tuvo la sanción del Decreto 262/2003, que establece la gratuidad del Documento Nacional de Identidad (en adelante, DNI), en las inscripciones de nacimiento y documentación de la población.³⁹ Los resultados del estudio muestran que *“entre los nacimientos ocurridos en el primer semestre del 2003, el 2,9% de los recién nacidos (4184 casos de 143.306) se inscribieron después del año del nacimiento. En el segundo semestre la inscripción tardía fue del 1,4 % (1846 casos de 134.426). Para el total del año, 6030 niños de un total de 277.732 fueron inscriptos un año después de su nacimiento, lo que representa un 2,2%”.*⁴⁰ El trabajo concluye que *“al estudiar el posible efecto del Decreto 262/03 de gratuidad del DNI en la oportunidad de la inscripción, se observa una reducción en los tiempos de inscripción y una disminución de la omisión. Los resultados del análisis de datos secundarios para los totales provinciales también mostraron que la gratuidad del documento impactaría favorablemente, no sólo en los estratos más bajos.”*⁴¹

Los distintos medios de comunicación del país también reflejan, en distintas notas periodísticas, la situación planteada en los informes descriptos en los párrafos anteriores. Por ejemplo, en una nota publicada por el Diario Clarín, *“en la Provincia de Buenos Aires, donde vive el 40% de la población del país (estimada en 40 millones de personas), “no sería descabellado” calcular que el 1% de los habitantes jamás tuvo un DNI, afirma el director provincial del Registro de las Personas, Jorge Omar Aguiar. En Corrientes y Misiones, los argentinos indocumentados representan del 2% al 3% de la población, asegura Jorge Alvarez, presidente del Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADEPP), quien estima que al menos el 1% de los argentinos está en la misma situación”.*⁴² Por otro lado, según el Diario La Nación, *“en la Argentina existen 1.275.000 jóvenes menores de 18 años que son indocumentados según declaraciones de Cristina Fernández de Kirchner, presidenta de la Nación, emitidas por cadena nacional el 14 de agosto último. De todos modos, no se cuenta con una cifra certera y confiable sobre la cantidad de indocumentados, ya que no figuran en ninguna estadística oficial”.*⁴³ Por otro lado, menciona la propuesta de la Fundación Poder Ciudadano sobre *“la incorporación en el Censo de 2010 de preguntas relativas al estado de registro de nacimientos y de documentación de personas.”*⁴⁴

³⁸ *Idem.*

³⁹ FERNANDEZ María Mercedes y otros, *op. Cit.* Supra, nota 30, pág. 79.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ FERNANDEZ María Mercedes y otros, *op. Cit.* Supra, nota 30, pág. 79.

⁴² CAPMS Sibila, Estiman que medio millón de argentinos nunca tuvo su DNI. Diario Clarín. Buenos Aires, Argentina, 25 de agosto de 2008. Edición electrónica [fecha de consulta: 23 de febrero de 2010].

Disponible en Internet: <http://www.clarin.com/diario/2008/08/25/um/m-01745807.htm>

⁴³ BASAVILBASO, Teodolina. Las trabas de no tener Identidad. Diario la Nación. Buenos Aires, Argentina, 19 de septiembre de 2009. Edición electrónica [fecha de consulta: 23 de febrero 2010].

Disponible en Internet: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1175837

⁴⁴ *Idem.*

3 Sistemas de identificación de personas en términos de universalidad de la inclusión y accesibilidad al sistema

3.1 Institucionalidad de los sistemas de identificación

3.1.1 Organismo/s involucrado/s en los procesos de inscripción de nacimiento y otorgamiento definitivo de documentación que acredite identidad. Cantidad de organismos, nombres, contextualización de su creación.

En Argentina, el acta o partida de nacimiento (base de la identidad) y el documento que acredita identidad son expedidos por órganos distintos. En el primer caso, la inscripción del nacimiento y la expedición del acta correspondiente se encuentran en cabeza de los Registros Provinciales del Estado Civil y Capacidad de las Personas (en adelante, Registros Civiles), que son organizados por cada Gobierno Provincial y por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁴⁵ En el segundo caso, la emisión del Documento Nacional de Identidad (en adelante, DNI) se encuentra dentro de las facultades exclusivas del Registro Nacional de las Personas (en adelante, RENAPER), organismo descentralizado en el ámbito del Ministerio del Interior de la Nación.⁴⁶

3.1.2 Líneas de dependencia institucional del/los organismo/s: Poder Ejecutivo, Judicial, Autónomos, Autoridades Electorales.

Como se mencionara en anteriores párrafos, ambos organismos dependen, no sólo de organismos distintos, sino también, de instancias diferenciadas. Los distintos Registros Civiles están organizados por cada Gobierno Provincial y por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos Registros son de carácter local, debiendo inscribir todos los actos o hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y capacidad de las personas dentro de sus respectivas jurisdicciones⁴⁷. Los Directores de cada Registro Civil Provincial integran, a su vez, el Consejo Federal de Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la República Argentina (en adelante, Consejo Federal de Registros Civiles). Este Consejo constituye un espacio de intercambio de experiencias entre las direcciones generales y procura establecer y unificar criterios sobre la interpretación e implementación de la legislación vigente en materia registral, entre otras cuestiones⁴⁸.

El RENAPER, en cambio, actúa como organismo autárquico y descentralizado, dependiente del Ministerio del Interior de la Nación (Poder Ejecutivo Nacional) y su sede central está radicada en la Capital del Estado (Ciudad de Buenos Aires)⁴⁹.

Vale tener presente que, si bien la inscripción de nacimiento y el documento pertenecen a órbitas distintas, ambos trámites se realizan en las oficinas de los Registros Civiles. Ello se debe a una delegación de facultades del Gobierno Nacional a las Provincias para la toma del trámite del DNI.

3.1.3 Fuentes de financiamiento del/los organismo/s: vía presupuesto nacional, local, sin financiamiento público, dependientes de sus propios sistemas de recaudación.

La fuente de financiamiento de los Registros Civiles está dada por los montos asignados de

⁴⁵ Ley 26.413 de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 6 de octubre de 2008, artículo 2.

⁴⁶ Ley 17.671 de identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 29 de febrero de 1968, artículo 11.

⁴⁷ Ley 26.413, *op. cit. supra*, nota 45.

⁴⁸ Ley 26.413, *op. cit. supra*, nota 45, artículo 93.

⁴⁹ Ley 17.671, *op. cit. supra*, nota 46, artículo 1.

acuerdo con el Presupuesto de cada Provincia.

El Gobierno Nacional, en virtud de un acuerdo firmado con las Provincias, le transfiere a cada una de ellas un 25% de los montos cobrados en concepto de tasas por emisión del DNI, pero las provincias disponen su afectación de acuerdo a sus propias necesidades.⁵⁰

Con respecto al Registro Nacional de las Personas (RENAPER), según el artículo 43 de la Ley 17.671, sus recursos están constituidos por: a) Los créditos que le asigne el Presupuesto General de la Nación; b) El fondo acumulativo formado por los ingresos provenientes de la expedición de documentos y reproducciones, de las multas por contravenciones en la identificación de las personas y el suministro de información especializada que le requieran las entidades privadas.

3.2 Accesibilidad geográfica de los sistemas de identificación

3.2.1 Organización territorial y cantidad de oficinas totales del/los organismo/s de inscripción y documentación, cantidad en centros urbanos, cantidad fuera de centros urbanos.

A nivel Nacional, existen más de 3000 oficinas fijas. En la mayoría de ellas se toman además, los trámites para obtener el DNI. Si bien no ha sido posible obtener el dato sobre la distribución geográfica y cantidad de oficinas dentro y fuera de centros urbanos, a modo de ejemplo se puede citar:

- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene alrededor de 14 oficinas, distribuidos en los Centros de Gestión y Participación Comunal (CGPC).⁵¹
- La Provincia de Buenos Aires tiene, aproximadamente, 500 puntos para toma de trámites.⁵²
- La Provincia de Córdoba, cuenta con 32 oficinas aproximadamente, de las cuales 11 se encuentran en la Capital Provincial.⁵³
- La Provincia de Jujuy tiene 77 oficinas.⁵⁴
- La Provincia de Salta tiene alrededor de 86, de las cuales 7 se encuentran en su Capital⁵⁵
- La Provincia de Mendoza tiene 96 oficinal, de la cuales 4 se encuentran en la Capital provincial.⁵⁶
- La Provincia de Río Negro cuenta con 67 delegaciones.⁵⁷

En este sentido, el Dr. Pablo Asa considera que la distribución geográfica de los Registros Civiles es mala. Manifiesta que “solo atienden en Buenos Aires o en los principales pueblos o ciudades de las Provincias” y que no existe cobertura “en algunos lugares, como por ejemplo, zonas donde existen comunidades aborígenes o zonas rurales, y que muchas veces las oficinas se encuentran a cientos de

⁵⁰ BARBOSA Moreira, Marcio, *op. cit.*, supra, nota 21.

⁵¹ Sitio Oficial del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2 de marzo 2010 < www.buenosaires.gov.ar >

⁵² BARBOSA Moreira, Marcio, *op. cit.*, supra, nota 21.

⁵³ Sitio Oficial Gobierno de la Provincia de Córdoba. 2 de marzo 2010 < www.cordoba.gov.ar >

⁵⁴ Sitio Oficial de la Provincia de Jujuy. 2 de marzo 2010 < www.jujuy.gov.ar >

⁵⁵ Sitio Registro Civil Salta. 2 de marzo 2010 < www.registrocivilsalta.gov.ar >

⁵⁶ Sitio Oficial Gobierno de la Provincia de Mendoza. 2 de marzo 2010 < www.tramite.mendoza.gov.ar >

⁵⁷ Sitio Oficial Registro Civil de Río Negro. 2 de marzo 2010. < www.registrocivil.rionegro.gov.ar >

kilómetros”.⁵⁸

3.2.2 Existencia de otros medios para el acceso a la inscripción y documentación: oficinas móviles, registros auxiliares, etc.

Además de las sedes de los Registros Civiles, existen delegaciones en otras dependencias, como por ejemplo, en los principales hospitales públicos y privados de cada una de las Provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cárceles, etc.

En materia de documento existen además de los Registros Civiles, los llamados Centros de Documentación Rápida (CDR). Los CDR son oficinas dependientes directamente del RENAPER, donde se puede realizar únicamente el trámite para la obtención del DNI. Estos CDR poseen tecnología idónea para realizar el trámite en forma digital, enviándose toda la información a la Central del RENAPER (que es la encargada de confeccionar el DNI) situación ésta que agiliza su confección. Están distribuidos, principalmente, en la Provincia de Buenos Aires, aunque está previsto abrir CDR en todas las Provincias (al menos uno por cada Provincia) como parte del Plan de mejoramiento del sistema documentario que se encuentra implementando el Gobierno Nacional.⁵⁹

Existen, además, unidades móviles denominadas “camión fábrica” que cuentan con la estructura necesaria para poder confeccionar el DNI (con el nuevo formato, que será explicado en los puntos siguientes) en el momento. El RENAPER cuenta con 3 unidades, y tiene pensado adquirir 7 más.⁶⁰

3.2.3 Existencia de oficinas de inscripción y documentación en otros organismos públicos: hospitales, escuelas, centros comunitarios. Distribución territorial.

Cómo se explicara anteriormente, existen delegaciones del Registro Civil en la mayoría de los Hospitales públicos y privados del país donde, al momento del nacimiento, se puede realizar el trámite de inscripción y obtención del documento de identidad. Por el contrario, no existen delegaciones en establecimientos educativos, sean públicos o privados.

3.3 Tecnología aplicada a los sistemas de identificación

3.3.1 ¿Los archivos con la información identificatoria de las personas, se encuentran en bases de datos digitalizadas o en archivos tradicionales? En caso de encontrarse digitalizadas ¿Cuándo se dio ese proceso? ¿El mismo está concluido? ¿Los archivos de información – cualquiera sea su soporte - se encuentran centralizados?

En lo que respecta al proceso de inscripción de nacimiento, como se verá en el punto 3.3.3, éste se hace íntegramente a mano, razón por la cual, todos los datos (libros, actas, archivos) se encuentran en soporte papel. Sin embargo, durante el 2009 se han iniciado en algunas provincias distintos procesos de digitalización de la información contenida en los libros de los Registros Civiles, es decir, las bases de datos de las fichas históricas. Sin embargo, la toma del trámite continúa siendo a mano, por lo que el proceso, en sí mismo, se sigue haciendo de manera precaria.⁶¹

Con respecto al DNI, durante el 2009 se inició un proceso de digitalización de las fichas que

⁵⁸ ASA, Pablo, Abogado miembro del Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS-. Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas. Entrevista en profundidad con informantes claves no estatales. 8 de febrero 2010.

⁵⁹ BARBOSA Moreira, Marcio, *op. cit.*, supra, nota 21.

⁶⁰ BARBOSA Moreira, Marcio, *op. cit.*, supra, nota 21.

⁶¹ BARBOSA Moreira, Marcio, *op. cit.*, supra, nota 21.

contenían los datos de las personas, y además su nuevo formato permite realizar el trámite en forma digital, por lo que toda la información será tomada bajo el mismo soporte.

3.3.2 Considerando las oficinas que forman parte del/os organismo/s de inscripción y/o documentación ¿Hay interconexión al interior de cada institución? ¿Por qué medios se da la interconexión: electrónica, otros? En caso de ser organismos separados: ¿Hay algún tipo de interconexión entre los organismos de inscripción y los de documentación?

En Argentina no existe ningún tipo de interconexión entre el Registro Civil y el RENAPER, aunque los trámites se efectúen en el mismo lugar. Esto se debe a que, como pertenecen a distintas jurisdicciones, lo que respecta a inscripciones queda en el Registro Civil y la información necesaria para la obtención del DNI queda en la Central del RENAPER, que se encuentra ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Igualmente vale tener presente que, tanto para efectuar la inscripción de nacimiento, como para la obtención del primer DNI, se deben cumplir los mismos requisitos, por lo que la información es similar en ambos casos. Es decir, si bien no existe interconexión entre los organismos, ambos poseen la misma información sobre la persona, por lo menos en el momento en que se efectúa el trámite de inscripción.

3.3.3 Medidas de seguridad incorporada a la documentación otorgada.

Los asientos en los respectivos libros del Registro Civil siguen siendo manuales, es decir que, tanto las inscripciones de nacimiento, como cualquier otro tipo de inscripción, es realizada de puño y letra por parte de los empleados. Esta forma precaria supone, en algunos casos, un grave problema, una mayor probabilidad de cometer errores en la escritura, debiendo a posteriori, iniciar un trámite administrativo para poder subsanarlo. Se puede entonces afirmar que no existe ningún tipo de medida de seguridad en materia de inscripción de nacimiento.

En cuanto a la documentación antiguamente, el DNI tenía un soporte estilo “cuadernillo” de color verde para los argentinos, y de color marrón para los extranjeros residentes. A partir de septiembre de 2009, el nuevo DNI incorpora mayores y sofisticadas medidas de seguridad acorde con los estándares internacionales. Incorpora tecnologías informáticas en el proceso de su producción: datos biográficos y huellas en bases de datos digitalizados y procesos de verificación dactiloscópica. Además, la confección automatizada de DNI personalizados, reduce sensiblemente la posibilidad de adulteración de los datos en él contenidos.⁶²

⁶² Sitio Oficial del Registro Nacional de las Personas. Ministerio del Interior de la Nación, Presidencia de la Nación Argentina. 23 de febrero de 2010. < www.nuevodni.gov.ar >

DNI LIBRETA



Fuente: Registro Nacional de las Personas. Ministerio del Interior. Presidencia de la Nación. 2009

DNI TARJETA



Fuente: Registro Nacional de las Personas. Ministerio del Interior. Presidencia de la Nación. 2009

Lo importante de este nuevo DNI es que se elabora íntegramente en forma digital. Entre las mejoras tecnológicas que ha implementado el RENAPER, se pueden mencionar⁶³:

- Reordenamiento y mudanza del Archivo Central de Identificación de Personas.
- Instalación de nuevos ficheros móviles y modernos que contienen más de 50 millones de legajos de identificación de los ciudadanos,
- Adquisición del equipamiento tecnológico y desarrollo de software y aplicaciones informáticas para un nuevo sistema de producción ágil, moderna, segura y transparente.
- Digitalización de 50 millones de fichas de identificación de las personas.
- Diseño y distribución en todo el país de un nuevo y único Formulario (en formato papel y

⁶³ Idem.

electrónico) que sustituye los numerosos formularios anteriores y que incluye campos específicos para la captura de la foto, de la firma, y las impresiones dactilares que sirven como insumo fundamental para la confección del nuevo DNI, previo proceso técnico de cotejo dactiloscópico y verificación de datos.

El Secretario de Interior manifestó, en la entrevista, que se pretende una evolución permanente en el sistema documentario nacional, por lo que se está trabajando en la incorporación de un chip que mejora la seguridad del documento, por un lado, y el cambio de la foto de $\frac{3}{4}$ perfil, por fotos frontales, que permitan la aplicación de software de identificación facial.⁶⁴

3.3.4 ¿Cuáles son los canales de consulta provistos por los organismos de inscripción y documentación disponibles para la población?

En materia de inscripción de nacimiento, los canales de consulta varían de acuerdo a la provincia de que se trate ya que, como se mencionara en los puntos anteriores, los Registros Civiles pertenecen a la órbita de los Gobiernos Locales, y cada uno de ellos determina los canales que consideren pertinentes, de acuerdo con sus necesidades. Puede mencionarse como canales de consultas: 1) los sitios de internet, donde se vuelcan los requisitos y costos para la elaboración del trámite correspondiente y, en algunos casos, solicitar turnos o hacer preguntas puntuales vía correo electrónico. También puede consultarse la oficina correspondiente, teniendo en cuenta el domicilio de residencia; 2) líneas telefónicas, donde las personas pueden evacuar sus dudas, incluso pedir turno para efectuar el trámite (por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) o 3) personalmente, dirigiéndose a la sección de informes de la oficina del Registro Civil.

Para el caso de consultas relativas al DNI, los canales de consulta son similares a los que poseen los Registros Civiles. Sin embargo, es importante mencionar que, con el lanzamiento del nuevo DNI, el RENAPER elaboró un sitio de Internet (www.nuevodni.gov.ar) que contiene información relacionada con el nuevo formato, mecanismos de seguridad, preguntas frecuentes, etc. Además, posee un formulario para realizar consultas vía correo electrónico y los requisitos y costos para los distintos trámites, tanto para nacionales como para extranjeros residentes.

Por otro lado, desde el sitio oficial del Ministerio del Interior de la Nación, se puede consultar el estado del trámite del DNI, ya sea para trámites iniciados antes del 1 de septiembre de 2009 (DNI de viejo formato) como para los iniciados con posterioridad (DNI con nuevo formato)⁶⁵. Además, relevar la información relacionada a temas y trámites en Migraciones (dependiente del Ministerio del Interior), oficinas y normativa. Existe una línea gratuita de consulta (0800-999-0209).

3.3.5 ¿Los organismos de inscripción y documentación utilizan medios electrónicos para facilitar la realización de trámites, como por ejemplo: toma de datos por computadora, toma de huellas y fotografía digitales, solicitud de partidas de nacimiento digitales, etc.? Si existen otros trámites que puedan realizarse por este medio, indicar cuáles y detallar sus características.

El proceso de inscripción del nacimiento se realiza en forma manual, por lo que los datos se asientan “a mano” en los registros respectivos. En el caso del DNI, con su nuevo formato, el trámite se

⁶⁴ BARBOSA Moreira, Marcio, *op. cit.*, supra, nota 21.

⁶⁵ Sitio Oficial del Ministerio del Interior de la Nación, Presidencia de la Nación Argentina. 23 de febrero de 2010. <<http://www.mininterior.gov.ar/tramites/dni/tramDNIEstado.php?idName=tram&idNameSubMenu=tramDNI&idNameSubMenuDer=tramDNIEstado>>

realiza íntegramente en formato digital.

Para el caso de solicitudes de partidas de nacimiento, si bien no existe aún la posibilidad de solicitarlas por medios informáticos como :sitio Web; algunas, se pueden solicitar por Correo Oficial de la República Argentina (Correo Argentino): es el caso de aquellas partidas (nacimiento, matrimonio o defunción) que estén exentas de derecho de timbre, es decir, las que tienen por objeto acreditar vínculos o circunstancias de la desaparición forzada de personas conforme a la Ley 24.823; la entrega de partidas de nacimiento para escolares primarios, secundarios y universitarios; las gestiones referentes a la percepción de subsidios acordados y todas las relacionadas con las leyes de trabajo y previsión social. Para poder utilizar dicho servicio, es necesario contar con el dato topográfico de la partida (sección, tomo, acta y año). Para realizar el trámite, el interesado debe presentarse en una sucursal del Correo Argentino, completar los formularios específicos y abonar la tarifa del servicio, que ronda los U\$S 10,70 (\$ 41). En aproximadamente 7 días hábiles se recibe la partida solicitada en el domicilio.

3.4 Procesos administrativos de inscripción y documentación de personas.

3.4.1 Descripción de las tramitaciones para la inscripción de nacimiento

3.4.1.1 Tipos de inscripción: administrativa -oportuna, tardía- , judicial.

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.1.2 Plazos según los tipos de inscripción antes señalados

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.1.3 Requisitos para cada tipo de inscripción.

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.1.4 Tipo de constancia del trámite de inscripción efectuado (partida, certificado, acta).

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.1.5 Gratuidad y/o costos económicos para cada tipo de inscripción si los hubiera y según plazos. Diferenciar entre tasas y multas por inscripción no oportuna.

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.1.6 ¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados, por ejemplo, legalización de certificados pedidos, prueba de sangre, etc.?

La inscripción de nacimiento (tanto oportuna como tardía) es gratuita. Sin embargo, en el caso de inscripción judicial, existen costos asociados que pueden convertirse en un obstáculo infranqueable para quienes se encuentran en situación de pobreza. El eventual pago de honorarios profesionales, los costos asociados en materia de informes a distintos organismos, la necesidad del solicitante de presentarse varias veces al juzgado, pueden convertirse en una causa de abandono del trámite de inscripción.

3.4.1.7 ¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la inscripción de nacimientos en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?

Toda vez que la inscripción de nacimiento es gratuita, no se encuentra previsto ningún sistema para la exención de pago de tasa alguna. Sin embargo, en el caso de inscripciones por vía judicial, existen alternativas a la hora de evitar el costo de alguno de los conceptos. Ejemplo de ello es la posibilidad que existe de obtener asesoramiento legal gratuito (derivado de la actividad de abogados pro-bono, clínicas jurídicas gratuitas de universidades u OSC), para la presentación de la solicitud y su seguimiento ante los Tribunales correspondientes.

3.4.1.8 ¿Se prevén procesos de subsanación de errores de inscripción por vía administrativa? ¿Los mismos, son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son sus costos?

El artículo 85 de la Ley de Registros Civiles establece que cuando se compruebe la existencia de omisiones o errores materiales en las inscripciones en los libros donde se asientan las inscripciones, que surjan evidentes del propio texto o de su cotejo con otros instrumentos públicos, la dirección del Registro Civil puede, de oficio o a petición de parte interesada, ordenar la modificación de dichas inscripciones previo dictamen letrado y mediante resolución o disposición fundada.⁶⁶

3.4.1.9 Al momento de la inscripción del nacimiento, ¿Alguno de estos elementos impide su realización: nacionalidad del padre y/o madre, pertenencia a un grupo étnico del padre y/o madre? ¿Cómo se justifican los impedimentos? ¿Se solicitan requisitos extra en estos casos? ¿Existen costos especiales para estos casos? Describir.

Como se explicará en detalle en el *punto 4* del presente informe, la identidad es un derecho fundamental que, como tal, recae en su titular, por lo que no existen impedimentos legales para inscribir un nacimiento, independientemente de la cuestión de raza, grupo étnico u otra cuestión análoga de los progenitores. Por lo tanto, no existen costos extras ni requisitos especiales para la inscripción de una persona en las situaciones señaladas.

Sin embargo, en la práctica pueden observarse algunas actitudes de carácter discriminatorio, especialmente cuando se trata de inscripciones de niños con padres extranjeros.

3.4.1.10 ¿Pueden realizarse inscripciones de nacimiento en las siguientes situaciones: a) Madre y/o padre sin documentos; b) Madre y/o padre menores de edad; c) Madre y/o padre inmigrantes sin documentación? En los casos en que la respuesta sea afirmativa, ¿Se solicitan requisitos extra respecto de los generales para cada caso? ¿Existen costos especiales?

a) Madre y/o padre sin documento: No existe ningún impedimento legal, ni excepción para dicha situación. Al contrario, la normativa nacional establece que ante la falta de documento que acredite la identidad de la madre o el padre, el Estado Argentino, a través de sus distintos organismos, tiene la obligación de arbitrar los medios necesarios para la obtención de la identificación obligatoria, y así garantizar el acceso al documento del niño/a. Por lo tanto, si al momento de efectuarse los controles prenatales o de ingreso al centro de salud, se detecta que la madre y/o el padre del niño/a por nacer carece de documentos de identidad, el agente que tome conocimiento debe informar a los organismos competentes a fin de garantizar el acceso a la tramitación y expedición de la documentación. En caso de que la falta de documentación de los padres continuara al momento del parto, se debe consignar nombre, apellido, fecha de nacimiento, domicilio, edad, huellas dactilares y nacionalidad de los mismos, en el Certificado de Constatación de Parto que expide la unidad sanitaria pertinente.⁶⁷

Sin embargo, y según el informe del Ministerio de Salud, la falta de documentación de los padres es uno de los factores que inciden en el sub-registro de nacimiento. La falta de conocimiento de los padres sobre la posibilidad de inscribir a sus hijos hace que éstos no realicen el trámite, quedando los niños sin su respectivo registro.

b) Madre y/o padre menores de edad: Tampoco existe impedimento legal alguno. La ley 24.884/1997 dispone que en el caso de menores embarazadas solteras que carezcan de DNI y/o

⁶⁶ Ley 26.413, *op. cit.*, supra, nota 45, artículo 85.

⁶⁷ Ley 26.061 Protección Integral de los Derechos del niño, niña y adolescente. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre de 2005, artículo 12.

representantes legales, la autoridad médico asistencial debe inmediatamente dar aviso al asesor de menores competentes.⁶⁸ Es decir, la norma tiene por objeto dar un marco de protección, tanto a la menor embarazada como al niño por nacer, por lo que se le da intervención al asesor de menores a fin de garantizar la protección de sus derechos esenciales. En este caso sucede lo mismo que en el caso anterior. La falta de conocimiento de la madre, sumado al temor que tienen, debido a la falsa creencia de que el trámite de inscripción es una obligación y no un derecho, hacen que no se efectivice la inscripción del recién nacido.

c) Madre y/o padre inmigrantes sin documentación: Al igual que en los puntos anteriores, la situación descrita no es impedimento para la inscripción de un niño, ya que el derecho a la identidad recae sobre el menor.

Vale mencionar que la Ley de Migraciones, entre sus objetivos se encuentran: a) Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes; b) Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar; c) Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes; y d) Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias.⁶⁹ A su vez, el artículo 22 dispone que “se consideran residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padre”.⁷⁰

Como puede observarse, el Estado Argentino protege los derechos fundamentales que le asisten a las personas extranjeras. En el caso de niños nacidos en el país con padres extranjeros, estos últimos tienen la posibilidad de adquirir la residencia permanente, por lo que esta ley se ha convertido en un incentivo para aquellos que se encontraban en situación irregular, pudiendo realizar los trámites para obtener la documentación. Pero por otro lado, la Ley puede tener efectos contrarios, ya que puede ser una forma de que extranjeros con niños recién nacidos crucen la frontera a fin de poder obtener la residencia argentina, infringiendo las leyes sobre Migraciones. Esta situación, 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”.⁷¹

3.4.1.11 ¿Puede uno solo de los progenitores inscribir un nacimiento? En caso de ser una

⁶⁸ Ley 24.884 de Régimen de Identificación de los recién nacidos. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 28 de noviembre de 1997, artículo 2.

⁶⁹ Ley 25.871 Migraciones. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 21 de enero de 2004, artículo 3.

⁷⁰ *Ibid*, artículo 22.

⁷¹ DWIGHT, Ordóñez Bustamante, *op. cit.*, supra, nota 20, pág. 14.

madre soltera ¿Se le exigen requisitos extra para dicha inscripción? ¿En los países en los que se utiliza el apellido doble – paterno y materno – cómo se inscriben estos nacimientos?

En Argentina, cuando los padres no están casados, deben concurrir ambos al Registro Civil para efectuar la inscripción del hijo. En caso de que sólo se dirija la madre, luego el padre podrá efectuar el reconocimiento filiatorio. El art. 12 del Decreto 415/2006 dice que en todos los casos en que se proceda a inscribir a un niño o niña con padre desconocido, el jefe u oficial del Registro Civil debe mantener una entrevista reservada con la madre en la que se le hará saber que es un derecho humano del/ la menor de contar con su identidad; que, declarar quién es el padre, le permitirá a la niña o niño ejercer el derecho a los alimentos y que esa manifestación no privará a la madre del derecho a mantener la guarda y brindar protección.⁷² Asimismo, dispone que “se deberá entregar a la madre la documentación en la cual consten estos derechos humanos del niño, pudiendo el funcionario interviniente, en su caso, solicitar la colaboración de la autoridad administrativa local de aplicación correspondiente, para que personal especializado amplíe la información y la asesore”.⁷³

Con respecto a los apellidos, la ley de nombres establece que, si el reconocimiento es efectuado por uno sólo de progenitores (la ley no hace diferenciación a madre o padre) adquiere su apellido. En caso de ser reconocido por ambos, sea simultánea o sucesivamente, adquiere el apellido del padre.⁷⁴ La norma permite la posibilidad de agregar el apellido de la madre, siempre que se solicite ante el Registro Civil correspondiente, luego de que el solicitante haya cumplido los 18 años de edad.⁷⁵ Por otro lado, si el reconocimiento del padre es posterior al de la madre, puede mantenerse el apellido materno cuando el hijo fuese públicamente conocido por éste. Si la madre fuese viuda, el hijo llevará su apellido de soltera.⁷⁶

3.4.2 Descripción de las tramitaciones para la obtención de la Documentación

3.4.2.1 *Carácter de la documentación: obligatoria – optativa*

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.2.2 *Descripción de la documentación obligatoria: inicial, renovaciones, definitiva.*

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.2.3 *Tipos de tramitación: administrativa – oportuna, tardía- , judicial.*

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.2.4 *Plazos*

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

3.4.2.5 *Requisitos para la documentación obligatoria desde el nacimiento hasta la mayoría de edad.*

La información ha sido completada en el gráfico preestablecido.

⁷² Decreto Reglamentario 415/2006 Protección Integral de los Derechos del niño, niña y adolescente. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 18 de abril de 2006, artículo 12.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Ley 18.148 Registro Civil, nuevas normas para la inscripción de nombres de personas naturales. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 24 de junio de 1969, artículo 5.

⁷⁵ *Ibid*, artículo 4.

⁷⁶ Ley 18.148, *op. cit.*, supra, nota 74.

3.4.2.6 *Tipo de Constancia del trámite efectuado (libreta en papel, carné o cédula).*

Tanto el DNI libreta como el DNI tarjeta, son instrumentos que acreditan identidad. Salvo en el caso del voto (que deberá efectuarse únicamente con el DNI libreta) ambos formatos podrán ser utilizados para todos los actos públicos o privados, gestiones ante autoridades nacionales, bancarias, migratorias, financieras, entre otras.

El "DNI Libreta" tiene las siguientes características:

- Todos los DNI con el viejo formato (Libreta de Enrolamiento, Libreta Cívica, el DNI -tapa verde para nacionales o bordó para extranjeros-) mantienen su validez, por lo que no es necesario tramitar un nuevo documento.
- Si el trámite para la obtención del DNI fue iniciado antes de septiembre de 2009 se recibirá el viejo formato; luego de septiembre, el nuevo DNI. Esto se debe a que los nuevos DNI se confeccionan sobre un Formulario Único de toma de trámites que captura los datos de manera tal que pueden imprimirse en la nueva línea de producción.
- El trámite del nuevo DNI puede realizarse en el Registro Civil más cercano al domicilio del solicitante, o en los Centros de Documentación Rápida del RENAPER.
- El DNI de recién nacidos se entrega en forma gratuita e inmediata a la inscripción del nacimiento en el registro civil. Mantiene el formato anterior y se entrega en el momento.
- El servicio de entrega del DNI en el domicilio no tiene costo adicional
- El DNI con formato de tarjeta, tiene como objetivo facilitar la portación del DNI en el uso cotidiano y evitar la manipulación, deterioro y/o pérdida del DNI libreta. Tiene las siguientes características:
 - Se entrega solamente a los ciudadanos argentinos mayores de 16 años, y a los extranjeros mayores de 16 años con residencia permanente.
 - Es considerado a todos los efectos Documento Nacional de Identidad, salvo para votar, lo que deberá hacerse únicamente con DNI Libreta o el DNI anterior o la LC o LE.
 - Se puede viajar a los países limítrofes, del MERCOSUR y asociados, igual que con el DNI Libreta.
 - En caso de pérdida o robo del DNI tarjeta, la persona deberá presentarse con el DNI Libreta y gestionar la entrega de un nuevo DNI Tarjeta, la que anula la validez de la anterior.
 - Con el nuevo sistema, el trámite del cambio de domicilio genera obligatoriamente la emisión de una nueva tarjeta (para argentinos mayores de 16 años y extranjeros mayores de 16 años con radicación permanente).
 - La renovación de la tarjeta tiene un valor de U\$S 6,51 (\$ argentinos 25).

3.4.2.7 Gratuidad y/o costos económicos para efectuar la documentación - si los hubiera - según plazos. Diferenciar entre tasas y multas según corresponda.

La información relativa a costos y plazos de personas de nacionalidad Argentina ha sido completada en el gráfico preestablecido. Para el caso de los extranjeros que tramiten el DNI, los requisitos que deben cumplir son:

- Radicación temporaria o permanente, según corresponda, expedida por la Dirección Nacional de Migraciones.
- Certificado de Domicilio: Expedido por autoridad competente (dependiendo en la zona o provincia de residencia).

En cuanto a las tarifas que se deben abonar dependen del trámite que se realice.⁷⁷

EXTRANJEROS	
Primera identificación	
Ciudadanos provenientes de países del MERCOSUR, menores de 16 años con radicación temporaria o permanente y mayores de 16 años con radicación temporaria	U\$S 6,51 (\$ 25,00)
Ciudadanos de países EXTRA-MERCOSUR menores de 16 años (con radicación temporaria o permanente) y mayores de 16 años con radicación temporaria	U\$S 7,81 (\$ 30,00)
Ciudadanos de países del MERCOSUR, mayores de 16 años con radicación permanente	U\$S 9,11 (\$ 35,00)
Ciudadanos de países EXTRA-MERCOSUR Mayores de 16 años con radicación permanente	U\$S 10,41 (\$ 40,00)
Actualización 5/8 años	Si el menor posee su DNI: U\$S 2,60 (\$ 10,00) Si el menor no posee DNI: U\$S 9,11 (\$ 35,00)
Actualización 16 años	U\$S 3,90 (\$ 15,00)
Nuevos ejemplares de DNI	Menor de 16 años U\$S 9,11 (\$ 35,00) Mayor de 16 años U\$S 9,11 (\$ 35,00)
Cambio de domicilio	DNI anterior U\$S 2,60 (\$ 10,00) DNI nuevo menor de 16 años : U\$S 2,60 (\$ 10,00) (genera una nueva tarjeta) DNI nuevo mayor de 16 años

⁷⁷ Sitio Oficial Nuevo DNI, Ministerio del Interior de la Nación, Presidencia de la Nación Argentina. 19 de febrero de 2010.<
<http://www.nuevodni.gov.ar> >

	U\$S 6,51 (\$ 25,00) Radicación permanente (genera una nueva tarjeta)
Reposición de tarjeta (extranjeros con radicación permanente)	U\$S 6,51 (\$ 25,00)

La gratuidad del primer Documento se estableció a partir del año 2001, a través de distintos Decretos emanados del Poder Ejecutivo Nacional (Dec. 1174/2001, Dec. 262/2003). En noviembre de 2003, se sanciona la Ley 25.819, por la cual se estableció, por un lado, la inscripción de nacimientos de niños hasta los diez años de edad, y por el otro, la gratuidad del primer documento por un término de un año.

Luego, con la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y Adolescentes, se estableció la gratuidad del primer documento de identidad, y hasta los dieciocho años de edad.

3.4.2.8 ¿Existen costos extra vinculados a los requisitos solicitados? Por ejemplo, legalización de certificados solicitados, fotografía, prueba de sangre, etc.

Efectivamente existen costos asociados para la obtención del DNI. Por un lado, y a pesar de que el nuevo DNI sea digital, se deben acompañar dos fotos carné de 4X4 cuyo valor aproximado es de U\$S 1,30 (\$ argentinos 5).⁷⁸ Por el otro, si bien normativamente no se exige partidas de nacimientos actualizadas, los Registros Civiles, por lo general, requieren que no tenga una antigüedad mayor a 6 meses, por lo que se debe abonar la suma de U\$S 2,60 (\$ argentinos 10) por dicho concepto.

3.4.2.9 En caso de renovación por pérdida o deterioro: requisitos y costos de las duplicaciones. ¿Son diferentes de los referidos al primer documento y a las renovaciones?

En el caso de reposición, por causa de extravío, robo o hurto del DNI, debe presentarse constancia de denuncia efectuada ante la autoridad policial competente (tiene un costo de U\$S 2,60 -\$ argentinos 10- en el caso de la denuncia por pérdida) para los casos de deterioro, debe presentar el DNI a reponer, y en todas las situaciones 2 fotos carné actualizadas. El costo del trámite es de U\$S 6,51 (\$ 25,00), en caso de que la persona tenga menos de 16 años, y de U\$S 9,11 (\$ 35,00), cumplida dicha edad.⁷⁹

Para el caso de reposición del DNI por deterioro, debe presentarse el DNI a reponer, acompañando 2 fotos carné actualizadas. Los valores son los mismos que para el caso de reposición por robo, pérdida o extravío.

3.4.2.10 ¿Se prevé la posibilidad de exención del pago de tasas para la documentación en cualquiera de sus instancias? Si existiere ¿Cuáles son los requisitos solicitados?

Si la persona que realiza el trámite no puede abonar el pago de la/s tasa/s fijada/s por el Estado, se requiere la tramitación de la denominada "Carta o Certificado de Pobreza". Así lo establece la Ley 17.671/1968 modificada por la Ley 21.807/1968, que dispone que las personas que presenten Certificado de Pobreza, expedido por autoridad competente, y sus hijos menores de 18 años de edad u otros incapaces que estén a su cargo, queden exentos del pago de las pertinentes tasas por la expedición de documentos,

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Idem.*

certificados, testimonios, reproducciones, etcétera⁸⁰. Por lo general, los requisitos a cumplir son:

- Acreditar identidad.
- Si el solicitante es menor de 21 años, deberá concurrir con uno de los padres.
- Dos testigos mayores de 21 años que no sean familiares, con DNI y/o Cédula de Identidad.

El trámite se realiza comúnmente en las oficinas de Desarrollo Social de las Provincias o Municipio que corresponda.

3.4.2.11 ¿Se prevén procesos de subsanación de errores de documentación por vía administrativa? ¿Los mismos son gratuitos? Si no lo fueran, ¿Cuáles son los costos?

Los errores en la confección del DNI, o la existencia de enmiendas o raspaduras en los ejemplares que portan los ciudadanos, no pueden ser salvados por los oficiales públicos en las Oficinas Seccionales habilitadas por el Registro, debiendo ser resueltos con un trámite de reposición o de emisión de un nuevo ejemplar, según corresponda.⁸¹

En caso de que se haya producido un error en la confección, y siempre que sea solicitado dentro de los seis meses de haber recibido el DNI, el RENAPER debe reponer el documento sin cargo. También se reponen sin cargo alguno, los documentos (de antiguo formato) que registre daños pese al plástico colocado en la primera hoja.⁸²

4 Políticas, legislación e instituciones vinculadas a los sistemas de identificación: marco legal, programas y políticas de fortalecimiento tendientes a la universalización de la inscripción y la documentación de personas.

4.1 Normativa vigente en relación a los sistemas de identificación

4.1.1 Descripción integral del marco normativo vigente, con sus complementarias y modificaciones.

El reconocimiento del derecho a la identidad en el Derecho Argentino

Históricamente, el derecho a la identidad estaba implícitamente reconocido en el art. 33 de la Constitución Nacional. Se podría decir que la identificación no era asumida por el Estado Argentino como un derecho de la persona cuyo goce y ejercicio debía garantizar, sino que la perspectiva de enfoque fue la necesidad estatal de identificar a la población. De ello da cuenta la evolución legislativa que detallaremos en los párrafos subsiguientes. A partir de la reforma constitucional de 1994, con la incorporación de los Tratados Internacionales establecidos expresamente en el artículo 75 inc. 22, su reconocimiento ingresó al llamado “bloque de constitucionalidad federal”, reconociendo a la identidad como un derecho humano, inherente a la persona, cuyo reconocimiento debía ser garantizado por el Estado.

En el presente apartado se hará una descripción detallada sobre la normativa argentina relacionada con el reconocimiento del derecho a la identidad, las normas relativas al funcionamiento de los registros

⁸⁰ Ley 17.671, *op. cit.*, supra, nota 46, artículo 30.

⁸¹ Circular 1 del 2003, Salva de errores de confección, enmiendas, raspaduras en el DNI, Registro Nacional de las Personas, Ministerio del Interior de la Nación, Presidencia de la Nación Argentina [fecha de consulta: 19 de febrero 2010.].

Disponible en Internet: http://www.mininterior.gov.ar/tramites/dni/archivos_normativas/N1-03.pdf

⁸² Circular 3 del 2003, DNI repuesto sin cargo y número de ejemplares, Registro Nacional de las Personas, Ministerio del Interior de la Nación, Presidencia de la Nación Argentina [fecha de consulta: 19 de febrero 2010.].

Disponible en Internet: http://www.mininterior.gov.ar/tramites/dni/archivos_normativas/N3-03.pdf

civiles en materia de inscripción de nacimientos y finalmente, la normativa específica que regula la obtención de la documentación obligatoria (DNI).

El Derecho a la Identidad

La Ley 26.061/2005 tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina. En el artículo 11 se encuentra reconocido el derecho a la identidad como un concepto amplio, integrado por el derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia”.⁸³

El artículo 12 de la Ley hace referencia a la *“Garantía Estatal de Identificación, Inscripción en el Registro del Estado y Capacidad de las Personas”*. En este marco, establece que *“los Organismos del Estado deben garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre”*.⁸⁴ Además, impone la obligación al Estado de arbitrar los medios necesarios para la inscripción gratuita de todos aquellos adolescentes y madres, que no hayan sido inscriptos oportunamente en caso de falta de documento que acredite la identidad de la madre o del padre.⁸⁵

Por otra parte, el Decreto 415/2006, norma reglamentaria de la Ley 26.061/2005, establece la gratuidad del otorgamiento del primer Documento Nacional de Identidad a todos los niños y niñas y adolescentes nacidos en el territorio nacional.⁸⁶

Inscripción de nacimiento

La Ley 24.540/1995 establece el régimen para la inscripción de los recién nacidos. En lo que respecta al objeto del presente informe, dicha norma dispone que, en caso de nacimiento ocurrido en un establecimiento médico asistencial público o privado, durante el trabajo de parto se deberá identificar a la madre, y producido el nacimiento y antes del corte del cordón umbilical, al recién nacido⁸⁷, mediante una ficha única, numerada por el RENAPER, en tres ejemplares, en la que constarán los datos de la madre y del menor.⁸⁸

Como se explicara en el punto 3.4.1.10, la Ley 24.884/1997 dice que *“si se produjera la internación de una menor embarazada soltera que carezca de documento de identidad y/o representantes legales, la autoridad medico asistencial deberá inmediatamente dar aviso al asesor de menores competente”*.⁸⁹ Aquí

⁸³ Ley 26.061 Protección Integral de los Derechos del niño, niña y adolescente. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 26 de octubre de 2005, artículo 11.

⁸⁴ *Ibid*, artículo 12.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ Decreto Reglamentario 415/2006 Protección Integral de los Derechos del niño, niña y adolescente. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 18 de abril de 2006, artículo 13.

⁸⁷ Ley 24.540 de Régimen de Identificación de los recién nacidos. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 22 de septiembre de 1995, artículo 2.

⁸⁸ *Ibid*, artículo 6.

⁸⁹ Ley 24.884, *op. cit.*, supra, nota 68.

puede observarse que la identificación no resulta una obligación de la madre, sino una forma de reconocer el derecho a la identidad, en cabeza del recién nacido.

Por otro lado, la Ley Nacional 26.413/2008 (que modifica el Decreto Ley 8204/63), establece los procedimientos para el registro de los hechos vitales de las personas (nacimientos, matrimonios, defunciones, adopciones, entre otros) y establece los plazos que deben cumplirse para su inscripción. Respecto de los nacimientos, dispone un plazo de 40 días corridos, con intervención de los progenitores. Vencido dicho plazo, y siempre que el nacimiento se haya producido en un centro asistencial y/o con la intervención de un profesional médico, se inscribirá de oficio dentro del plazo máximo de 20 días corridos.⁹⁰ En el supuesto de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos médico-asistenciales sin intervención de profesional médico, la dirección general puede, por disposición o resolución motivada, admitir la inscripción cuando existan causas justificadas fehacientemente, hasta el plazo máximo de un año, previa intervención del Ministerio Público.⁹¹ Transcurridos los plazos legales antes mencionados, la inscripción sólo puede efectuarse por resolución judicial.⁹² Vale tener presente que la antigua norma –Decreto Ley 8204/63– establecía un plazo de seis años para el caso de inscripciones fuera del plazo de 40 días corridos (inscripción tardía de nacimiento)⁹³, por lo que se podría estimar que la nueva Ley presume un retroceso en relación al reconocimiento del derecho a la identidad y su deber de garantía por parte del Estado Argentino. Por otro lado, hace una diferenciación respecto de los nacimientos ocurridos dentro de centros asistenciales de los que no, otorgando un plazo de un año en el último caso. Otra reforma importante fue la incorporación de la inscripción de oficio. Según la norma, todo nacimiento ocurrido en un centro asistencial que no sea inscripto por los obligados, será efectuado por el Estado.⁹⁴ Sin embargo, esta nueva situación jurídica deja al desamparo a una infinidad de niños mayores de un año que no fueron inscriptos al momento de la entrada en vigencia de la Ley 26.413/2008. Dicha situación conlleva a la obligación de recurrir a la vía judicial para obtener la inscripción de un nacimiento, en desmedro del derecho a la identidad del menor.

Por esta razón, y con el objetivo de solucionar el problema antes mencionado, el Estado Nacional dictó el Decreto PEN N° 90, en febrero de 2009, por el cual se estableció un régimen administrativo, con carácter excepcional y por el plazo de un año prorrogable a un año más, para la inscripción de nacimientos de niños de 1 año a 12 años de edad. Este régimen rige para los casos de niños y niñas que, a la fecha de entrada en vigencia la Ley 26.413/2008, no se encuentren inscriptos.⁹⁵ La citada norma dispone que las inscripciones de nacimiento se efectúen por resolución administrativa fundada, emanada de la respectiva Dirección General del Registro Civil y con la intervención del Ministerio Público de la jurisdicción de que se trate. Para la prueba del nacimiento se admitirán los certificados de médico u obstétrica, expedidos de acuerdo a los requisitos exigidos por la normativa vigente. En caso de falta de certificado médico, se podrá presentar un certificado expedido por establecimiento público médico asistencial en el que se determine la edad presunta y el sexo, conteniendo los datos declarados del menor y la fecha y lugar del nacimiento. Los

⁹⁰ Ley 26.413, *op. cit.* supra, nota 45, artículo 28.

⁹¹ *Idem.*

⁹² Ley 26.413, *op. cit.* supra, nota 45, artículo 29.

⁹³ Decreto Ley 8204/63 de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 27 de septiembre de 1963, artículo 29.

⁹⁴ Ley 26.413, *op. cit.* supra, nota 45.

⁹⁵ Decreto PEN 90/2009. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 10 de febrero de 2009., artículo 1.

datos sobre la fecha y lugar del nacimiento surgirán asimismo de la declaración de 2 testigos, mayores de edad y con DNI, formulada ante un oficial o funcionario competente del Registro Civil respectivo. Para realizar el trámite administrativo, se requiere: a) Certificado negativo de inscripción de nacimiento expedido por la autoridad con competencia en el presunto lugar de nacimiento; b) Para el caso de que uno o ambos padres carecieran de DNI, se requerirá la presencia de 2 testigos mayores de edad con DNI a fin de acreditar la identidad del o los progenitor/es, dejándose constancia de: nombre, apellido, sexo, domicilio y edad de todos los intervinientes; c) Para el supuesto de padres extranjeros deberán acompañar, además, un documento de identidad reconocido por los tratados internacionales o pasaporte del país de origen⁹⁶.

Simultáneamente a la inscripción del nacimiento, se establece que se procederá a la adjudicación del DNI en forma gratuita. Además, todos los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del decreto, estarán exentos de toda carga fiscal y eximida del pago de multas prevista en el artículo 91 de la Ley N° 26.413/2008.⁹⁷

El Documento Nacional de Identidad (DNI)

Como se manifestara oportunamente, la identificación de las personas en Argentina era vista como una necesidad estatal de identificar a la población con fines de seguridad y control. Así, la ley 17.671/1968 de Identificación, Registro y Clasificación de Potencial Humano Nacional estableció la creación de un Registro Nacional de las Personas (RENAPER), organismo que tiene a su cargo la inscripción e identificación de las personas que se domicilien en el territorio argentino o en jurisdicción argentina y de todos los argentinos que se encuentren domiciliados en otras jurisdicciones. Asimismo, el RENAPER es el órgano encargado de llevar el registro de los antecedentes más importantes de las personas, que son actualizados a través de las distintas etapas de su vida. A tales efectos, dicho organismo expide el Documento Nacional de Identidad (en adelante, DNI).⁹⁸ La norma determina la organización, funciones y atribuciones del RENAPER, a la vez que establece los plazos, modos y requisitos que deben cumplirse para el trámite del documento y sus respectivas actualizaciones explicadas en el punto 3.4.2 del presente informe. Según la Ley, el DNI es el instrumento por medio del cual una persona acredita su identidad, y su presentación es obligatoria en todas las circunstancias en que sea necesario probarla, sin que pueda ser suplido por ningún otro documento de identidad cualquiera fuere su naturaleza y origen.⁹⁹

[4.1.2 Descripción de los tratados internacionales de DD.HH ratificados por el país que garantizan el derecho a la identidad. ¿Cuál es la jerarquía de dichos tratados en relación con la legislación interna?](#)

Según la Constitución Nacional Argentina los Tratados Internacionales tienen “jerarquía superior a las Leyes”¹⁰⁰. Ahora bien, en la reforma constitucional de 1994 el constituyente le otorgó a ciertos Tratados Internacionales jerarquía constitucional. El artículo inciso 22 de la Carta Magna establece que “*La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos*

⁹⁶ *Ibid*, artículo 4.

⁹⁷ *Ibid*, artículo 6 y 7.

⁹⁸ Ley 17.671, *op. cit.* supra, nota 46, artículo 2.

⁹⁹ *Ibid*, artículo 13.

¹⁰⁰ Constitución de la Nación Argentina. *op. cit.* supra, nota 1, artículo 75 inc. 22.

Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional.¹⁰¹ Dispone además que dichos Tratados no derogan artículo alguno de la primera parte Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.¹⁰²

Los Tratados Internacionales enunciados en el párrafo anterior forman parte del llamado “Bloque de Constitucionalidad Federal”. Esto significa que los derechos reconocidos en estos Instrumentos Internacionales son complementarios a los consagrados en la primera parte de la Constitución Argentina.

4.1.3 Normas relacionadas al nombre y apellido/s – normativa específica o artículos del Código Civil -. Descripción de la filiación permitida por la normativa – orden de apellidos, obligatoriedad de la doble filiación – Existencia de obstáculos para la elección del nombre, teniendo en cuenta nombres indígenas o extranjeros.

La Ley 18.248/1969 establece el régimen para la inscripción de nombres de las personas naturales. Dispone que toda persona tenga el derecho y el deber de usar el nombre y apellido que le corresponde, y su elección es libre salvo las restricciones que enumera la norma. Según su artículo 2, el nombre de pila (nombre propio) se adquiere por la inscripción en el acta de nacimiento, y su elección corresponde a los padres o a las personas autorizadas, en caso de ausencia de uno de ellos o impedimento.¹⁰³ Con respecto a las restricciones, la Ley establece que no podrán inscribirse: 1) Los nombres que sean extravagantes, ridículos, contrarios a las costumbres, que expresen o signifiquen tendencias políticas o ideológicas, o que susciten equívocos respecto del sexo de la persona a quien se impone; 2) Los nombres extranjeros, salvo los incorporados por el uso o cuando se tratare de los nombres de los padres del inscrito, si fuesen de fácil pronunciación y no tuvieran traducción en el idioma nacional. Este punto hace la salvedad para el caso de hijos de los funcionarios o empleados extranjeros de las representaciones diplomáticas o consulares acreditadas ante Argentina, y de los miembros de misiones públicas o privadas que tengan residencia transitoria en el territorio de la República; 3) Los apellidos como nombre; 4) Primeros nombres idénticos a los de hermanos vivos; y 5) Más de tres nombres.¹⁰⁴

En cuanto a la posibilidad de inscripción de nombres aborígenes o derivado de voces aborígenes autóctonas y latinoamericanas, la ley no establece ninguna restricción específica, salvo las especificadas en el párrafo anterior.¹⁰⁵

Para el caso de hijos matrimoniales la norma dispone que deba llevarse el primer apellido del padre y, a pedido de los progenitores podrá inscribirse el apellido compuesto del padre o agregarse el de la madre. Para el caso de que la persona deseara llevar el apellido compuesto del padre o el materno, podrá solicitarlo

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Idem.*

¹⁰³ Ley 18.148 Registro Civil, nuevas normas para la inscripción de nombres de personas naturales. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 24 de junio de 1969, artículo 2.

¹⁰⁴ *ibid*, artículo 3.

¹⁰⁵ *Ibid*, artículo 3 Bis.

ante el Registro del Estado Civil una vez cumplido los dieciocho años.¹⁰⁶ En el supuesto de hijo extramatrimonial, reconocido por uno sólo de sus progenitores, la norma establece que adquiere su apellido. Si es reconocido por ambos, sea simultánea o sucesivamente, adquiere el apellido del padre, pudiéndose agregar el de la madre como se consigna en el artículo anterior. Sin embargo, si el reconocimiento del padre es posterior al de la madre, puede mantenerse el apellido materno, previa autorización judicial.¹⁰⁷ Finalmente, para el caso de extranjeros que soliciten la nacionalización argentina, pueden pedir la adaptación gráfica y fonética al castellano de sus apellidos de difícil pronunciación.¹⁰⁸

Como puede observarse, no existen dentro de la norma restricciones que podrían incidir desfavorablemente a la hora de efectuar una inscripción de nacimiento. La posibilidad de inscribir nombres aborígenes, la inscripción del menor con el apellido materno en caso de falta de reconocimiento del padre o viudez, y la posibilidad de agregar el apellido de este último en caso de reconocimiento posterior, constituyen garantías para el acceso al registro de nacimiento, asegurando así, el acceso a la identificación.

4.1.4 Existencia de proyectos de reforma legislativa tendientes a mejorar los sistemas de identificación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales.

En la actualidad no existen proyectos de reforma legislativa. Sobre la normativa relacionada a la inscripción de nacimiento, el Secretario de Interior de la Nación considera que “*hace falta pensar en un cambio de la Ley*”, principalmente, con respecto a la inscripción de oficio establecida en la última reforma (Ley 26.413/2008) ya que no “hay una infraestructura adecuada para que se pueda ejercer en la forma que está prevista en la Ley”. Asimismo, sostuvo que se está pensando en un proyecto de reforma, desde el Consejo Federal de Registros Civiles.¹⁰⁹

Con respecto a la normativa vinculada al proceso de documentación de las personas (Ley Nacional 17.671/1968), el Dr. Pablo Asa considera necesaria la reforma ya que, “en términos de derechos, el acceder a un documento nacional de identidad en realidad, está establecido como una obligación para las personas y no como una obligación del Estado para documentarlas. Manifiesta que esto se debe a que “se estableció una política a partir de Gobiernos dictatoriales, entonces el régimen no es acorde a la lógica que sigue la Constitución Nacional, que se vincula con las obligaciones que tiene el estado para con las personas que habitan el territorio Nacional”. En este sentido, manifiesta que “es muy fácil cargar de responsabilidad a las personas cuando el Estado no cumple ninguna. Lo que se debería hacer es invertir esta relación y poner en cabeza del Estado la obligación de documentar a la gente, quitando las sanciones por la falta de documentación”.¹¹⁰

4.1.5 ¿Existe alguna norma que garantice la confidencialidad de los datos personales recolectados por los sistemas de identificación?

La protección de datos personales se encuentra garantizada en la Constitución Nacional. El 3° párrafo del artículo 43 que establece el derecho de toda persona a interponer acción judicial a fin de tomar

¹⁰⁶ *Ibid*, artículo 4.

¹⁰⁷ *Ibid*, artículo 5.

¹⁰⁸ *Ibid*, artículo 7.

¹⁰⁹ BARBOSA Moreira, Marcio, *op. cit.*, supra, nota 21.

¹¹⁰ ASA, Pablo, *op. cit.*, supra, nota 58.

conocimiento sobre los datos a ella referidos que consten en registros públicos o privados.¹¹¹

Asimismo, la Ley Nacional 25.326/2000 tiene por objeto la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean éstos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el acceso a la información que sobre las mismas se registre.¹¹²

4.2 Políticas tendientes a la universalización de la inscripción y documentación.

4.2.1 ¿Han existido programas gubernamentales - permanentes y/o especiales - de reducción del subregistro y/o la indocumentación (2007 – 2009)? Caracterización: fecha de inicio y finalización – si correspondiera -, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados.

En materia de inscripción de nacimiento, dentro del período que abarca el presente informe, no se han realizado campañas a nivel nacional. Esto se debe, principalmente, al carácter local que tiene la organización de los Registros Civiles en Argentina. Sin embargo cabe citar, a modo de ejemplo, algunas políticas implementadas por los distintos municipios y/o Provincias del país:

Luego de la sanción del Decreto 90/2009, se iniciaron en varias Provincias campañas para la obtención de la inscripción de nacimiento y documentación, principalmente, a aquellas personas que habían excedido los plazos legales. Por ejemplo en Entre Ríos (que entró en vigencia en septiembre de 2009, luego de que el Gobierno de Entre Ríos se adhiriera al Decreto), dentro del marco del Programa de Asignación Universal por Hijo implementado por el Gobierno Nacional, se facilitaba el acceso al registro de nacimiento y documentación, en forma gratuita, para poder cobrar el subsidio.¹¹³

En la Provincia de Corrientes, a través de un programa de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), se promovió la puesta en marcha de trámites de inscripción para 90 personas sin inscripción de nacimiento. En vista del alto número de nacimientos no inscriptos que se estima existen en la provincia, los autores de la iniciativa, que se llevó a cabo en forma conjunta con la Subsecretaría de Gobierno y Justicia, intentarán replicarla en 2010 para lo que ya han presentado un nuevo proyecto ante la Secretaría de Extensión de la UNNE para el programa “La Universidad en el medio”.¹¹⁴

En el Partido de Pilar, Provincia de Buenos Aires, La Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (Secretaría de Desarrollo Humano y Social informa) realizó una campaña el 21 de noviembre de 2009 con el objetivo de inscribir el nacimiento de niños mayores de 13 años de edad.¹¹⁵

¹¹¹ Constitución de la Nación Argentina. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 23 de agosto de 1994, artículo 43.

¹¹² Ley 25.326 Protección de datos personales. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, Argentina, 8 de octubre de 2004, artículo 1.

¹¹³ Radio La Voz. Asignación Universal para protección social por hijo. Se tramitan gratis DNI y partida de nacimiento. [en línea]. Entre Ríos, Argentina, 22 de diciembre 2009.

Disponible en Internet: http://www.lavoz901.com.ar/despachos.asp?cod_des=91226&ID_Seccion=14

¹¹⁴ Planeta Corrientes. Campaña. Un programa de Derecho logró reducir el número de indocumentados. [en línea] Corrientes, Argentina [fecha de consulta: 2 de marzo 2010].

Disponible en Internet: <http://www.planetacorrientes.com.ar/enlace.php?idn=9735>

¹¹⁵ Sitio Oficial de Pilar, Provincia de Buenos Aires: 2 de marzo 2010 < www.pilar.gov.ar/content/view/2528/39/ >

En cuanto a las políticas implementadas a fin de disminuir la tasa de indocumentados el Gobierno Nacional, a través del RENAPER, comenzó durante el 2009 un proceso de reforma de todo el sistema documentario.

Por otro lado, y en vistas de solucionar el problema de la demora existente, durante el transcurso del 2009 el RENAPER elaboró un relevamiento sobre los registros civiles que concentraban mayor demanda de trámites. Esas 150 oficinas (que representan el 70% de los trámites a nivel nacional) serán provistas de tecnología idónea para mejorar y simplificar la toma del trámite, reduciéndose los tiempos que demoran en confeccionar el DNI.¹¹⁶

El Dr. Pablo Asa considera en este sentido que existe un déficit vinculado, por un lado, a las trabas burocráticas para identificar, y por el otro, “a la falta de acciones positivas por parte del Estado para lograr que las personas que no tienen alguna identificación pública puedan acceder a algún tipo de registro que le permita luego acceder a otros derechos”. Sostiene que, el Derecho a la Identidad, en términos de Agenda Pública, está fuertemente vinculado a los períodos Electorales, y que luego de ese período no existe ningún tipo de continuidad.¹¹⁷

4.2.2 ¿Existen programas gubernamentales – permanentes y/o especiales - dirigidos a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad (2007 – 2009)? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados.

En líneas generales, la falta de identificación de las personas está íntimamente ligada a la pobreza. Por lo tanto, la mayoría de las Políticas Públicas desarrolladas por las distintas esferas del Gobierno están dirigidas, por defecto, a aquellas personas con condiciones socioeconómicas desventajosas. En este caso particular, las reformas tecnológicas implementadas en materia documentaria no constituyen una solución orientada a la disminución de personas indocumentadas, ya que el DNI puede ser tramitado siempre y cuando la persona esté inscripta, por lo que el nuevo DNI no incide en la disminución del sub-registro.

Quizá se pueda mencionar como una política pública destinada a las personas en situación de pobreza, el trabajo conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación con los Ministerios Provinciales, en pos de facilitarle a las personas el acceso al registro de nacimiento. Sin embargo, como el registro le corresponde a cada Provincia, las políticas destinadas a la reducción del sub-registro dependen de cada una de ellas.¹¹⁸

4.2.3 ¿Han existido campañas específicas dirigidas a población inmigrante en el mismo período y que contemplaran específicamente moratorias a situaciones de indocumentación de dicha población? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados

El 17 de abril de 2006 se inició el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande”. El Programa tiene como objetivo facilitar el acceso a la residencia temporaria (por dos

¹¹⁶ BARBOSA Moreira, Marcio, Secretario de Interior del Ministerio de Interior de la Nación, Presidencia de la Nación. Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas. Entrevista en profundidad con informantes claves estatales. 24 de febrero 2010.

¹¹⁷ ASA, Pablo, Abogado miembro del Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS-. Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas. Entrevista en profundidad con informantes claves no estatales. 8 de febrero 2010.

¹¹⁸ BARBOSA, Moreira Marcio, *op. cit.*, supra, nota 116.

años) en el país a personas provenientes de países del Mercosur y países asociados, a través de requisitos simplificados. Este Programa está dirigido a aquellas personas que se encuentran en situación irregular en el país, permitiéndole el acceso, a través del cumplimiento de distintas instancias, a la radicación temporaria (dos años de residencia), pudiéndose luego solicitar la radicación definitiva, siempre que se acrediten medios de vida lícitos.

El Programa Patria Grande ha permitido la inscripción de alrededor de 230.000 personas, que ya cuentan con la radicación Precaria (certificado que acredita la condición de residente hasta la obtención definitiva de la radicación)¹¹⁹

Uno de los obstáculos más significativos en la instrumentación del plan estaba dado por “la falta de coordinación entre la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM) y el RENAPER, que funcionan ambos bajo la órbita del Ministerio del Interior”.¹²⁰ El problema se daba por que el RENAPER exigía requisitos distintos a los exigidos por la DNM, por lo que la persona debía dirigirse, luego de obtener la residencia, a tramitar el DNI. Dicha situación provocó el colapso del sistema documentario, haciendo que el documento sufriera una demora de casi dos años. Durante el año 2009, en virtud de la firma de un Convenio de colaboración recíproca firmado entre ambos organismos, sumado a la creación de una ventanilla única para los trámites de residencia y documentación, se han disminuido favorablemente los plazos, permitiendo a la persona obtener su radicación y documento dentro de los 40 días de iniciado el trámite.¹²¹

4.2.4 ¿Se han desarrollado programas especiales orientados a garantizar el derecho a la identidad en situaciones de emergencia como conflictos y/o desastres naturales? Caracterización: fecha, pertenencia institucional, objetivos generales, población objetivo, metas, resultados registrados

En Argentina no se han producido conflictos armados o desastres naturales de envergadura durante el período analizado en el presente informe. Se puede tomar el caso de la Ciudad de Tartagal, Provincia de Salta (2009), donde una inundación provocada por un alud, destruyó parte de esa Localidad. Con motivo de dicha situación, el RENAPER, conjuntamente con los Ministerios de desarrollo provincial y Nacional y el Registro Civil de Salta, realizaron una campaña con el objetivo de documentar a aquellas personas que habían perdido su documentación, a fin de que pudieran acceder a los subsidios creados para paliar la situación extrema imperante.¹²²

4.2.5 ¿Se aprovecha la prestación de servicios y programas por parte del Estado para verificar que todos los niños y niñas que acceden a ellos cuenten con inscripción y/o documentación? ¿Se articula con otras áreas gubernamentales para la realización / facilitación de dichos trámites?

En líneas generales no existe, a nivel nacional, una articulación entre los distintos organismos públicos en este sentido. Quizá pueda encontrarse alguna campaña específica, como el caso de la provincia de Entre Ríos mencionada en el punto 4.2.1.

4.2.6 ¿Qué líneas de acción ha desarrollado su país en base a la resolución de la OEA?

¹¹⁹ Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS-. Derechos de las personas migrantes luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25.871: sin cambios efectivos [en línea]: Buenos Aires, Argentina, 305. [fecha de consulta: 2 de marzo 2010]

Disponible en Internet: http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2007_cap_10.pdf

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ BARBOSA, Moreira Marcio, *op. cit.*, supra, nota 116.

¹²² *Idem.*

¿Algunos de los programas o políticas señalados en el punto 4.2 se vinculan con dichas líneas de acción?

Se puede decir que las políticas orientadas a cumplir las metas establecidas en la Resolución de la OEA, se relacionan principalmente con los procesos tecnológicos que se han implementado a lo largo del 2009. Como se puede ver, no ha existido política pública alguna a nivel nacional dirigida a personas no inscriptas. El único caso que podría encuadrar como una política orientada a la eliminación del sub-registro es la sanción del Decreto 90 del 2009.

4.3 Políticas tendientes al fortalecimiento de las instituciones.

4.3.1 Existencia de políticas públicas e institucionales tendientes a mejorar los sistemas de inscripción y documentación tomando en cuenta los aportes realizados por entidades especializadas y organismos internacionales.

No existen políticas públicas que hayan tenido, como principal motor, recomendaciones efectuadas por organismos internacionales o entidades especializadas. Sin embargo, se puede afirmar que los procesos de mejora del sistema de identificación son coincidentes con los documentos elaborados por distintos organismos (BID, UNICEF, etc.), ya que muchos de los puntos que se consideran como positivos para la universalidad de acceso a los instrumentos de identificación han comenzado a desarrollarse en Argentina.

5 Participación ciudadana y sensibilización

5.1 Programas de sensibilización de la población respecto a la inscripción y documentación

5.1.1 ¿Con qué medios de difusión y sensibilización permanentes cuentan los organismos de identificación y documentación? ¿Con qué soportes se realiza dicha difusión? ¿Implica la difusión permanente la articulación con otros organismos públicos? ¿De qué tipo?

En materia de inscripción de nacimiento, cada provincia realiza sus campañas de sensibilización y difusión en forma independiente, de acuerdo con sus propias necesidades. Por lo general, las provincias realizan campañas de sensibilización en los Registros Civiles (a través de carteleras) en Hospitales, medios de comunicación locales, entre otros.

En cuanto al sistema de documentación, como el RENAPER pertenece al ámbito nacional, puede verse campañas de difusión y sensibilización en todo el país. Al momento de lanzarse el nuevo DNI, el Ministerio del Interior de la Nación creó un sitio web especial (www.nuevodni.gov.ar) incluyendo toda la información relativa al nuevo sistema documentario, las ventajas del nuevo formato, los puntos de toma del trámite, etc.

Otro ejemplo fue la campaña de sensibilización realizada en el marco del Decreto 90/2009, donde se realizaron campañas de difusión en distintos medios (televisión, radio, periódicos, etc.) explicando la forma en que se debía realizar el trámite. Por lo general, El RENAPER articula con la Secretaría de comunicaciones de la Nación, que es el organismo encargado de todo lo referente a publicidad oficial.

5.1.2 Respecto de los programas consignados en el punto 4.2, ¿Cómo se desarrollaron las campañas de difusión de los mismos? ¿Por qué medios se propuso llegar a las poblaciones objetivo?

Las Provincias, por lo general, utilizan los medios de comunicación locales para llegar a la población, ya que las políticas desarrolladas son siempre dirigidas dentro de la órbita de sus respectivas jurisdicciones. En el caso de las políticas desarrolladas por el RENAPER, por lo general se utilizan los de mayor cobertura del país, el canal estatal, etc.

5.1.3 ¿Existen programas de difusión específicos que articulen con los sistemas educativos

tendientes a la sensibilización sobre derecho a la identidad, tanto focalizados en padres, madres como en docentes y estudiantes?

De la misma manera, como consta en los puntos anteriores, las campañas de difusión se realizan dentro del ámbito local.

5.2 Participación de la sociedad civil y sus organizaciones en la promoción de la universalización de la inscripción y documentación y el derecho a la identidad

5.2.1 ¿Los organismos de inscripción y documentación cuentan con líneas de acción tendientes a la articulación y acción con organizaciones de la sociedad civil?

Por lo general, en Argentina no se da ese tipo de articulación, básicamente por dos cuestiones: por un lado, no existen muchas OSC que trabajen el Derecho a la Identidad desde la órbita de los sistemas documentarios. Por el otro, como el proceso de identificación de personas requiere, necesariamente, la intervención de oficiales públicos, tampoco las OSC intervienen en dicho proceso.

El trabajo de las OSC, especialmente aquellas que trabajan directamente en territorio (Organizaciones de Base) actúan como un instrumento de acercamiento a la órbita estatal de aquellas personas que no tienen identificación, generando acciones de incidencia puntuales. Por otro lado, actúan como medio para generar conciencia entre las personas, pero siempre focalizado dentro ámbito territorial donde trabajan.

5.2.2 ¿Existen organizaciones de la sociedad civil que se dediquen específicamente a temas vinculados con el derecho a la identidad? ¿Han tenido estas organizaciones contacto y/o participación en los programas detallados en 4.2 o con otras líneas de acción públicas referidas a temas de identificación y documentación?

A nivel nacional no existen muchas organizaciones que se dediquen a la temática. Sin embargo, pueden citarse algunas OSC que han trabajado el tema, por ejemplo: el Centro de Estudios Legales y Sociales, que focaliza su trabajo en temas de Derechos Humanos; Las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, Organizaciones que trabajan en temas de derecho a la identidad vinculados, básicamente, a la desaparición forzada de personas y apropiación ilegal en tiempos de la última dictadura militar en Argentina; La Fundación Poder Ciudadano, que trabaja el derecho a la identidad y la obtención del documento como un instrumento de inclusión social; y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) que ha elaborado distintos trabajos vinculados con los derechos de los trabajadores.

Además existen OSC que realizan trabajos más focalizados, en zonas específicas, por ejemplo: El Centro de Apoyo al Migrante y Refugiado (CAREF) que trabaja temas específicos de derechos de los Migrantes; el Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADEPP), que asesora a personas en el proceso de obtención de la inscripción de nacimiento y documentación en la zona Norte de la Provincia de Buenos Aires; Cáritas Argentina, a través de distintos departamentos del país ha elaborado campañas para que las personas puedan obtener su identificación¹²³, entre otras.

¹²³ DWIGHT, Ordóñez Bustamante, PhD. El Sub registro de Nacimiento en Argentina, las consecuencias. [en línea]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. [fecha de consulta: 23 febrero 2010], pág. 45.

Disponible en Internet: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1959580>

6 Evaluación de los sistemas de identificación.

6.1 Tras la realización del presente informe ¿Cuáles son, a su criterio, las principales fortalezas del sistema de identificación de su país, considerando tanto la inscripción de nacimientos como el otorgamiento de documentación?

Analizado el sistema de identificación en Argentina, en cuanto al proceso de identificación se refiere, se pueden mencionar las siguientes fortalezas:

En relación con el proceso de inscripción de nacimientos:

- Gratuidad de la inscripción: Esta característica permite que todas las personas, indistintamente, puedan acceder al registro de su nacimiento.
- Aplicación de procedimientos tecnológicos: Si bien algunas provincias ya han iniciado el proceso de digitalización de sus bases de datos, el grado de mejora en este punto se encuentra íntimamente relacionado con el grado de desarrollo de cada una de ellas. Por este motivo es que, a mi humilde entender, considero que el proceso no será uniforme. Sin embargo, considero que estas mejoras tecnológicas seguramente incidirán favorablemente para que todos los habitantes de Argentina puedan acceder a una identificación, siempre y cuando este proceso vaya acompañado de políticas públicas tendientes a alcanzar a aquellos que se encuentran en situaciones más desventajosas.

En relación a proceso para la obtención del documento de identidad:

- Gratuidad del primer documento: También incide en forma positiva, dado que en caso contrario aquellas personas que se encuentran en una situación más desfavorable no estarían en condiciones de cubrir su costo. De esta manera, se logra un objetivo muy importante: el acceso universal al instrumento de identificación.
- Mejoras tecnológicas: Otra de las fortalezas que debe mencionarse es la reforma tecnológica que se ha desarrollado, principalmente, para mejorar las condiciones de entrega del DNI. No debe olvidarse, además, que la construcción de oficinas exclusivas del RENAPER (los CDR) en las Provincias puede contribuir a la simplificación de los trámites, por un lado, y a “descomprimir” los Registros Civiles, por el otro, contribuyendo a que se reduzcan los tiempos para efectuar el trámite.
- Multiplicidad de trámites en una misma oficina: Finalmente, la posibilidad de que, tanto la inscripción del nacimiento como la obtención del documento, puedan realizarse en el mismo lugar es, sin dudas, una gran ventaja. En efecto, el no tener que trasladarse de una oficina a otra para efectuar los distintos trámites, simplifica ampliamente la situación de las personas, más aún, teniendo en cuenta que algunas zonas del país (como las zonas rurales) se encuentran alejadas de las delegaciones del Registro Civil. De este modo, se disminuyen los costos de transporte, se evitan las ausencias a los puestos de trabajo, entre otras cuestiones, facilitándoles a las personas con menores recursos la posibilidad de efectuar los trámites.

6.2 ¿Cuáles son las principales debilidades del mismo?

En líneas generales, el sistema de identificación en Argentina tiene las siguientes debilidades:

- Falta de estadísticas: la falta de cifras oficiales que den cuenta de la situación actual de sub-registro y de indocumentación en la Argentina, hace muy difícil efectuar un diagnóstico acertado, necesario para la planificación y posterior ejecución de políticas públicas eficaces.
- Multiplicidad de trámites en una misma oficina: Debe remarcar que aún cuando he identificado como una fortaleza a la posibilidad de que se realicen ambos trámites (inscripción de nacimiento y obtención del DNI) en la misma oficina, también es cierto que considero a esto como una debilidad. La falta de infraestructura y los métodos precarios utilizados para la toma de los trámites han hecho colapsar el sistema, traduciéndose en demoras para efectuar el trámite, necesidad de recurrir más de una vez a la oficina, retrasos ocasionados por el envío de las fichas a Buenos Aires para la confección de los DNI, posibilidad de errores; todo lo cual puede desalentar considerablemente a que las personas obtengan su documentación.

Con respecto al sistema de inscripción, las debilidades pueden ser sistematizadas de la siguiente manera:

- Falta de acceso al Registro Civil: Otra debilidad del sistema es la falta de accesibilidad de algunas poblaciones, principalmente en el norte del país, a las oficinas del Registro Civil. Como ha quedado demostrado en el presente informe, existen zonas de Argentina (principalmente zonas rurales o comunidades aborígenes) que no tienen acceso al sistema de identificación debido a las distancias, sumado a la falta de recursos para poder trasladarse hasta las oficinas.
- Falta de políticas públicas a nivel nacional: Salvo las campañas específicas realizadas por iniciativa de los gobiernos provinciales, no existen políticas destinadas a garantizar el acceso a la identificación, principalmente, en sectores excluidos. Con respecto al proceso de inscripción de nacimientos, la falta de un organismo centralizado dificulta la aplicación de acciones positivas para garantizar el acceso al registro de nacimiento ya que, como depende de los Gobiernos Provinciales, las disputas políticas y las realidades disímiles no permiten realizar acciones a nivel nacional. Quizá, sería positivo un rol más activo del Consejo Federal de Registros Civiles, a través de la organización campañas de sensibilización en la población sobre la importancia de contar con una identificación, campañas de inscripción en zonas alejadas, acciones directas en hospitales, etc.
- Falta de tecnología: El proceso de inscripción de nacimiento continúa efectuándose bajo modalidades sumamente precarias. La posibilidad de errores es elevada, ya que el oficial público confecciona los registros a mano.
- Problemas para aplicar las disposiciones legales: Como se hubiera mencionado en el informe, la nueva ley de Registros Civiles establece la inscripción de oficio, en caso de nacimientos ocurridos en centros asistenciales o con la intervención de un médico. Sin embargo, muchas provincias se han opuesto a esta disposición, por carecer de estructura necesaria para cumplirla. Por lo tanto, es necesario una modificación de la Ley ya que, al no cumplirse con dicha disposición legal, pasado los 40 días debería iniciarse una inscripción por vía judicial, produciéndose un menoscabo en el ejercicio del derecho a la identidad

reconocido por los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

En materia de documentación, la principal debilidad es de carácter normativo. La ley que regula el acceso al DNI fue sancionada con fines de seguridad y clasificatorios, y no reconocía al acceso al documento como un medio para el ejercicio del derecho a la identidad. De ello deriva la aplicación de multas cuando se exceden los plazos legalmente establecidos y la falta de garantía por parte de Estado para resguardar ese derecho. Por lo tanto, una reforma legislativa sería necesaria, a fin de que se reconozca el derecho a tener una identificación y sea el Estado el obligado de que todos los habitantes del país puedan acceder a esta.

6.3 Identifique dos “buenas prácticas” orientadas a garantizar el acceso universal a la inscripción de nacimiento y documentación.

En materia de inscripción de nacimientos, son consideradas buenas prácticas, por un lado, la gratuidad del trámite y, por el otro, el desarrollo de procesos tecnológicos que se han ido incorporando paulatinamente en las provincias durante el 2009.

En materia de documentación, por un lado, el nuevo sistema es sin dudas un avance importante, en cuanto a seguridad del instrumento, simplificación de trámites, disminución de los tiempos de entrega, entre otras cuestiones. Por otro lado, y más relacionado con la universalidad de acceso al DNI, creo que la construcción de los “camiones fábricas” puede convertirse en una buena práctica. Si bien se ha realizado una prueba piloto en la Ciudad de Mar del Plata, y en breve se realizará otra en la provincia del Chaco, creo que la posibilidad de fabricar el documento en una planta móvil, posibilitará el acceso a zonas alejadas de los Registros Civiles, donde se concentra la mayor parte de personas indocumentadas.

6.4 ¿Considera que el marco normativo vigente garantiza el acceso universal a la inscripción de nacimiento y a la documentación que acredita identidad para la población?

En líneas generales, considero que el marco normativo en Argentina garantiza el acceso, tanto a la inscripción como a la documentación. Sin embargo existen algunas cuestiones puntuales que quisiera remarcar.

De acuerdo a lo manifestado en los puntos anteriores, la reforma de la Ley de Registros Civiles ha producido un atraso en cuanto al acceso universal de la inscripción de nacimiento. La falta de estructura para dar cumplimiento a la inscripción de oficio, pone al niño en una situación desfavorable, teniendo que acudir a la justicia en caso de haber pasado los 40 días del nacimiento.

Con respecto a la Ley sobre DNI, además de lo que se ha comentado en el punto 6.2, deberían eliminarse las multas, ya que esto significa una barrera, principalmente, para las personas con menores recursos.

6.5 ¿Cómo evalúa la situación del sistema de identificación en relación con el cumplimiento de los estándares y metas fijadas por la OEA? Determine en este caso, dos características o prácticas a ser modificadas en el corto plazo para mejorar el cumplimiento de dichos estándares.

Las últimas políticas implementadas en torno a la modificación tecnológica en materia de identificación, sumada a la gratuidad que existe para el acceso al registro de nacimiento y el primer documento, hacen pensar en que en Argentina podría cumplirse las metas establecidas por la OEA. Sin embargo, faltan políticas públicas orientadas a las personas con menores recursos, que generalmente se encuentran en zonas alejadas de los centros urbanos y, por ende, de los Registros Civiles. Es necesario

realizar, a nivel nacional, campañas de inscripción y documentación a fin de que todos los habitantes puedan obtener su identificación. Además, debería mejorarse la cobertura de los Registros Civiles, a través de oficinas móviles en zonas alejadas, nuevas oficinas donde se concentre gran cantidad de población, etc.

6.6 Si lo desea, realice aquí los comentarios generales que considere pertinentes y que no estén incluidos en los ítems anteriores

Como se pudo observar a lo largo del trabajo, el sistema documentario en Argentina contiene ciertas características que lo tornan un proceso bastante complejo. La gran extensión que tiene el país, el sistema de gobierno adoptado, la superposición de jurisdicciones, la concentración de personas en zonas determinadas, el distinto grado de desarrollo de las provincias, son sólo algunos ejemplos que obstaculizan el acceso a su obtención. Si bien el sistema es complejo, creo que la solución a los problemas relacionados con la indocumentación en el país es mucho más sencilla. El verdadero problema, a mi entender, se debe a dos cuestiones fundamentales: por un lado, no se ha definido una política que le permita al Estado "*llegar*" a aquellos lugares donde comúnmente no "*llega*", es decir, zonas periféricas del territorio (como comunidades aborígenes, asentamientos urbanos, zonas rurales, zonas alejadas, etc.) donde, generalmente, se concentra la mayor cantidad de personas sin documentación, y por ende, con mayores niveles de pobreza; por otro lado, tampoco se han definido políticas integrales para garantizar el acceso al documento, en el momento que aquellas personas se acercan a la órbita del estado, por ejemplo, para reclamar subsidios, atenderse en los hospitales, acudir al colegio, etc. Quizá, el nuevo sistema documentario implique la realización de acciones tendientes a garantizar a los habitantes el acceso al registro de nacimiento y/o documentación, permitiéndole así el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Obviamente, además de esto se requiere de voluntad política para que el Estado pueda "*llegar*" a aquellos a los que nunca "*llegó*".

Anexo

Cuadro Requisitos. Puntos 3.4.1 y 3.4.2

		del Ministerio Público, hasta el plazo máximo de 1 año.	certifique el nacimiento y la edad aproximada del menor. Dicho certificado debe ser firmado por el director del hospital. - Luego, se remite la información al Ministerio Público para que autorice la inscripción.		
Judicial	Pasado los plazos mencionados anteriormente.	- Certificado Negativo de Inscripción de nacimiento emitido por el Registro Civil del lugar del nacimiento. - Certificado expedido por médico oficial en el que se determine la edad y fecha presunta de nacimiento. - Informe del RENAPER, en su caso, donde conste si la persona está o no identificada, matriculada o enrolada. - Declaración de 2 testigos respecto del lugar y fecha de nacimiento y nombre y apellido con que la persona es conocida públicamente. - Otras pruebas que se crean convenientes exigir en cada caso.	- Resolución Judicial que ordena la inscripción del nacimiento ante el Registro Civil correspondiente.	Gratuito. Sin embargo, tiene costos asociados debido a que el trámite judicial exige requisitos que suponen el pago de dinero: - Participación de un abogado (depende en cada caso concreto, salvo que se trate de servicio pro-bono). - Pago por el certificado negativo ante el Registro Civil: U\$S 2,61 (\$10). - Informe del RENAPER: U\$S 6,54 (\$25).	

Ítem 3.4.2

	3.4.2.2 Descripción de documentación	3.4.2.3 Tipo de documentación	3.4.2.4 Plazos (en meses)	3.4.2.5 Requisitos	3.4.2.6 Tipo de constancia de trámite entregada	3.4.2.7 Gratuidad y/o Costos económicos. Diferenciar tasas - multas
3.4.2.1 Carácter de la Documentación: Obligatoria	Inicial	Oportuna	Desde el nacimiento (se realiza en el mismo momento de la inscripción de nacimiento)	- Certificado médico original expedido por Hospital o Clínica. - DNI y fotocopia de ambos padres. - Libreta, partida o certificado de matrimonio si son casados.	Documento Nacional de Identidad (DNI)	Gratuito, siempre que se efectúe antes de los 18 años de edad. Luego de los 18 años se deberá abonar la suma de U\$S 9,16 (\$ 35)
		Tardía Administrativa	—	—	—	—
		Judicial	—	—	—	—
	Renovaciones	Oportuna	Actualización (5/8 años de edad)	- Partida de nacimiento del menor actualizada con menos de 6 meses de emitida. - Dos fotos carné actualizadas, ¾ perfil derecho con fondo celeste. - DNI que posee el menor, en perfecto estado de conservación.	Documento Nacional de Identidad (DNI): Se procede a pegar la foto del menor en el DNI que posee.	<u>Costo del trámite</u> - Si se efectúa dentro del plazo legalmente establecido, y hasta el año y 8 días hábiles posteriores: * Si posee DNI: U\$S 2,61 (\$10) * Si no posee DNI: Nacionales: U\$S 6,54 (\$ 25) Extranjeros: U\$S 9,16 (\$ 35)

						<p>- Transcurridos los plazos antes mencionados: U\$S 2,61 (\$10) en concepto de multa.</p> <p><u>Gastos asociados</u></p> <p>- Valor foto carné: U\$S 1,30 (\$ 5)</p>
		Tardía Administrativa	-	-	-	-
		Judicial	-	-	-	-
	Definitiva	Oportuna	<p>Segunda actualización (16 años de edad)</p> <p>- Documento definitivo apto para ejercer el derecho al voto-</p>	<p>- DNI que posee</p> <p>- Fotocopia de Partida de Nacimiento (no Certificado) actualizada con menos de 6 meses de emitida</p> <p>- Dos fotos Carné actualizadas</p>	<p>DNI en dos formatos:</p> <p>DNI libreta y DNI tarjeta</p>	<p><u>Costo del trámite*</u></p> <p>- Si se efectúa dentro del plazo legalmente establecido, y hasta el año y 8 días hábiles posteriores: U\$S 3,93 (\$15)</p> <p>- Transcurridos los plazos antes mencionados: U\$S 3,93 (\$ 15) en concepto de multa.</p> <p><u>Gastos asociados</u></p> <p>- Valor foto carné (en caso de proceder): U\$S 1,30 (\$ 5)</p>
		Tardía Administrativa	-	-	-	-
		Judicial	-	-	-	-
					- DNI, en perfecto	

Documentación optativa	Cédula de Identidad	optativa	En cualquier momento	estado de conservación. - Certificado o Acta de Nacimiento o en su defecto, Libreta de Matrimonio de progenitores donde conste el nacimiento. - Documento que acredite estado civil actual (el estado civil soltero no debe acreditarse).	Cédula de Identidad	Valor del trámite: U\$S 4,45 (\$ 17)
------------------------	---------------------	----------	----------------------	---	---------------------	--------------------------------------

Referencias:

* Las tarifas correspondientes a personas extranjeras han sido mencionadas en el cuerpo del informe.

1. U\$S: Dólares Estadounidenses
\$: Pesos Argentinos

2. Salario mínimo vital y móvil, correspondiente al 2009: U\$S 392,67 (\$ 1.500).