



Poder Ciudadano

Capítulo Argentino de Transparency International

“Problemas de Documentación, Impactos Electorales”

Estándares regionales en materia de
identificación civil y derecho al voto

2014



Índice

Siglas y abreviaturas.....	3
Introducción	5
Proactividad en la incidencia. Trabajando con estándares y buenas prácticas	8
¿Qué son los estándares y las buenas prácticas? ¿Apuntes para la incidencia regional?	8
Estándares regionales en materia de identificación civil y derecho al voto	12
Sistemas electorales.....	24
Tabla de resumen de estándares	42
Bibliografía y recursos	45

Siglas y abreviaturas

- ✓ ACE: Administración y Costos de Elecciones
- ✓ ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
- ✓ ANI: Archivo Nacional de Identificación (Colombia)
- ✓ AMRA: Asociación de Médicos de la República Argentina
- ✓ BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- ✓ CAPEL: Centro de Asesoría y Promoción Electoral
- ✓ CNE: Consejo Nacional Electoral (Venezuela)
- ✓ CNE: Consejo Nacional Electoral (Colombia)
- ✓ CDPD: Convención de Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad
- ✓ CDR: Centros de Documentación Rápida (Argentina)
- ✓ CIEDM: Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer
- ✓ CIEDR: Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial
- ✓ CNE: Cámara Nacional Electoral (Argentina)
- ✓ CUI: Código Único de Identificación (Guatemala)
- ✓ DNI: Documento Nacional de Identidad (Argentina)
- ✓ DPI: Documento Personal de Identificación (Guatemala)
- ✓ DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ✓ IIDH: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- ✓ IFED: Instituto de Formación y Estudios en Democracia (Costa Rica)
- ✓ INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
- ✓ JNE: Jurado Nacional de Elecciones (Perú)
- ✓ NED: National Endowment for Democracy
- ✓ NEEDS: Network for Enhanced Electoral and Democracy Support

- ✓ OEA: Organización de los Estados Americanos
- ✓ ONU: Organización de las Naciones Unidas
- ✓ ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú)
- ✓ OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
- ✓ PEN: Poder Ejecutivo Nacional (Argentina)
- ✓ PMTII: Plan de Modernización Tecnológica (Colombia)
- ✓ PUICA: Programa de Universalización de la Identidad de las Américas
- ✓ PROPIIAA: Programa para Pueblos Indígenas Amazónicos (Perú)
- ✓ RUN: Registro Único Nacional (Bolivia)
- ✓ RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Perú)
- ✓ RENAP: Registro Nacional de las Personas (Guatemala)
- ✓ RENAPER: Registro Nacional de las Personas (Argentina)
- ✓ RNEC: Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia)
- ✓ RUIPN: Registro Único de Identificación de Personas Naturales (Perú)
- ✓ RUN: Rol Único Nacional (Chile)
- ✓ SAIME: Servicio Autónomo de Identificación Migración y Extranjera (Venezuela)
- ✓ SEGIP: Servicio General de Identificación Personal (Bolivia)
- ✓ SERECI: Servicio de Registro Cívico (Bolivia)
- ✓ SRCEI: Servicio de Registro Civil e Identificación (Chile)
- ✓ SERVEL: Servicio Electoral (Chile)
- ✓ TIM: Tarjeta de Identificación de Menores (Costa Rica)
- ✓ TSE: Tribunal Supremo Electoral (Bolivia)
- ✓ TSE: Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)
- ✓ UDAPV: Unidad de Atención para la Población Vulnerable (Colombia)
- ✓ UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas
- ✓ URIEL: Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (Colombia)

Introducción

Hacia 2009 y 2011, Poder Ciudadano llevó adelante, gracias al apoyo de NED, el proyecto *“Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina - Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas”*. A partir del mismo, se pudo realizar un análisis comparativo y un detallado diagnóstico de la situación documentaria de 18 países de Latinoamérica (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela). Mediante la identificación y posterior análisis de las principales variables de los respectivos sistemas documentarios, el trabajo de Poder Ciudadano en esta área ha permitido detectar diversos tipos de debilidades y de disfuncionalidades en el diseño y en las prácticas institucionales de dichos sistemas, lo que generó, como hipótesis, la presuposición de que dichas debilidades conllevan, seguramente, riesgos para los procesos electorales. Países con sistemas documentarios con muy distinto nivel de desarrollo, han mostrado disfuncionalidades que pueden tener impacto electoral, ya sea generalizado en toda la población, o enfocado en poblaciones particularmente vulnerables.

A partir de esta experiencia, surgieron algunos interrogantes en relación al impacto de las barreras que aparecen en el acceso a la documentación, en la medida en que se convierten en factores que limitan el libre ejercicio del derecho al voto. ¿Qué diseños institucionales y qué rol de la sociedad civil, son posibles para garantizar el acceso universal a la documentación y evitar su manipulación electoral? A partir de esta cuestión, se decidió trabajar en un proyecto cuyo objetivo general fuera asegurar la promoción de mecanismos de transparencia que garanticen las condiciones de accesibilidad a la documentación universal y, de ese modo, el libre ejercicio del derecho al voto en cuatro países de Latinoamérica especialmente seleccionados. Para dar inicio a este proyecto, se partió de la premisa de que el diseño institucional de los sistemas de documentación y la voluntad política de los funcionarios son factores estratégicos que, favorecen o dificultan, el acceso a la documentación, y que esto, a su vez, tiene un impacto directo sobre el ejercicio del derecho al voto y sobre los procesos electorales. Así se comenzó a trabajar, con la visión de construir estándares regionales para la articulación entre identificación y procesos electorales que, lejos de imponer recetas únicas y acabadas sobre esta vinculación, pudieran abrir

un abanico de experiencias y buenas prácticas y orientar a la sociedad civil en sus actividades de incidencia.

En vista de este objetivo, se realizó, en primera instancia, un diagnóstico de los países en los que las características del sistema documentario tuvieran mayor impacto a nivel electoral. A continuación, se propuso descubrir las principales variables institucionales y políticas de los sistemas documentarios que tienen impacto en la transparencia electoral, y las barreras que impactan el derecho al voto en cada uno de los países identificados, a partir de lo cual se desarrolló un informe regional comparativo¹, al cual se puede acceder en www.identidadyderechos.org. Complementariamente, se trabajó de modo colaborativo con organizaciones locales, para generar acciones de incidencia con el objetivo de generar conciencia en los actores involucrados acerca de la importancia de la temática para la inclusión de los ciudadanos en los asuntos políticos.

A partir del informe regional, y mediante el intercambio con la sociedad civil local de cada país involucrado, se procuró establecer estándares mínimos de transparencia y universalidad que deberán cumplir los organismos estatales que se ocupan de otorgar los documentos de identidad, y en particular en torno a aquellas cuestiones que puedan afectar el pleno y libre ejercicio del voto. Este documento es el resultado de aquella, y constituye la segunda de tres etapas que conforman este proyecto. En la fase inicial, se trabajó en el análisis de los casos de [Argentina](#), [Bolivia](#), [Guatemala](#) y [Nicaragua](#). En esta segunda etapa, se decidió incorporar a cinco países más: [Chile](#), [Colombia](#), [Costa Rica](#), [Perú](#) y [Venezuela](#). Tanto en el presente documento como en el anterior, la información vertida surge de la investigación² provista por consultores locales, correspondientes a cada uno de los países analizados. Por último, cabe destacar que Poder Ciudadano continuará trabajando en el análisis de nueve países latinoamericanos más, que se sumarán al trabajo presentado en este informe.

Lejos de ser un documento cerrado, este informe constituye un disparador para la discusión regional en materia de documentación y su vinculación con los procesos electorales. Las conclusiones vertidas en él se profundizarán en la tercera etapa del proyecto, a la luz de los resultados que arrojen los países restantes, con el objetivo último de gestar una herramienta que permita generar un esquema de evaluación para los sistemas identificatorios y electorales, así

¹ Disponible en: <http://www.identidadyderechos.org/pdf/2014/2014-InformeRegionalComparativo.pdf>

² Toda la información puede ser encontrada en www.identidadyderechos.org, incluidas las citas y referencias.

como un conjunto de indicadores sobre el estado del derecho a la identidad y su impacto en el derecho al voto.

Proactividad en la incidencia. Trabajando con estándares y buenas prácticas

¿Qué son los estándares y las buenas prácticas? ¿Apuntes para la incidencia regional?

Las nociones de “estándares” y “buenas prácticas” son términos ampliamente usados y aceptados tanto por organismos internacionales como organizaciones de la sociedad civil que desarrollan investigación e incidencia, sobre todo, en políticas públicas. Como toda noción generalizada, su uso difumina sus contenidos y diluye su potencial para operar en la realidad.

En ambos casos, existen múltiples definiciones, pero resulta importante retomar su vinculación con un conjunto de ideas más amplio – las garantías de cumplimiento, la evaluación de resultados y calidad de las acciones dentro de un sistema, la eficiencia de su funcionamiento - para que dichas nociones permitan transformar su formulación concreta para el caso aquí abordado, en herramientas para acciones futuras en toda la región.

En este análisis, se trabajará en el marco que aportan las siguientes definiciones^{3 y 4}

Estándares

“Parámetros consensuados a partir de los cuales se evaluará la calidad de una práctica o un proceso y se generarán lineamientos para ponderar su rendimiento”

Buenas prácticas

“Toda experiencia que se guía por principios, objetivos y procedimientos apropiados o pautas aconsejables que se adecuan a una determinada perspectiva normativa o a un parámetro consensuado, así como también toda experiencia que ha arrojado resultados positivos, demostrando su eficacia y utilidad en un contexto concreto”.

A la hora de trabajar en el campo de los derechos humanos, los estándares se derivan lógicamente del conjunto de derechos existentes a los que se refiere la intervención en cuestión. En ese sentido, se entenderán aquí dos configuraciones específicas de derechos: los relacionados con la identidad civil y aquellos asociados a los derechos políticos – y con ellos, los derechos civiles -.

³ <http://erc.msh.org/quality/pstools/psdefstd.cfm>

⁴ www.ops.org.bo/textocompelto/prensa/concurso-buenaspracticas/conceptos.pdf

Estándares regionales en materia de identificación civil

Instrumentos internacionales en materia de identificación civil y derecho al voto. Bases para la construcción de estándares desde la realidad y la práctica.

La identidad civil es un derecho fundamental de las personas, el cual ha sido reconocido históricamente en diversos cuerpos legislativos internacionales. En primera instancia, y como referencia normativa explícita a la garantía del acceso universal a la identificación civil, vale mencionar la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), adoptada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 1948. En su artículo 15, se afirma que *“todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”*. Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del mismo año, establece en su artículo que *“toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, y a gozar de los derechos civiles fundamentales”*.

Por otro lado, en la Convención sobre los Derechos del Niño, del año 1989, establece en su artículo 7 que *“el Estado debe respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluyendo su nacionalidad, nombre y relaciones familiares”*. En esta línea, el artículo siguiente estipula que *“el niño debe ser registrado inmediatamente después de nacer y tiene derecho a un nombre y a una nacionalidad y de conocer y de ser cuidado por su padres”*.

Por su parte, uno de los instrumentos centrales en la lucha en pos de la universalización de la identidad civil, lo constituye el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas, (PUICA), que forma parte del *“Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad”*, aprobado por la Organización de Estados Americanos el 3 de junio de 2008, por medio de la AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08). El mismo, forma parte orgánica del Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA. El PUICA apoya a los Estados Miembros de la OEA en la erradicación del subregistro de nacimiento, como medio para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas de la región. Sus actividades incluyen la promoción de la universalización y accesibilidad del registro civil y el derecho a la identidad, el fortalecimiento de las políticas, instituciones públicas y la legislación de los países, la identificación de las mejores prácticas en la materia, el apoyo a los gobiernos en los procesos de modernización de sus registros de identidad, y la promoción de la cooperación internacional y regional para alcanzar la meta planteada para el año 2015 de alcanzar el registro de nacimiento gratuito, universal y oportuno de todos los niños y niñas de la región.

Este programa, a su vez, brinda asistencia técnica y trabaja conjuntamente con las instituciones de registro e identificación de la región para lograr fortalecer a dichas instituciones con el objetivo de terminar con el subregistro, situación que dificulta e incluso impide el acceso de las personas a sus derechos básicos en un país. En este sentido, la identidad civil es indispensable para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como también para hacer efectivo los derechos a la nacionalidad, el nombre, la personalidad jurídica y los lazos familiares.

En el marco de dichos objetivos, vale mencionar la confección y publicación por parte de este Programa del “Manual de Prácticas Exitosas para el Registro Civil”, compuesto por dos volúmenes. En estos, se entiende como buena práctica *“una manera de difundir una experiencia positiva que ha tenido la institución de un país para cumplir un objetivo específico”*; y, aplicado al caso concreto de los registros civiles, una buena práctica constituiría *“una herramienta para integrar a las comunidades excluidas del beneficio de registrarse como ciudadanos ante el Estado”*⁵. En el primero de estos volúmenes⁶, publicado en el 2010, se definen como objetivos específicos trabajar en el análisis de factores que ayuden a la implementación de las prácticas exitosas; colaborar en el desarrollo de estrategias que se adecuen a los objetivos y urgencias prioritarios de los organismos de registro de cada uno de los países de la región; consolidar planes a corto, mediano y largo plazo en la lucha contra el subregistro; y desarrollar indicadores de operación y evaluación en lo que respecta la implementación de las prácticas exitosas. Por su parte, esta publicación realiza un trabajo de identificación y posterior análisis de buenas prácticas identificadas concretamente en México, Colombia y Perú, y desarrolla una metodología de evaluación de prácticas exitosas, mediante la construcción de una matriz de identificación de las mismas. En el segundo volumen⁷, publicado en el año 2012, se analizan las buenas prácticas de otros 5 países de la región, entre los cuales se encuentran Ecuador, El Salvador, Panamá, Haití y Guatemala.

Por otro lado, desde 2010 hasta el presente, vale destacar que el PUICA ha implementado proyectos en 17 Estados Miembros de Centro, Sudamérica y el Caribe, en cinco áreas estratégicas: en el sistema de registro hospitalario, en el desarrollo de campañas móviles de registro en zonas de frontera, en interoperabilidad institucional y seguridad de bases de datos, y cooperación horizontal e identificación de prácticas exitosas.

Los objetivos del PUICA han sido ratificados en el Proyecto de Seguimiento⁸, acordado por el Consejo Permanente de la OEA en mayo del 2012. En esta resolución, se dispuso *“alentar a los Estados Miembros a que continúen adoptando medidas orientadas a asegurar el pleno reconocimiento del derecho a la identidad, enfatizando que la falta de reconocimiento de la identidad puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”*, como también *“exhortar a todos los Estados a instrumentar mecanismos para facilitar el acceso al registro civil de nacimiento para todas las personas, incluyendo procedimientos simplificados, sin discriminación de cualquier tipo, respetando la diversidad cultural y teniendo especial cuidado con la protección de la información personal”*.⁹

Por otro lado, los instrumentos internacionales en materia de derechos políticos y civiles constituyen el primer marco jurídico para el desarrollo de estándares regionales. En su informe de Septiembre de 2012, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad¹⁰ establece: *“En el campo electoral, integridad implica el cumplimiento de los principios democráticos de*

⁵ [https://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Buenas_practicas_texto_completo_definitivo%20\(2\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Buenas_practicas_texto_completo_definitivo%20(2).pdf), Página 11

⁶ http://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Manual_Buenas_Practicas_RegCivil.pdf

⁷ Ídem 4

⁸ http://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/AG_RES_2362_s.pdf

⁹ Ídem, página 3.

¹⁰ <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/Profundizando%20la%20democracia,%20una%20estrategia%20para%20mejorar%20la%20integridad%20electoral%20en%20el%20mundo.pdf>

sufragio universal e igualdad política consagrados en tratados internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.”

Así, resulta fundamental, el amplio marco provisto por la DUDH a la participación política como un derecho humano universalmente aceptado, y que se encuentra profundamente ligado a los derechos de reunión, expresión, asociación y movimiento¹¹. En la misma línea, se debe mencionar el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos¹², en el que se desarrollan los derechos asociados a la participación política, de modo vinculante para todos los Estados¹³ que han ratificado el tratado¹⁴. Este Pacto, establece en su artículo 25 que *“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Como otro instrumento a considerar, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁵ del año 2003, establece la necesidad de que *“cada Estado Parte considere también la adopción de medidas legislativas o administrativas adecuadas, de conformidad con los objetivos de esta Convención y con ajuste a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para establecer criterios respecto a la candidatura y la elección a un cargo público”*¹⁶.

En cuanto a la participación de grupos específicos que pueden caracterizarse por ser víctimas de discriminación o encontrarse en particular situación de vulnerabilidad, existe una serie de documentos más específicos sobre derechos humanos, como la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CIEDR), de 1965¹⁷; la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDM), de 1979¹⁸; así como la Convención de Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), de 2006¹⁹. En todos ellos, se realizan consideraciones generales o puntuales, respecto a los derechos de participación de las poblaciones específicas a las que hacen referencia como garantías ineludibles para el pleno ejercicio de su vida.

A nivel regional, la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948) constituye el documento base a considerar como marco para los derechos políticos, al incluir dentro de sus declaraciones la importancia de la democracia representativa para el sostenimiento de la paz, la

¹¹ <http://www.needsproject.eu/files/Manual%20de%20observacion%20electoral%20de%20la%20UE.pdf>

¹² <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

¹³ Países firmantes: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en

¹⁴ <http://www.needsproject.eu/files/Manual%20de%20observacion%20electoral%20de%20la%20UE.pdf>

¹⁵ http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

¹⁶ Artículo 23, UNCAC

¹⁷ <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

¹⁸ http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf

¹⁹ <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>

estabilidad y el desarrollo de la región. En su artículo 2 b establece específicamente la necesidad de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”.²⁰ La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969²¹, la Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre (1948)²² y la Carta Democrática Interamericana (2001)²³ se desarrollaron también en este sentido.

La iniciativa *Network for Enhanced Electoral and Democracy Support (Needs)*²⁴ establece en su “Compendio de Normas Internacional para las elecciones”: “Las normas internacionales para las elecciones son puntos de referencia acordados para considerar la calidad de unas elecciones. La evaluación de los marcos de referencia y prácticas electorales utilizando normas internacionales facilita la identificación clara de las fortalezas y las deficiencias electorales basándose en criterios formalizados y reconocidos, con lo que se reduce el riesgo de llegar a conclusiones personalizadas o politizadas”²⁵

Si bien estos marcos normativos y compendios generales constituyen un punto de partida importante, consideramos que se requiere de estándares focalizados en materia de identificación civil y su vinculación con el proceso electoral que, respetando las singularidades de cada país, brinden una orientación en cuanto a las mejores prácticas y normativas que puedan ser adoptadas por los diseños institucionales locales, en pos de alcanzar un rasgo común a los dos sistemas: la inclusividad permanente y la universalidad de la cobertura como vectores de la garantía y efectivo ejercicio de derechos.

Estándares regionales en materia de identificación civil y derecho al voto

El derecho a la identidad civil no es un derecho más: es una llave, un derecho que da derechos. No acceder a la identidad civil es no poder contar con educación, con salud, con trabajo, con protección social, con derecho a defensa, y así, sucesivamente. Como toda “llave” abre la puerta a un conjunto de garantías que se encuentran en manos de los Estados: su enunciación es importante, pero aún más lo es su efectivo ejercicio y goce por parte de las personas – cualquiera sea su género, nacionalidad, posicionamiento político o lugar de residencia – que habitan un territorio.

Los sistemas de identificación existen en toda la región y han avanzado significativamente. Pero aún hay “invisibles” para el Estado: se ha repetido inmensa cantidad de veces, pero eso no implica la desaparición del fenómeno: ser mujer, ser indígena, ser niño, niña o adolescente, vivir en situación de pobreza o indigencia, estar en situación de desplazamiento y no contar con papeles que regularicen dicha situación, vivir en áreas rurales o pertenecer a colectivos no heterosexuales, siguen siendo los espacios en los que la indocumentación se convierte en un velo oscuro que niega derechos de manera permanente, no sólo llaves, sino puertas y caminos para el

²⁰ http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf

²¹ http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

²² http://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf

²³ http://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

²⁴ <http://www.needsproject.eu/who-we-are>

²⁵ http://www.needsproject.eu/files/Compendium_of_Int_Standards_3_ES.pdf

desarrollo de una vida digna e igualitaria. Los estándares propuestos parten de avances reales, pero como tales, puede y deben ser puestos en contexto local y allí donde puedan llevarse más allá sus límites, se habrá trabajado en pos de hacer visible lo invisible, en reconocer lo que debe ser reconocido y en dignificar la vida de miles de personas en nuestra región.

En materia de identificación civil y a partir del análisis de la situación de cada país ya mencionado, se elaboraron los siguientes estándares para la discusión regional:

- **Unificación de cadena registral a través de un número único de registro o documento único de identidad.**

Entendiendo a la identidad como un derecho que es paralelo al desarrollo de la vida de las personas, su faceta civil debe caracterizarse de igual manera, y por lo tanto, los diferentes momentos por los que pasa la vida de una persona – lo que incluye el ejercicio de todos sus derechos -, deben contar con elementos que le brinden homogeneidad a dicha identidad en los soportes institucionalmente reconocidos. En su traducción institucional y operativa, esta homogeneidad se traduce en la existencia de un número único de registro que conecte todos los hechos vitales de una persona y todos los derechos ejercidos a partir del goce de la identidad civil. Este estándar mejora su performance si, junto con un número único de registro, existe un único soporte documental para este número único, es decir, un Documento o Cédula de Identidad Único. Esta práctica no es privativa de sistemas centralizados sino que puede ser desarrollada por sistemas bicéfalos.

Buena práctica: **Argentina**, si bien tiene un sistema bicéfalo²⁶, cuenta con un número único para la identificación de las personas que se otorga con el nacimiento y que se inscribe tanto en las partidas de nacimiento – cuya confección depende de los Registro Civiles de jurisdicción provincial - como en el Documento Nacional de Identidad (DNI) que otorga a nivel federal el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). Este número es único, intransferible y acompaña la vida de las personas y sus actos cívicos y políticos, funcionando como el exclusivo soporte de la identidad civil.

En **Guatemala**, desde la creación por parte del Registro Nacional de las Personas (RENAP) del Documento Personal de Identificación (DPI), se trabaja en el mismo sentido, siendo un buen ejemplo en el marco de un sistema identificador único.

En **Chile**, existe un número identificador único e irrepetible, denominado Rol Único Nacional (RUN). Todo chileno que resida o no en Chile, como también todos los extranjeros que

26 Teniendo en cuenta su estructura, los sistemas de identificación pueden clasificarse en únicos o bicéfalos, es decir, con un organismo a cargo del otorgamiento de la identidad civil o con varios organismos involucrados. Las ventajas y desventajas de estos diseños institucionales pueden verse en detalle en Informe Comparativo de los Países Estudiados en http://identidadyderechos.org/pdf/Documento_Comparativo.pdf y en el Informe Comparativo de los Países Estudiados 2011 disponible en: <http://identidadyderechos.org/pdf/DocumentoComparativo2010-2011.pdf>

permanezcan en la nación de manera temporal o definitiva, poseen un RUN. Asimismo, todas las personas que desean acceder a algún servicio público deben contar con un RUN. En este sentido, la unificación de la cadena registral a través de un número único permite dar cuenta de que en Chile no existan problemas de subregistro.

En **Colombia**, por su parte, existe el denominado Número Único de Identificación Personal (NUIP). Este sistema de número único rige desde el año 2000, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) resolvió, mediante la Resolución 0146, reemplazar el anterior Número de Identificación Personal por el NUIP. Lo mismo ocurre en **Costa Rica** con la Cédula con número único.

Esta situación se repite de modo similar en **Perú**, a partir del Código único de identificación (CUI), y en **Venezuela**, con el número único de identidad posibilitado por la Ley Orgánica de Registro Civil del año 2009.

- **Mecanismos de saneamiento y rectificación por vía administrativa y de forma descentralizada, automática, permanente y gratuita.**

La mayor parte de los países y sistemas identificatorios de la región ha debido encarar el problema del saneamiento de ingentes cantidades de registros – tanto de nacimiento como los que son base de los documentos que acreditan identidad – en algún momento de su desarrollo institucional.. Esta situación, que se encuentra en proceso de modificación estructural desde hace una década, ha trabajado sobre errores de inscripción original, duplicación de registros, ausencia de saneamiento de fallecidos, la destrucción de archivos en formato papel, el deterioro de los archivos existentes y la necesaria reconstrucción de los mismos, la pérdida de documentación, la falta de capacitación de los recursos humanos registrales para abordar situaciones específicas – como ser, las barreras culturales e idiomáticas - entre otros factores. En la etapa previa a este estudio, muchos sistemas colocaban el peso de la subsanación de estos errores generados por el propio Estado, en los propios habitantes, demandando trámites interminables, gastos de todo tipo para el saneamiento de partidas. En ese sentido, la peor práctica estaba vinculada a la judicialización de los trámites de saneamiento que existían en algunos sistemas de los aquí analizados. Los avances en materia de derecho a la identidad civil, plasman como un requerimiento básico de los sistemas que los procesos de saneamiento y rectificación, sean realizados por vía administrativa, de manera gratuita, demandando la menor cantidad de tramitaciones posibles – siendo que es el propio sistema el que posee los datos generales de la población y en muchos casos genera los errores a modificar – y con altos niveles de accesibilidad para su realización – tanto geográfica, como económica y cultural -.

Buena práctica: En **Bolivia**, por medio de la Resolución N° 021/2010 – que regula los requisitos y procedimientos de rectificación, complementación, modificación, reposición, cancelación y traspaso de partidas de nacimientos -, así como el nuevo Reglamento de Rectificación de Partidas,

por Resolución 081/2012, se ha desjudicializado estos trámites, que ahora por vía administrativa, de manera inmediata, gratuita y sin presentación de pruebas se pueden corregir errores o irregularidades ocasionadas en la inscripción.

En **Perú**, desde el 2012, por medio del procedimiento “Mi Partida Rectificada al Toque, Costo Cero”, es posible la realización rápida y gratuita de rectificaciones de datos mal consignados, enmendados u omitidos en actas de nacimiento, matrimonio y defunción, quedando dicha rectificación inscrita digitalmente en las bases de datos del RENIEC.

En **Colombia**, se destaca la promulgación de la Ley Antitrámites (Decreto 019 de 2012) cuya meta es “facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades” y que aplica a la Registraduría. En este país, también se destaca la implementación del Plan de Modernización Tecnológica en su segunda fase (PMTII), que incorporó la biometrización de datos en la cedula, lo que ha permitido la detección, desde 2008, de más de 164000 casos entre suplantaciones de identidad y doble cedula. Este procedimiento permite a las oficinas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, tras la emisión de una resolución cancelatoria, detener el proceso de cedula hasta conseguir sustento real sobre la identidad de los solicitantes.

- **Descentralización institucional que se complemente con campañas móviles permanentes.**

La centralización histórica de la institucionalidad latinoamericana no ha dejado ajenos a los sistemas identificatorios. En términos generales, el asiento de las oficinas de registro civil y documentación en las cabeceras territoriales, en las ciudades y en los centros políticos - institucionales de los diversos países estudiados, ha generado que las barreras geográficas fueran de las más fuertes a la hora de ponderar los causales tanto del subregistro de nacimiento como de la indocumentación de personas. Es preciso que los sistemas de identificación se descentralicen administrativamente, considerando un despliegue territorial más capilar, que disminuya las barreras geográficas, que impactan de manera privilegiada en las poblaciones que se encuentran en situación de ruralidad, comunidades indígenas originarias, o en situación de vulnerabilidad económica y social grave. Esta capilaridad debe complementarse con campañas móviles – para los lugares de difícil acceso y poblaciones especiales – permanente que consideren la totalidad del territorio en función de las barreras existentes.

Buena práctica: En **Bolivia**, el Servicio de Registro Cívico (SERECI) amplió su presencia nacional con 28 oficinas en provincias del interior del país que se sumaron a la presencia previa en las capitales departamentales. En paralelo, el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP), creado en 2011, tiene en la actualidad, 42 oficinas, de ellas 24 en zonas rurales, y cuenta con mecanismos como el desplazamiento de brigadas móviles a zonas vulnerables del área rural del país, llegando a cubrir 78 poblaciones alejadas. Como parte de su proceso de descentralización, se tiene previsto

para el 2013, instalar oficinas en Argentina, Brasil y España para la cedulaación de bolivianos en el extranjero.

En **Argentina**, la reforma del 2009 respecto al nuevo DNI generó una serie de procesos de descentralización de oficinas y simplificación de los trámites que aumentó significativamente la presencia previa del sistema en el territorio nacional. El RENAPER cuenta con 1700 puntos de realización del trámite del DNI entre oficinas en todo el país, Centros de Documentación Rápida (CDRs) y camión fábrica; amplió horarios de atención y dotó de tecnología de transmisión de datos inmediata a todas sus oficinas.

En **Colombia**, la creación de la Unidad de Atención para la Población Vulnerable significó una mayor descentralización institucional del sistema de identificación: dicha entidad cuenta con siete unidades móviles, quienes tienen la facultad y la capacidad para entregarle a la población las tarjetas de identidad y las contraseñas de las cédulas de ciudadanía. En este marco, durante el 2009, la Unidad de atención a población vulnerable (UDAPV) realizó 36 jornadas de identificación en las zonas más apartadas del país.²⁷ Por su parte, la RNEC cuenta con Delegaciones Departamentales²⁸, encargadas de crear campañas de registro. Sus funcionarios acuden a los colegios, corregimientos y veredas, entre otros, para registrar a los niños, niñas y jóvenes que permanecen sin identificación.

En **Chile**, el Servicio de Registro Civil e Identificación cuenta con tres oficinas móviles terrestres y una oficina marítima, que permiten llegar a sectores aislados del territorio nacional. Además, el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCEI) cuenta con 470 oficinas, lo cual significa que existe al menos una oficina en cada una de las 346 comunas del país, incluyendo la oficina permanente en la Antártica Chilena.²⁹

En **Venezuela**, el Servicio Autónomo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), mantiene de forma continua “Jornadas de cedulaación móviles” en todos los Estados del país, donde las personas pueden renovar o duplicar su documento de identidad deteriorado o vencido³⁰; así mismo, a través del sistema “*Saime en línea*” los ciudadanos pueden agendar una cita en la Oficina de Identificación más cercana a su domicilio o zona de trabajo, con el fin de solicitar la emisión de pasaportes, así como realizar un seguimiento del estado de dicho trámite.³¹

²⁷ <http://www.registraduria.gov.co/Informacion/udapv.htm>

²⁸ Delegaciones Departamentales de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/-Delegaciones-.html>

²⁹ Extracto disponible en sitio web del Registro Civil http://www.registrocivil.cl/PortalOI/cuenta_publica/Cuentapublica_SRCEI-2012.pdf

³⁰ SAIME. Cedulaación [en línea]. [Fecha de consulta 01 abril 2014]. Disponible en: <http://www.saime.gob.ve/tag/cedulacion-3/>

³¹ SAIME. Saime en línea [en línea]. [Fecha de consulta 01 abril 2014]. Disponible en: <http://pasaporte.saime.gob.ve/>

- **Producción de información estadística que dé cuenta del estado de situación en materia de identidad civil que sea base de los diagnósticos y planes para encarar la reducción a cero de las deudas documentarias con la población.**

Una falencia importante en materia de identidad civil es la ausencia de estadísticas oficiales – de carácter regular y actualizado – sobre el estado de situación del subregistro de nacimiento y de la indocumentación en cada uno de los países. Si bien en términos generales, los sistemas documentarios cuentan con datos a partir de los cuáles generan sus planes de acción, los mismos muchas veces son internos y administrativos, por lo que no son accesibles para otros actores y, en el mejor de los casos, sólo emergen como parte de algunos informes de gestión o del pedido de OSC que trabajan en esta materia. La producción regular de esta información así como su accesibilidad amplia y permanente, son elementos fundamentales no sólo de la transparencia de dichos sistemas, sino también de la posibilidad de generar articulaciones con otros actores para diseñar e implementar, mejores políticas en materia de reducción de las deudas en temas de identidad civil.

Buena práctica: En **Bolivia**, en el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en 2012, por primera vez incorporó dos preguntas referidas a la identidad civil: la relacionada con la existencia de inscripción en el registro civil del nacimiento y la vinculada a la posesión de cédula de identidad³². Los resultados de las mismas fueron publicados a fines de julio de 2013, mostrando avances significativos respecto a la situación del registro de nacimiento de 2001 – con una cobertura actual del 97,35% - y con una deuda de cedulación a la fecha de realización del Censo, del 20,7% de la población.³³

En **Argentina**, Fundación Poder Ciudadano solicitó al Ministerio del Interior de la Nación se considerara en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas realizado en 2010, la incorporación de preguntas relativas al estado de registro de nacimiento y de documentación de las personas. El Ministerio remitió dicha solicitud al [Instituto Nacional de Estadísticas y Censos \(INDEC\)](#), quien respondió que si bien el Censo no indaga acerca de la documentación de personas, se incorporan preguntas para cuantificar el número de nacimientos en el año del censo, aportando así, datos a estudios posteriores que permiten estimar y determinar las causas del subregistro de nacimientos³⁴.

En **Perú**, la cedula censal permite determinar si un individuo cuenta o no con algún registro de identificación, ya que consulta quien posee partida de nacimiento del registro civil y/o DNI. Asimismo, esta producción de información se complementa con la producida por el propio

³² Censo de Población y Vivienda 2012, Cédula censal, preguntas 26 y 27. Disponibles en http://www.ine.gob.bo/pdf/publicaciones/PUB_2012_250.pdf

³³ INE (2013) Bolivia. Características de Población y Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Página 7. Disponible en <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf>

³⁴ Respuesta al pedido de Información pública presentado por la Fundación Poder Ciudadano, con fecha 15 de febrero 2010, CUDAP: EXP-S01:0023910/2010 del Ministerio de Economía y Finanzas.

RENIEC, a través de su Subgerencia de Estadística y de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social.

- **Reducción a cero las deudas documentarias para todas las poblaciones por medio de campañas permanentes de registro e identificación con especial atención en poblaciones en situación de vulnerabilidad**

Los sistemas de identificación deben plantearse como meta la reducción a cero del subregistro de nacimiento y la indocumentación en el marco de la implementación de sus Planes Operativos. Para tal fin deben ponderar la situación en estos dos fenómenos a través de la generación de estadísticas oficiales y públicas realistas sobre la cuestión. Las mismas funcionarán como base fundamental para delinear las acciones pertinentes para eliminar estas dos formas de vulneración del derecho a la identidad. En ese sentido, los sistemas pueden plantearse planes generales y un diseño que apunte a niveles subnacionales como metas intermedias, para alcanzar los objetivos a nivel nacional. Igualmente, deben considerar las poblaciones en situación de vulnerabilidad documentaria y las barreras que las afectan.

Buena práctica: El SERECI en **Bolivia**, se planteó el trabajo subnacional, a partir de la selección de determinados territorios que permitieran, a través de campañas específicas – y de carácter gratuito – por medio de brigadas, alcanzar el “subregistro cero” a nivel municipal. Esto ya es un hecho en el municipio de Yunchara en Tarija desde julio de 2013³⁵ y se espera alcanzar esa meta en los municipios de Puerto Siles y San Joaquín, en el Departamento del Beni, para estudiantes³⁶. Según lo planteado por las autoridades, este tipo de acciones tienen como fin generar pruebas pilotos para trabajar por municipios y departamentos en pos de expandir estas metas a todo el país.

En **Colombia**, la focalización de campañas y procesos en poblaciones específicas – ejemplificadas por las 270 campañas desarrolladas por la UDAPV-, y la especial atención a personas con discapacidad desarrollada en articulación con la Oficina para la Atención al Discapacitado (OPADI) han logrado reducir el índice de indocumentados en los últimos años. Al respecto, el sitio web de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) contiene estadísticas acerca de la atención de la UDAPV entre los años 2000 y 2011³⁷, indicando la cantidad de campañas realizadas en cada año, la cantidad de departamentos, municipios y lugares en donde estas han sido realizadas, la totalidad de la población atendida, y el tipo de documento de identificación que se tramitó de manera efectiva (es decir, Registro Civil, Tarjeta de Identidad, o Cédula). También, es importante destacar las jornadas nacionales de registro civil, donde la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin

³⁵ http://www.oep.org.bo/oep/archivos/noticias/boletin_89-2013.pdf

³⁶ <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia120266-tse-anuncia-cero-estudiantes-indocumentados-en-dos-municipios-del-beni.html>

³⁷ <http://www.registraduria.gov.co/Informacion/udapv.htm>

de garantizar la identificación de todos los colombianos, realizó en diciembre de 2012 y septiembre de 2013, jornadas de registro civil de nacimiento. Esta iniciativa surgió de la alianza entre la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unión Colegiada del Notariado.

En **Perú**, se destaca el 2011 el Plan Nacional de Identificación 2011-2015³⁸, cuya elaboración involucró a varias entidades estatales, por medio del cual se ha garantizado durante los últimos años que el 50% de la ejecución del gasto esté orientado a la categoría de gasto “Acceso de la Población a la identidad”. En esta línea, se destaca igualmente la disposición administrativa de 2011 - Resolución Jefatural N° 508-2011-JNAC-RENIEC – en la que se dispone el desarrollo de procedimientos de identificación gratuitos y domiciliarios para personas con discapacidad. Como corolario, de este esfuerzo, el 94,5% del total de niños, niñas y adolescentes del país – más de 10 millones – cuentan con su correcto registro de nacimiento

- **Diseño de políticas y reglamentaciones que apunten a la universalidad de la identificación, en base a un análisis pormenorizado de los tipos de barreras existentes, sobre todo las que enfrentan las poblaciones en situación de vulnerabilidad.**

El reconocimiento de la deuda identificatoria debe realizarse tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En ese sentido, deben considerarse las poblaciones afectadas por estas deudas en función de las barreras existentes para cada caso y su interconexión. En ese sentido, se pueden considerar, los siguientes estándares mínimos, en función a las barreras consideradas.

- a) Barreras económicas: Establecer mecanismos automáticos de exención respecto a los costos directos o indirectos existentes para el acceso a la documentación que acredita identidad civil, para personas o poblaciones se encuentren en situación de pobreza o indigencia.

Buena práctica: En **Argentina** la legislación³⁹ contempla que si quien 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” expedido por autoridad competente, de manera que el solicitante 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. Siendo el otorgamiento del primer DNI en gratuito, en la actualidad, este beneficio se extiende en el caso de la tramitación extemporánea contemplada en el Decreto 90/2009 – vigente a través de sus prórrogas sucesivas – que al establecer un régimen administrativo, con carácter excepcional para la inscripción de nacimientos de niños de 1 año a 12 años de edad, y el otorgamiento del primer DNI en paralelo. En 2011, se sancionó el Decreto PEN 278, similar al Decreto 90, pero que

³⁸ <http://www.reniec.gov.pe/porta1/pdf/grias/plan-nacional-2011-2015.pdf>

³⁹ Ley 17.671/1968 modificada por la Ley 21.807/1968

incorporó un nuevo supuesto de inscripción administrativa tardía para personas que pertenecen a comunidades indígenas, en ese caso, sin límite de edad.

- b) Barreras culturales o idiomáticas: Disponer en las localidades donde exista población cuyos idiomas y prácticas culturales sean específicas – nominación, prácticas de identificación, etc. – de recursos humanos y soportes administrativos inclusivos respecto del idioma y la cultura local en pos de plasmar la identidad cultural e idiomática de referencia en los documentos que inscriben y acreditan identidad civil.

Buena práctica: En este caso se destacan dos prácticas desarrolladas en el marco del sistema identificatorio **boliviano**. En primer lugar, la normativa vigente desde 2011 respecto de los recursos humanos con actividades registrales. En la misma se demanda que los postulantes y seleccionados para funciones identificatorias, sean, al menos, hablantes de un idioma indígena – originario aparte del español. En segundo lugar, desde el año 2012, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) emitió una resolución que considera los usos y costumbres del pueblo Ayoreo, en lo referido a las desinencias diferenciales de los apellidos masculinos y femeninos, posibilitando se generen certificados de nacimiento y cédulas de identidad que respeten sus tradiciones ancestrales.

- c) Barreras de género: Impulsar tanto a nivel de los recursos humanos como de los mecanismos administrativos existentes, la sensibilización de mujeres sobre la importancia de la identidad civil, acercando mecanismos de información y tramitaciones especiales, considerando la carga de trabajo femenina reproductiva y el impacto especial de las barreras culturales para el acceso a sus derechos en general.

Buena práctica: si bien entre los países analizados no surgen prácticas específicas en este sentido, más que como lineamientos generales, la articulación de los sistemas de identificación con los programas sociales existentes –que suelen demandar para el ingreso, la documentación que acredita identidad de los/as beneficiarias – suele ser un vector de promoción de la documentación de las mujeres, en tanto, ellas son las principales titulares o responsables frente de los beneficios.

- d) Barreras administrativas: Simplificar los procesos administrativos internos en función de disminuir la carga que la multiplicación de trámites implica para poblaciones específicas – por ejemplo, adultos mayores, personas con discapacidad, madres, personas afectadas en su salud mental, etc. -.

Buenas prácticas: En **Bolivia**, el SEGIP ha desarrollado un sistema simplificado de trámites para la gestión de la Cédula de Identidad. En ese sentido, redujo la cantidad de documentación respaldatoria solicitada a los usuarios del servicio, en tanto que el acceso de este organismo a las bases de datos del SERECI es directo y desde allí mismo se pueden comprobar, los datos de inscripción de nacimiento y demás hechos civiles de la persona que tramita la cédula.

En **Colombia**, la Ley Antitrámites apunta a esta situación y obliga a la RNEC a simplificar sus procedimientos para reducir los trámites que deben realizarse bajo su órbita – lo que abarca no sólo de identificatorio, sino también lo electoral al ser un sistema unificado.

En el caso de **Perú**, podemos destacar el “Acta Registral Electrónica”, una herramienta que permite el registro y emisión de las actas de nacimiento, matrimonio y defunción desde cualquier parte del país a través de la red interconectada.⁴⁰

- e) Barreras tecnológicas: Generar mecanismos alternativos y adecuados culturalmente para poblaciones sin acceso / socialización en tecnologías de comunicación e información, como Internet.

Buenas prácticas: En **Argentina**, la descentralización en los CDRs en todo el país así como la presencia del camión fábrica en puntos estratégicos y eventos masivos, ha permitido, para muchas poblaciones con dificultades de acceso, tramitar su documentación.

En **Colombia**, la Registraduría creó en el año 2004 la UADPV⁴¹. Este organismo cuenta con siete Unidades Móviles a lo largo del territorio nacional: estas funcionan como “Registradurías Móviles”, pues poseen la capacidad de entregarle inmediatamente a la población atendida los registros civiles y tarjetas de identidad, así como las contraseñas de las cédulas de ciudadanía. Además, este organismo realiza campañas para expedir los respectivos documentos de identificación, con el objetivo de ampliar la cobertura del derecho a la identificación a toda la población.

En **Perú**, se han elaborado diversas políticas destinadas a la universalización del derecho a la identificación. En primer lugar, la Ley Nº 29462 del 28 de noviembre del 2009, establece la gratuidad de la Inscripción del Nacimiento de la Primera Copia Certificada del Acta de Nacimiento y de la expedición del Certificado de Nacido Vivo. Esto tiene como objetivo eliminar las barreras económicas que obstaculizan el acceso a la identificación. Además, dicha ley amplía el plazo de 30 a 60 días calendario para la inscripción ordinaria en las oficinas registrales del RENIEC, y a 90 días si el nacimiento se produjo en lugares de difícil acceso, como son centros poblados alejados, zonas de frontera, zonas de selva y ceja de selva, comunidades campesinas y nativas. De esta forma, dicha norma también intenta enfrentar las barreras geográficas existentes. En esta misma línea se encuentra el mencionado Decreto de Urgencia Nº 044-2010, del 25 de junio del 2010, mediante el cual el Poder Ejecutivo dictó medidas económicas y financieras destinadas a lograr la identificación de la población de 0 a 14 años de edad del país, a través del otorgamiento gratuito del DNI durante los ejercicios fiscales 2010 y 2011.

En este punto, se ha desarrollado una iniciativa semejante en **Costa Rica**. En el Informe Anual del Tribunal Supremo de Elecciones 2012, se indica que este organismo implementó en el 2012 un

40 Más información, en el portal del premio: <http://www.premiobpg.pe/es/>

41 Ver <http://www.registraduria.gov.co/Informacion/udapv.htm>

Programa de entrega de cédulas a domicilio a personas adultas mayores, en situación de discapacidad o enfermedad, en zonas de difícil acceso. Este programa permitió la entrega de 4.965 cédulas.⁴²

- **Mejorar la accesibilidad de los sistemas a partir de la incorporación de tecnología que reduzca barreras administrativas y geográficas.**

Por medio del uso de tecnologías de comunicación e información, es posible potenciar la descentralización administrativa y geográfica de los sistemas de identificación, alcanzando más territorio y simplificando procesos. Debe considerarse un plan que supere el uso de este tipo de herramientas sólo como medio de comunicación de información – sobre requisitos, tasas, calendarios, etc.- para transitar a un sistema interactivo que permita la realización de trámites completos por parte de los usuarios del servicio.

Buena práctica: En **Bolivia**, tanto el SERECI como el SEGIP han desarrollado procesos importantes de descentralización. En el primer caso, cabe destacar la apertura de oficinas descentralizadas en centros de maternidad, lo que permite el acceso a la inscripción de nacimientos de forma inmediata. En el caso del SEGIP, su creación ha implementado no sólo la presencia de oficinas en todo el territorio – con especial énfasis en zonas alejadas – sino también el trabajo con brigadas móviles para desplegar el Programa de Carnetización gratuita. Incluso se preveía para 2013, a apertura de oficinas en el extranjero.

En **Guatemala**, se ha incorporado, dentro de los servicios en línea, el acceso a distintos formularios tales como: Solicitud de enmienda de error registral, Declaración Jurada de Nacimiento Extemporáneo, Declaración Jurada de Testigos que no pueden firmar, Declaración Jurada de testigos que sí pueden firmar, Solicitud de Negativa de Nacimiento, Declaración Jurada Administrativa de Enmienda de error Registral. También se ofrece un servicio de chat en la página web del RENAP.

En **Colombia**, como una herramienta para garantizar el derecho a la identificación y acceso a los bienes y servicios del Estado, cabe resaltar la instalación de Unidades que cuentan con el software de Registro Civil en clínicas y hospitales, lo cual facilita a los padres la inscripción de los recién nacidos. Además, la creación de la Unidad de Atención para la Población Vulnerable estuvo acompañada por la incorporación de nuevas tecnologías. En este sentido, cada una de las siete Unidades Móviles de dicho organismo está dotada con comunicación satelital, computadores, impresoras, planta eléctrica y sistema digital de fotografía. Además, cuando las condiciones de transporte lo exigen, es posible desmontar los equipos satelitales y transportarlos por mar, río o a lomo de mula hasta los sitios en donde se encuentra la población a atender, permitiendo una mayor cobertura geográfica.

⁴² Tribunal Supremo de Elecciones. Informe de labores 2012. En: http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/informe_2012.pdf

En **Perú**, en los últimos dos años se han implementado más trámites realizables por internet o teléfono a través de la plataforma virtual de la RENIEC, en el área de “Servicios en línea”⁴³.

En el caso de **Chile**, vale destacar la Emisión de Comprobante Electrónico de Atención de Parto y Registro Digital de Huellas Biométricas – con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-. Para tal fin, se entregarán las herramientas tecnológicas y capacitaciones para recepcionar los comprobantes emitidos en formato electrónico.

- **Reducción de los mecanismos formales o informales de exclusión identificatoria – ej. Colectivos trans, hijos de inmigrantes en situación irregular, etc. -.**

Los sistemas de identificación que tiendan a la inclusividad de todas las poblaciones, más allá de sus particularidades, deben modificar sus culturas organizacionales así como los mecanismos administrativos que atentan contra la normativa vigente en materia de reconocimiento de derecho a la identidad. En ese caso, si la Ley local lo contempla, los esfuerzos para la reducción de las barreras deben ser inmediatos a la sanción de los marcos legales, para garantizar su implementación instantánea.

Buena práctica: En **Argentina**, la sanción de la Ley N° 26.743 de Identidad de Género dio lugar a la reforma administrativa en el sistema identificatorio que permite la modificación del género registral sólo por vía administrativa en sede de los organismos que administran la identidad civil. En dicha ley se establece (artículos 6) que, una vez cumplidos los requisitos, *“el/la oficial público procederá, sin necesidad de ningún trámite judicial o administrativo, a notificar de oficio la rectificación de sexo y cambio de nombre de pila al Registro Civil de la jurisdicción donde fue asentada el acta de nacimiento para que proceda a emitir una nueva partida de nacimiento ajustándola a dichos cambios, y a expedirle un nuevo documento nacional de identidad que refleje la rectificación registral del sexo y el nuevo nombre de pila. Se prohíbe cualquier referencia a la presente ley en la partida de nacimiento rectificadora y en el documento nacional de identidad expedido en virtud de la misma.”*

En **Perú**, si bien la modificación del género en el DNI está permitido, el proceso debe hacerse por vía judicial en lugar de vía administrativa, lo cual resulta costoso en términos de tiempo y recursos económicos. El 22 de julio de 2011, por primera vez en este país, el RENIEC otorgó a un transexual un DNI en el que se consigna el cambio de género.

- **Participación y colaboración de la sociedad civil con organismos para el desarrollo de campañas de sensibilización y monitoreo**

⁴³ <http://www.reniec.gob.pe/portal/masServiciosLinea.htm>

Si bien en cabeza de los organismos de identificación se encuentra el conjunto de responsabilidades tendientes a la garantía del derecho a la identidad civil, su trabajo articulado con organizaciones de la sociedad civil debe ser una práctica a instalar de manera consistente como forma de hacer más eficiente y efectivo el trabajo de difusión e información de la población, sobre sus derechos, sobre los mecanismos disponibles para su ejercicio y sobre las problemáticas específicas que pueden no ser evidentes para las autoridades. Este tipo de práctica debe incorporarse de manera orgánica a los sistemas y no ser esporádica o puntual.

Buena práctica: En **Bolivia**, el TSE se encuentra desarrollando un trabajo con Mesas Departamentales de articulación con OSC interesadas en temas de identidad en general e identidad civil en particular. El espíritu de este trabajo se vincula con la detección de problemáticas a nivel local y la sensibilización y difusión de lo actuado por el organismo en pos de mejorar la inclusividad del sistema en general.

- **Articulación institucional y técnica con organismos electorales (Ver en el apartado que sigue)**

Sistemas electorales

En América Latina, la identificación fehaciente del ciudadano es el requisito fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, y consecuentemente, de su derecho al voto. La vinculación de los sistemas de identificación y sistema electoral resulta un campo poco estudiado pero de una importancia vital para el efectivo ejercicio de los derechos políticos.

Si se considera el rol de los organismos electorales, los mismos deben cumplir la tarea de garantizar el derecho al voto, fundamental para el ejercicio práctico de la democracia. Orozco afirma en este sentido que: *“La finalidad esencial de los sistemas de justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e, incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios”*⁴⁴

La existencia de un registro completo que incluya a todos los ciudadanos formalmente habilitados para votar constituye parte sustancial del sustento práctico para el ejercicio del derecho al voto. Una lista de electores completa cumple dos funciones fundamentales: verificar la elegibilidad del votante y controlar la legitimidad del proceso de votación⁴⁵. La Enciclopedia ACE establece: “El

⁴⁴ Orozco Henríquez, José de Jesús, (1993) “Contencioso electoral y calificación de las elecciones en los Estados Unidos de América”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, TFE, número 2, pp. 25-33.

⁴⁵ <http://aceproject.org/ace-es/topics/vr>

registro electoral determina la elegibilidad de los individuos para votar. Al representar uno de los aspectos más costosos, consumidores de tiempo y complejos del proceso electoral, por lo general consume una parte considerable del presupuesto, del personal y de los recursos de un organismo electoral. Si se conduce de manera apropiada, el registro electoral le confiere legitimidad al proceso, pero si falla, el proceso entero puede ser percibido como ilegítimo⁴⁶ Dada su centralidad en el desarrollo del proceso electoral, el registro de electores debe ser pausable de monitoreo y control por parte de todos los actores involucrados. Los procesos de registro e incorporación de ciudadanos deben estar claramente estipulados, ser transparentes y auditables, en pos de garantizar la plena participación política.

A partir del estudio de los cuatro países seleccionados, se establecieron los siguientes estándares en torno a la materia:

- **Registro Electoral de inscripción activa de parte del Estado, permanente y automático, a partir de la tramitación de la documentación de identidad.**

El registro activo de parte del Estado desliga la responsabilidad de inscripción de parte de la ciudadanía. En particular en aquellos sistemas de voto obligatorio, consideramos fundamental que el Estado sea el responsable único de esta tarea, como parte de sus obligaciones en pos de garantizar la mayor participación política posible. Mediante la confección de un registro permanente y de actualización automática (es decir, sin que dependa de la realización de algún trámite en particular por parte del ciudadano, más allá de la obtención del documento de identidad o de la modificación de datos), se agilizan los procesos y se facilita la incorporación del ciudadano.

Buena práctica: **Argentina** cuenta con un sistema automático de incorporación al Padrón Electoral derivado de la tramitación del DNI y modificaciones al mismo. Esto es posible gracias a la articulación institucional entre el RENAPER y la Cámara Nacional Electoral (CNE). El RENAPER remite al Registro Nacional de Electores, en forma electrónica, los datos que correspondan a los electores y futuros electores. De forma periódica, envía las constancias documentales que acrediten cada asiento informático, las que quedan en custodia en forma única y centralizada, en la Cámara Nacional Electoral. Estas constancias se utilizan como medio de prueba supletorio en caso de controversia sobre los asientos registrales informáticos. Así también, el RENAPER cursa mensualmente a la Cámara Nacional Electoral, la nómina de los electores fallecidos.

En el caso de **Bolivia**, el Tribunal Supremo Electoral tiene como una de sus atribuciones organizar y administrar el Padrón Electoral, función ejercida mediante el SERECI. Este organismo está encargado de ejecutar el proceso de empadronamiento. Para ello, y como buena práctica y particularidad del sistema electoral boliviano, este organismo tiene el deber de establecer y mantener un sistema de registro biométrico centralizado de las personas naturales, con el fin de garantizar la confiabilidad, autenticidad y actualidad de los datos. La Corte General Electoral es la encargada de gestionar el empadronamiento biométrico, en el cual deben inscribirse los

⁴⁶ <http://aceproject.org/ace-es/topics/vr>

ciudadanos bolivianos para poder ejercer su derecho al voto en todas las elecciones, ya sean éstas de carácter local o nacional. La inscripción se hace por una sola vez, o cuando se produzca una variación de los datos personales.⁴⁷ El registro biométrico homologa a nuevos electores que cuenten 18 años de edad el mismo día de las elecciones, con la única presentación del Carnet de Identidad o el Registro Único Nacional (RUN)⁴⁸.

En **Perú**, el Registro Electoral es único, y su actualización es automática y permanente. La confección y actualización del Registro es un proceso centralizado, a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), quien coordina con hospitales, iglesias, municipalidades, el Poder Judicial y la Policía para recoger la información. Este organismo construye el padrón electoral para cada proceso electoral, sobre la base de la información contenida en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (Artículo N° 196, Ley 26859).

En el caso de **Colombia**, la confección y actualización del Registro electoral está a cargo de la Registraduría Nacional del Estado civil, a través del “levantamiento y depuración sistemática del Archivo Nacional de Identificación (ANI), registro de votantes”. Este registro se construye a partir de la cantidad de cédulas de ciudadanía de personas que han alcanzado la mayoría de edad (18 años) y que solicitaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil su documento de identificación, para poder participar en los certámenes electorales.

En **Chile**, el Registro Electoral se construye con la información proporcionada por el Registro Civil, los Tribunales de Justicia, la Policía de investigaciones, extranjería, los consulados, las municipalidades y Chile Atiende. La conformación de este registro de electores, es un proceso donde se utiliza la cedula de identidad, la cual es intransferible, siendo de esta manera un elemento primordial para verificar la identidad del votante.

En este punto, la mejor práctica aparece en **Costa Rica**, donde el sistema electoral se destaca por una depuración diaria de su registro electoral. Esto obedece a un procedimiento automático de inscripción y exclusión electoral y a la existencia de un único documento de identificación, tanto electoral como civil (cédula de identidad). En este sentido, cada mes se realiza un soporte de información, el cual constituye la base y punto de partida del mes siguiente.

- **Actualización de datos automática – cambios de domicilio, fallecimiento, etc. – y a cargo del sistema registral.**

La actualización constante de novedades sobre el registro electoral debe estar a cargo de los organismos estatales para reducir el margen de error que puede generar la no realización del trámite por parte del ciudadano.

⁴⁷<http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/LAPAZ/es/VivirEn/establecerseenbolivia/Paginas/Empadronamiento-en-Bolivia.aspx>

⁴⁸<http://www.biometria.gov.ar/noticias/2011/06/20/bolivia-empadronamiento-biometrico-masivo-.aspx>

Buenas prácticas: En el caso de **Argentina**, la actualización del Registro Electoral es de carácter automático y permanente: la tramitación y obtención de un documento de identidad determina la incorporación automática al registro electoral, y las novedades (cambio de domicilio, fallecimiento, cambio de género, etc) son informadas por el registro civil a la secretaría electoral correspondiente. Esta a su vez traslada la novedad a la Cámara Nacional Electoral, quien realiza la modificación pertinente en el padrón.

En el caso de **Bolivia**, y conforme al artículo 74° de la Ley N° 018 del Órgano Electoral, el registro biométrico de datos que compone el Padrón Electoral es de actualización permanente, y tiene por objeto: 1) Registrar a las personas en edad de votar, que no lo estuvieren, y 2) registrar los cambios de domicilio y las actualizaciones solicitadas por las personas naturales, y 3) asegurar que en la base de datos no exista más de un registro válido para una misma persona.

En **Colombia**, el RNEC está encargado de actualizar y depurar el censo electoral de manera constante y sistemática. En el marco de este proceso, el Archivo Nacional de Identificación (ANI), conformado por los datos de los ciudadanos cedulados desde 1952, es tomado como base para actualizar el registro de votantes teniendo en cuenta la expedición de nuevas cédulas de ciudadanía, cancelación por fallecimiento, pérdida de derechos remitida por los juzgados a causa de las sentencias condenatorias y altas y bajas en los miembros de las Fuerzas armadas. Este proceso de actualización se lleva a cabo diariamente.

En el caso de **Perú**, el RENIEC depura permanentemente el Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN) – Padrón Electoral, cancelando la inscripción de las personas fallecidas y restringiendo a aquéllas que hubieran sido condenadas a pena privativa de la libertad efectiva mayor a cuatro años o inhabilitados en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Además, actualiza los cambios producidos en la identidad de una persona como: prenombre, apellidos, sexo, firma y fotografía; estado de discapacidad, cambio del estado civil sobre la base de las decisiones judiciales, notariales o administrativas registradas en las actas registrales de nacimiento, matrimonio o defunción respectivamente, y rectifica el domicilio a solicitud de la persona, previa presentación de sustentos.

En **Chile**, la Ley 20.568, sancionada en enero del 2012, establece que el proceso de inscripción al Registro Electoral está a cargo del máximo organismo electoral – el Servicio Electoral (SERVEL), y se realiza de manera automática. A su vez, el SERVEL está encargado de actualizar y modificar los datos de las personas inscritas en el Registro Electoral, de acuerdo a las solicitudes de cambio y actualizaciones del domicilio electoral realizadas al renovar los inscritos su cédula, y de acuerdo a las rectificaciones de inscripciones de nacimiento de los ciudadanos.

- **De existir inscripción ciudadana al Registro Electoral, debe ser por única vez, gratuita y descentralizada territorialmente.**

La inscripción automática a partir de la tramitación del documento de identidad resulta la situación más deseable en términos de inclusión de ciudadanos al registro electoral. Sin embargo, en caso de que el Estado requiera la inscripción activa por parte del ciudadano, esta debe ser

gratuita, para garantizar las posibilidades al conjunto de la población. Es preferible también que sea única, es decir, que una vez que el ciudadano expresa su voluntad de ser incluido en el padrón, esto se mantenga para los futuros procesos electorales. Es importante también que el Estado ofrezca oficinas descentralizadas para la inscripción en el registro, para evitar que la distancia constituya una barrera importante para la participación política.

Buenas prácticas: La situación de **Bolivia** es particular, ya que el voto es obligatorio, aunque la inscripción no es automática. La Corte General Electoral es la encargada de gestionar el empadronamiento biométrico, en el cual deben inscribirse los ciudadanos bolivianos para poder ejercer su derecho al voto, ya sean elecciones de carácter local o nacional. La inscripción se hace por una sola vez, o cuando se produzca una variación de los datos personales.⁴⁹ El registro biométrico homologa a nuevos electores que cuenten 18 años de edad el mismo día de las elecciones, con la única presentación del Carnet de Identidad o el Registro Único Nacional (RUN). En el caso de Guatemala, la inscripción es también por única vez, y se debe actualizar cuando alguno de los datos cambia, ejemplo: dirección de residencia, estado civil, cambio de nombre, etc.

En **Guatemala**, el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones es la dependencia del Registro encargada de llevar el control de la inscripción de los ciudadanos y de la confección del padrón electoral. Este es descentralizado, pues se elabora con los ciudadanos residentes en cada municipio que se hayan inscrito en el Registro de Ciudadanos –en este caso la subdelegación, dando como resultado un padrón municipal.⁵⁰

- **Publicación de padrones con antelación suficiente a cada proceso electoral para chequeo, corroboración y reclamos, tanto por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil como por partidos políticos**

La normativa debe establecer períodos claros para la publicación de padrones y habilitar instancias suficientes para la rectificación de errores. Los errores administrativos pueden ocurrir, pero deben ser rápidamente subsanados para evitar obstáculos para el ejercicio del voto. La no disposición por parte del Estado de mecanismos sencillos para la efectiva y correcta inclusión del ciudadano en el padrón electoral constituye una barrera que debe ser subsanada.

Buenas prácticas: En **Bolivia**, el sitio web de su organismo electoral provee la posibilidad de consultar al padrón electoral, como también de realizar denuncias online junto con sus correspondientes respuestas, de manera permanente.

En el caso de **Argentina**, la Cámara Nacional Electoral publica el padrón provisorio 15 días después de su cierre (180 días antes de la elección), y lo pone a disposición de la ciudadanía para su chequeo. Cabe destacar que en los últimos dos procesos electorales dispuso un sitio Web en el

⁴⁹

<http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/LAPAZ/es/VivirEn/establecerseenbolivia/Paginas/Empadronamiento-en-Bolivia.aspx>

⁵⁰ Loc. Cit. Decreto 1-85.

cual cada elector puede chequear con antelación al proceso electoral su condición en el padrón a partir de su número de DNI, y realizar reclamos en caso de que sea necesario. Todos estos trámites sólo pueden realizarse durante el período electoral.

En el caso de **Costa Rica**, previo a cada elección, el TSE realiza una publicación del padrón provisional, para que las personas acudan a realizar modificaciones en caso de que las hubiere, y posteriormente el padrón se publica en forma definitiva. Similarmente, en Perú, una vez concluido el plazo para efectuar trámites de rectificación de datos contenidos en el DNI, el RENIEC se avoca durante los treinta (30) días siguientes a publicar las listas preliminares de ciudadanos hábiles para sufragar en cada distrito comprendido en el proceso electoral, para la revisión y rectificación de algún error u omisión en los datos allí contenidos.

Por su parte, **Chile** presentó mejoras en este sentido a partir de la reciente sanción de la Ley Nº 20.568⁵¹ en enero de 2012. Esta normativa regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral, y moderniza el sistema de votaciones. Con respecto a la publicación del padrón electoral, el I SERVEL debe elaborar un Padrón Electoral provisorio 110 días antes de una elección o plebiscito. Junto con el mismo, presentará una Nómina Provisoria de Inhabilitados, junto con la indicación de la causa correspondiente. Tanto el Padrón como la Nómina de Inhabilitados – aunque exceptuando la causa de la inhabilitación – serán de carácter público: esto significa que los partidos políticos pueden tener copias de ellos en medios magnéticos o digitales. Además, vale destacar que el Padrón Electoral provisorio es objeto de auditorías: el Padrón auditado y la correspondiente Nómina de Inhabilitados son publicados 70 días previo a la elección en el sitio web del SERVEL, y pueden ser objeto de reclamaciones. Finalmente, el padrón definitivo es publicado 30 días antes de la elección, también en el sitio web del SERVEL. Además, debe especificar las modificaciones efectuadas al Padrón Electoral y la Nómina de Inhabilitados que provengan de las reclamaciones acogidas, o de las correcciones sugeridas por las empresas de auditoría que hayan sido aceptadas por el Servel.

En **Perú**, el RENIEC remite al Jurado Nacional de Elecciones el proyecto de Padrón Electoral que se utilizará en el proceso electoral convocado, con noventa (90) días de anticipación a la fecha de elecciones. El JNE aprueba su uso dentro de los diez (10) días siguientes. De no hacerlo, al término del plazo, el Padrón Electoral queda automática y definitivamente aprobado. (Art. Nº 201, Ley 26859).

- **Existencia de canales simples, y gratuitos, para la denuncia y solicitud de rectificación de errores u omisiones del registro electoral**

Si bien lo que tienen en común los países analizados es que en todos los casos, los electores pueden consultar su situación frente al Padrón Electoral – en general utilizando los sitios Web específicos para tal fin -, aparecen diferencias no sólo en la posibilidad de generar rectificaciones frente a errores, sino también, en la posibilidad de otros actores para auditar la totalidad de esta

⁵¹<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1035420>

herramienta electoral. La utilización de las nuevas tecnologías para el control y rectificación del registro electoral ha demostrado ser una herramienta fundamental para mejorar estos sistemas.

Buena práctica: En **Argentina**, la Cámara Nacional Electoral implementó para el proceso electoral 2013, un sistema de reclamos vía Web. Mediante este sistema cualquiera puede realizar su consulta online y realizar el reclamo, mediante el envío del documento de identidad escaneado. Esto produjo un incremento muy importante en la cantidad de consultas, que superaron los 9 millones, y se realizaron más de 50.000 reclamos para que se regularicen datos de votantes.⁵²

En el caso de **Costa Rica**, el artículo 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil dispone la existencia de un mecanismo de reclamo con el que cuenta la ciudadanía para la solicitud de incorporación al registro electoral. Según dicho artículo, *“las solicitudes que se refieran a expedición de cédula, inclusión electoral o traslado de domicilio, sólo se admitirán en las fórmulas especiales que el Registro Civil distribuirá gratuitamente a los ciudadanos y partidos políticos, en cantidad suficiente a juicio del mismo”*.

En **Chile**, la mencionada Ley 20.568 establece, además, los mecanismos de denuncia para la solicitud de errores contenidos en el padrón. Según el Artículo 47, *aquella persona que estime que fue injustificadamente omitida del padrón auditado, podrá reclamar al Tribunal Electoral Regional, ya sea por escrito o verbalmente, dentro de los 10 diez días tras su publicación, tanto por omisión injustificada del padrón o por figurar datos erróneos*.

Una buena práctica desarrollada en **Colombia** para la solicitud de rectificaciones del Registro Electoral es: la herramienta con la que cuenta la Registraduría en su página Web, la que permite a los electores, digitalizar sus cédulas para que el sistema devuelva, la localización del lugar de votación y, a su vez, frente a irregularidades, las mismas pueden ser reportadas, con dicha base digital, vía mail para su consideración institucional.⁵³

- **Accesibilidad a la totalidad del registro electoral para la realización de monitoreos ciudadanos de su consistencia y actualización**

La Auditoría de padrones o registros electorales resulta de suma complejidad para la sociedad civil. Si bien la apertura a consultas personales previo al acto electoral (como realiza Argentina por ejemplo) es importante, no permite obtener una visión completa del registro. En los países analizados, los actores privilegiados para el acceso al padrón electoral siguen siendo los partidos políticos – más allá del resto de los poderes del Estado -, existiendo aún una vacante respecto de las auditorías ciudadanas – individuales o realizadas por OSC -.

⁵² <http://www.cij.gov.ar/nota-11633-Elecciones-2013--hubo-record-de-consultas-al-padron-provisorio.html>

⁵³ Ver Informe País Colombia, página 33, disponible en:

http://www.identidadyderechos.org.ar/pdf/2013/InformeColombia_final.pdf.

Es fundamental que la normativa contemple instancias de auditoría integral, y habilite de modo explícito la posibilidad de que todos los actores interesados, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, puedan acceder al cuerpo del registro. El registro constituye un documento público, por lo cual el Estado debe garantizar su acceso libre y gratuito.

Buenas prácticas: En el caso de **Guatemala**, en el año 2007, se registraron auditorías al padrón, realizadas por organizaciones nacionales e internacionales, pero sus resultados quedaron sujetos a reservas, por lo que no se hicieron públicos. Sin embargo el último padrón electoral no fue sujeto a ninguna auditoría.

En el caso de **Colombia**, el sitio web de la RNEC publica el padrón completo para que pueda ser auditado por los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, ambos pudiendo solicitar rectificaciones. Otra buena práctica en este sentido se presenta en **Costa Rica**: en el sitio web del Tribunal Supremo Electoral, el Padrón Electoral se encuentra disponible para ser descargado⁵⁴, según número de cédula y departamento.

- **Utilización del documento que acredita identidad como medio único para votar.**

El derecho al voto también puede ser pensado como una cadena, al igual que el derecho a la identidad. En ese sentido, uno de los eslabones más importantes de la misma, es la correcta y fehaciente identificación de los electores, en tanto nuestros marcos jurídicos se basan en la lógica de “un elector, un voto”. En ese sentido, los problemas de suplantación de identidad o duplicaciones de votos, pueden evitarse con una práctica que existe en la mayoría de los países: el ejercicio del voto a partir del documento válido para acreditar identidad civil. Este documento se vuelve la cadena de transmisión principal entre los sistemas de identificación y los procesos electorales. Así, de manera somera, este articulador puede ser afectado por tres situaciones: la profusión de documentos que acrediten identidad, la diferenciación entre documentos identificatorios y aquellos que habilitan electores – como ocurre en algunos países de la región – y la debilidad de las medidas de seguridad en los documentos de identidad.

Buena práctica: el uso exclusivo del documento oficial de acreditación de identidad para el ejercicio del derecho al voto, es una práctica de presencia mayoritaria entre los países analizados a la fecha⁵⁵, como puede verse a continuación:

País	Documento	Observaciones
Bolivia	Cédula de Identidad	
Colombia	Cédula de Ciudadanía Amarilla con Hologramas	Desde 2009, en cumplimiento del Decreto

⁵⁴ https://www.tse.go.cr/descarga_padron.htm

⁵⁵ Este panorama deberá ser completado con la Etapa III del presente proyecto

		4969
Costa Rica	Cédula de Identidad	
Guatemala	Documento Personal de Identificación (DPI)	Desde enero de 2013 es el único documento que acredita identidad
Perú	Documento Nacional de Identidad (DNI)	En sus dos versiones, tarjeta y con chip
Venezuela	Cédula de Identidad Laminada	Tras la presentación de la cédula, los datos dactilares biometrizados verificados en el captahuella, abren la máquina de votación.

- **Incorporación de nuevas tecnologías para la identificación de los electores**

La incorporación e implementación de nuevas tecnologías puede mejorar los niveles de control de identidad del elector, así como también agilizar la actualización de novedades y promover una mayor confiabilidad del registro electoral. A su vez, el desarrollo tecnológico también facilita una actualización más certera de las bases de datos, y un mantenimiento actualizado de las estadísticas correspondientes.

Buenas prácticas: En **Bolivia**: el Padrón Biométrico⁵⁶ es elaborado por el Tribunal Supremo Electoral, que tiene el deber de establecer y mantener un sistema de registro biométrico centralizado de las personas naturales, con el fin de garantizar la confiabilidad, autenticidad y actualidad de los datos. Todos los ciudadanos bolivianos deben inscribirse en este padrón para poder ejercer su derecho al voto en todas las elecciones, ya sean éstas de carácter local o nacional. Si bien depende de la inscripción por parte del ciudadano, se destaca por ser centralizado, único y contener información biométrica de la población, lo cual le brinda altos niveles de seguridad y confiabilidad.

Por su parte, en **Argentina**, en el año 2010, y mediante el Decreto Nº 935 “Informatización del Registro Nacional de Electores”⁵⁷, se incorporaron nuevas tecnologías en el Registro Nacional de Electores. Este decreto dispuso la inclusión de firma, fotografía y huella digital en formato digital en el padrón electoral. Este nuevo padrón incluirá un código de barras, mediante el cual la CNE podrá verificar si el votante votó o no.

⁵⁶ <http://www.oep.org.bo/PadronBiometrico/index.aspx>

⁵⁷ Publicado en el Boletín Oficial Nº 31935

En **Guatemala**, vale mencionar el uso de nuevas tecnologías en el marco del proyecto de depuración del DPI, por parte del RENAP. La práctica de depuración significa que se ha podido confrontar el DPI con las partidas de nacimiento. Gracias a este proceso de cotejo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) actualmente cuenta con un padrón electoral fortalecido. El 6 de diciembre del 2010, el RENAP aprobó el proyecto de cotejo de todos los documentos personales de identificación emitidos antes del cierre del padrón electoral. EL RENAP, a lo largo de este proceso, actualizó y luego verificó los registros de DPI, con las partidas de registros civiles de nacimiento en todo el país. El sistema de depuración se denominó proceso de ‘doble control ciego’: este se realiza de manera aleatoria y secreta, que funciona con dos operadores; cada operador obtiene, de la herramienta informática de depuración, un despliegue de los datos personales. El operador compara las inconsistencias entre la base de datos del DPI y la base de datos del registro electoral. El operador, en la computadora, obtiene la imagen de la partida de nacimiento y realiza las correcciones necesarias, ingresando los datos de acuerdo a la partida de nacimiento original. A lo largo de este proceso, el RENAP pudo localizar casi medio millón de documentos con inconsistencias, y se ha colaborado en la depuración del padrón electoral.

En **Colombia**, en el 2012 se implementó la segunda fase del Plan de Modernización Tecnológica (PMTII). Mientras que desde el 2008 se dio inicio a la producción de tarjetas biométricas para jóvenes de entre 14 y 17 años, en el 2012 esta política se extendió a todos los niños y niñas mayores de 7 años de edad. Para esto, la RNEC amplió la capacidad del sistema AFIS (Sistema automatizado de identificación dactilar), con el fin de mejorar el diligenciamiento del documento, evitar el intento de fraude y falsificación, y controlar el recaudo de las copias y certificaciones. El proceso de producción tarda un máximo de 3 meses, lapso durante el cual se entrega al niño una contraseña. En la actualidad este proceso se realiza en 168 municipios del país. En **Perú**, el nuevo DNI que viene con un **chip que contiene la identidad digital de la persona, habilita no sólo la acreditación de identidad, sino que permite también el voto electrónico, presencial y remoto – en los casos en que se encuentre disponible esta posibilidad** ⁻⁵⁸. Tras la emisión del voto, la constancia de sufragio quedaría inscrita en el propio chip del DNI.

En el caso **chileno**, en lo que respecta al proceso de inscripción y documentación, vale destacar que las bases de datos de la información identificatoria de las personas se encuentran digitalizadas: existe una base de datos centralizada a la que se accede por medio de la intranet institucional.

- **Participación y colaboración de la sociedad civil con organismos estatales para el desarrollo de campañas de sensibilización y monitoreo.**

⁵⁸ Informe País Perú página 11. Disponible en http://identidadyderechos.org/pdf/2013/InformePeru_final.pdf

Más allá de lo hecho por el Estado en cada país, el rol de las OSC es fundamental en el desarrollo de campañas de sensibilización y monitoreo de los procesos electorales. En primer lugar, porque en su rol de organizaciones intermedias, muchas con presencia territorial específica, permiten centrar acciones en las necesidades o problemáticas puntuales que afectan a poblaciones determinadas. Así, sus campañas pueden apuntar a complementar aquellos espacios que desde el Estado no son considerados como focos para el desarrollo de campañas de sensibilización y difusión. En segundo lugar, su papel en el monitoreo de los procesos es central para aportar - desde la diversidad de miradas y desde una perspectiva de derechos – transparencia a los procesos electorales. Los dos aspectos deben ser considerados por los organismos de identificación y los procesos electorales como buenas prácticas que abren procesos a la participación ciudadana.

Buenas prácticas: En el caso **argentino**, se puede destacar el rol activo desempeñado por diversas organizaciones de la sociedad civil, muchas de las cuales luchan promueven y luchan por una mayor transparencia en los procesos electorales, tanto en temas de padrones electorales, publicidad oficial, financiamiento de partidos políticos y acceso igualitario al voto. En este sentido, es importante destacar las iniciativas conjuntas de organizaciones como Poder Ciudadano que trabaja en alianza con la CNE para capacitar comunidades indígenas, varias OSCs coordinadas como la iniciativa “Cuida tu Voto”⁵⁹, o el trabajo de organizaciones como Asociación de Médicos de la República Argentina (AMRA). Entre otras cuestiones, esta última se dedica, desde la provincia de Formosa, a tareas específicas en materia electoral, como la del acompañamiento cívico y realización de investigaciones e informes sobre la temática electoral.

En **Nicaragua**, por su parte, se ha identificado a un grupo de organizaciones que, junto a las mencionadas organizaciones Ética y Transparencia y el Instituto Para el Desarrollo y la Democracia, forman parte de una coalición denominada “Grupo Promotor de las Reformas Electorales”⁶⁰. El propósito principal de la misma es incidir en Reformas a la ley Electoral mediante el desarrollo de campañas educativas.

En **Colombia**, en el marco de las últimas elecciones presidenciales del 2010 se han desarrollado diversas campañas con el fin de incentivar la participación electoral. Como primer ejemplo, se desarrolló la campaña “Vote Libre” – el lema de dichas elecciones – como medio para contrarrestar la recurrencia de delitos electorales y violencia política durante el proceso electoral. Esta tuvo como objetivo evitar el fraude y garantizar resultados transparentes. Sin embargo, los organismos estatales también han jugado un rol importante en el desarrollo de campañas de tales características. En este sentido, una iniciativa semejante fue la creación de los **Vigías de la Democracia**⁶¹. La RNEC, el CNE y la Procuraduría General de la Nación autorizaron la presencia de jóvenes universitarios en calidad de Vigías de la Democracia en el desarrollo de las elecciones, en

⁵⁹ <http://www.chauindiferencia.org.ar/cuidatuvoto.php>

⁶⁰ www.reformaselectorales.org

⁶¹ Comunicado de Prensa No.044 de 2.010. Disponible en:
http://www.registraduria.gov.co/Informacion/com_2010_044.htm

calidad de observadores independientes e imparciales, con el fin de garantizar la transparencia del proceso electoral. Este instrumento tuvo la finalidad de concientizar a la juventud sobre la importancia de participar mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria. Por otro lado, también se realizaron campañas pedagógicas de cara a las elecciones regionales del 2011. En este proceso electoral, el lema fue “Votar ahora es más fácil”⁶².

En **Venezuela**, han sido de gran impacto el impacto más grande desde el punto de algunas campañas emprendidas por la sociedad civil, específicamente en el año 2013, con la difusión de micros informativos sobre la importancia del sufragio desde la organización Voto Joven⁶³, Red de Elección Ciudadana⁶⁴. Además, Súmate y Ojo Electoral han presentado propuestas, observaciones y quejas en años anteriores. En este sentido, esta última posee informes sobre las misiones de observación electoral realizadas en las elecciones desarrolladas desde el año 2005⁶⁵.

En el caso de **Chile**, en las elecciones municipales del año 2012 diversas organizaciones de la sociedad civil impulsaron una iniciativa con el fin de promover a la ciudadanía su participación en el proceso electoral. Las organizaciones Educación2020, Iguales, Techo, Ciudadano Inteligente, Ciudad Viva, Elquintopoder, Corporación Participa, Corporación Humanas, Fundación Proacceso, Fundación Casa de la Paz y Red Liberal, las cuales comparten el propósito de promover y visibilizar la participación ciudadana como medio para la construcción de una sociedad más abierta, plural y democrática, realizaron un llamado a expresarse en las urnas el domingo 28 de octubre, en ocasión de las mencionadas elecciones.

- **Consolidación de normativa estable que habilite y regule la observación electoral ciudadana**

En todos países en cuestión, existen normativas que reglamentan y habilitan instancias de observación electoral de carácter nacional, sin embargo de carácter muy diverso. La institucionalización de la participación de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso electoral continúa siendo de carácter limitado. Es importante que se regule en esta materia para establecer reglas de juego claras que permitan la observación organizada por parte de la sociedad civil. La renovación de los reglamentos de observación de una elección a otra genera incertidumbre y restringe la participación.

Buenas prácticas: **Perú** es pionero en la regulación de la Observación Electoral, que cuenta con legislación al respecto desde el año 1997, mientras que en **Colombia** la misma se promulgó en el 2006 – siendo reglamentada recién en 2011 - y en **Costa Rica** en 2009 – que aplica tanto a proceso electivos como consultivos -.

En el siguiente link se puede visualizar un video sobre la campaña electoral <http://www.youtube.com/watch?v=VURGWQijQak>.

⁶³ <http://www.youtube.com/watch?v=6w1YPEzjKLE>

⁶⁴ www.eleccionciudadana.com

⁶⁵ <http://www.ojoelectoral.org/comunicados.php>

En **Bolivia**, la propia Ley del Órgano Electoral del año 2010, reconoce y establece el procedimiento de acreditación para las misiones de acompañamiento electoral, sean internacionales o nacionales (Artículo 253 y 254). La observación doméstica o ciudadana de elecciones es reconocida desde el año 2007, cuando la entonces Corte Nacional Electoral aprobó el Reglamento de Observación Electoral Nacional.

En el caso de **Venezuela**, tanto la observación nacional como internacional se encuentra reglamentada por la Resolución 100526-0123, que data del año 2010.

- **Acceso a la información pública y transparencia activa de los organismos intervinientes**

La ley modelo de Acceso a la Información desarrollada por la OEA brinda parámetros básicos acerca del tratamiento y publicación de información pública para los organismos del Estado. Si bien se concentra en el Poder Ejecutivo, sus estándares proveen una base más que interesante para aplicar en los demás organismos públicos. Tanto los organismos responsables de la identificación civil como los responsables del proceso electoral deben garantizar el pleno acceso a la información pública.

Buenas prácticas: Tanto **Guatemala** como **Bolivia** presentan mecanismos de solicitud de información a los organismos electorales. En el caso de Guatemala, el máximo órgano electoral en materia política electoral cuenta con una unidad de información pública encargada de gestionar las solicitudes que se presentan a la entidad y dar respuesta de acceso a la información requerida por el interesado. Por su parte, la ley del órgano electoral boliviano, en su Artículo 79, establece algunas disposiciones adicionales en cuanto al acceso a la información del Padrón Electoral. Según este, y como buena práctica del caso boliviano, la información estadística del Padrón Electoral es de carácter público, y las organizaciones políticas podrán solicitar una copia digital de la misma al Servicio de Registro Cívico. En el caso de **Argentina**, no hay ninguna normativa que regule el acceso a la información pública de los organismos electorales, pero en la práctica la CNE responde y brinda información de buena calidad cuando se le es solicitada.

Tanto **Chile** como **Perú** cuentan con una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. En el caso de Perú – el primero de la región en sancionar una ley de tales características – el acceso a la información fue regulado en agosto de 2003 por la Ley Nº 27806⁶⁶. Según la misma, toda la información del Estado se presume pública, exceptuando cierta información que se considera que compromete la seguridad nacional. En el caso de Chile, fue regulado mediante la Ley 20.285. Esta entró en vigencia en abril de 2009, y establece el principio de transparencia de la función pública y el derecho de todos los ciudadanos/as al acceso a la información de los organismos del Estado. Además, vale mencionar que esta ley alcanza al máximo órgano electoral, el Servicio Electoral.

⁶⁶ http://www.peru.gob.pe/normas/docs/LEY_27806.pdf

A su vez, en el caso de **Chile**, el sitio web del Servicio de Identificación dispone de un sistema de reclamos, denuncias y felicitaciones (sic), el cual está basado en un Sistema Integral de Atención Ciudadana⁶⁷: aunque dicho sistema permite el ingreso de distintos tipos de consultas, cuenta con un espacio especial para reclamos. Además, se determina el plazo de respuesta esperado: si el ciudadano no obtiene respuesta del Servicio dentro de los 20 días hábiles, o bien la respuesta es insatisfactoria o infundada, puede acudir a la Comisión Defensora Ciudadana⁶⁸.

Colombia, por su parte, ha sido el país más reciente en sancionar una ley que regule el acceso a la información: se trata de la Ley 1712⁶⁹, promulgada el 6 de marzo de 2014. Esta ley, sin embargo, comenzará a regir dentro de los 6 meses para las entidades públicas del orden nacional, y dentro de un año para las territoriales. Abarcando al organismo electoral, esta normativa establece la obligación por parte de los organismos públicos de tener a disposición de la ciudadanía en su sitio web toda la información de las entidades, y proveer apoyo y asistencia sobre los trámites y servicio. Asimismo, Colombia también cuenta con un mecanismo institucionalizado que permite a la ciudadanía efectuar denuncias y reclamos sobre aquellos temas vinculados al proceso electoral. En este sentido, dicho país creó la Unidad de Reacción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL)⁷⁰. Este organismo tiene como principal objetivo adelantar las investigaciones por infracciones contra el proceso electoral de forma inmediata.

- **Desarrollo de programas especiales enfocados en la eliminación de barreras formales e informales que impidan la igualdad de participación de las minorías en los procesos electorales**

Aún en aquellos países que han mejorado integralmente sus sistemas identificatorios, los procesos generales y estandarizados no llegan a cubrir las necesidades de inclusión de ciertos sectores específicos. La Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y seguridad establece en su informe de Setiembre 2012: *“Al igual que las mujeres, las minorías enfrentan obstáculos formales e informales que limitan su participación política, incluso en las democracias más consolidadas donde el sufragio universal está establecido como norma. Como en el caso de la mujer, la eliminación de todas las barreras institucionales no alcanza para generar igualdad de representación. La falta de recursos financieros y los bajos niveles de educación de las minorías marginadas generan obstáculos de importancia para su participación, tanto en cuanto a la emisión de sufragios como en cuanto a su representación en el ruedo político”*⁷¹. Para superar estas barreras, se requieren programas nacionales enfocados en las particularidades de cada grupo.

⁶⁷ <http://reclamos.cdc.gob.cl/>

⁶⁸ www.cdc.gob.cl

⁶⁹ <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/ley-trasnparencia-acceso-info.pdf>

⁷⁰ Decreto N° 810 del 2007

⁷¹ <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/Profundizando%20la%20democracia,%20una%20estrategia%20para%20mejorar%20la%20integridad%20electoral%20en%20el%20mundo.pdf>

Buenas prácticas: En los últimos años, se realizaron diversas campañas de registro e identificación dirigidas a las poblaciones en situación de riesgo a lo largo de la región. En primer lugar, en el caso de **Argentina** vale destacar la realización de campañas por parte de la Cámara Nacional Electoral para la inclusión de comunidades indígenas del norte del país. A su vez, se realizaron campañas con las comunidades guaraníes en la provincia de Misiones, donde se capacitó a integrantes de estas comunidades para que participen como autoridades de mesa durante las elecciones presidenciales de 2011. El material correspondiente, además, se publicó en el idioma local (guaraní). Además, se ha facilitado la habilitación de una escuela en la Municipalidad de Laguna Blanca, provincia de Formosa como centro de votación para las comunidades indígenas de la zona para los futuros procesos electorales.

En **Guatemala**, podemos identificar un caso paradigmático de promoción por parte del Estado de la inclusión e integración social de los sectores vulnerables: para las elecciones generales y diputados del Parlamento Centroamericano de 2011, el TSE, junto con la cooperación interinstitucional de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala, lanzó una campaña para promover el voto y el empadronamiento en cuatro idiomas mayas. A su vez, para los comicios generales de 2007, y con la ayuda de Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), el TSE dirigió una campaña de divulgación a través de publicaciones impresas, dirigidas hacia sectores sociales tales como jóvenes y mujeres para promover la participación electoral y utilizar la línea referida para solucionar dudas.

En **Bolivia**, se han generado acciones específicas tendientes a garantizar el ejercicio del derecho al voto para las poblaciones indígenas: el proceso de registro y carnetización a comunidades indígenas es un proceso que lleva al menos quince años, reflejado en el crecimiento progresivo del padrón electoral.

Perú presenta diversas buenas prácticas en este punto. Primeramente, el Jurado Nacional de Electores (JNE) cuenta con el Programa Mujer e Inclusión Ciudadana que busca fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y promover la participación política efectiva en los procesos electorales de mujeres y representantes de comunidades nativas y pueblos originarios. Con dicho fin implementa una estrategia educativa descentralizada que busca fortalecer las capacidades de los grupos históricamente excluidos para promover la igualdad de oportunidades en la participación política al interior de las organizaciones políticas y en los procesos electorales.

En segundo lugar, hacia fines del 2010 la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) lanzó un Programa para Pueblos Indígenas Amazónicos (Proppiiaa). Con el auspicio académico de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM, el 2011 se dio el “Encuentro Educativo con Líderes de los Pueblos Indígenas Amazónicos: Democracia, Participación Política y Cultura Electoral”. Con la participación de líderes y lideresas de diferentes pueblos se trabajó y discutió temas de democracia y participación, intercambiando experiencias y expresando expectativas del programa por parte de los participantes.

Finalmente, en el 2012, en coordinación con el Programa Descentralizado de Formación Docente en Educación Intercultural Bilingüe (EIB) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, se realizó el primer seminario educativo «Democracia, Participación Política y Cultura Electoral»,

dirigido al alumnado del referido programa procedentes de los pueblos Ashaninka, Yanesha y Nomatsiguenga de la selva central y realizado del 10 al 14 de setiembre, en la comunidad nativa Arizona Portillo, distrito Río Negro, en Satipo, Junín. Por su parte, la ONPE, a través del PROPIIAA, cuenta con 17 mediadores de educación electoral de diversos pueblos indígenas de la Amazonía peruana acreditados en el año 2011, 53 participantes en el seminario educativo realizado por este organismo electoral en el 2012, y 20 líderes y autoridades comunales sensibilizadas *in situ* en el presente año 2013.

- **Acuerdos entre países**⁷²:

La coordinación entre organismos identificatorios y electorales de países vecinos puede ser una estrategia conducente para difundir y fortalecer las buenas prácticas de cada organismo cómo así también sirven para desbaratar las prácticas más perjudiciales, entre éstas las que se dan en las zonas de frontera que resultan particularmente problemáticas para el control de la inclusión de electores en el registro electoral, por el alto riesgo de manipulación y traslado de votantes de un sector a otro. El llamado “acarreo electoral”, la falsificación de documentos de identidad, la entrega de beneficios sociales a cambio del voto en el país vecino, como algunos de los hechos sospechados en las zonas de frontera.

Buenas prácticas: En **Argentina**, la CNE firmó un convenio con el organismo electoral de Paraguay⁷³ para facilitar el cruce de información de los padrones electorales, con el objetivo de evitar que voten personas que no están legalmente habilitadas para hacerlo.

En **Colombia**, en el 2008, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, firmaron un memorando de entendimiento para responder a la necesidad de vincular a las dos instituciones mediante un mecanismo directo de consulta y acción, con miras al fortalecimiento institucional⁷⁴. También, se destaca el convenio de cooperación interinstitucional firmado el 6 de agosto del 2013 en Washington D.C, Estados Unidos entre esta Registraduría con la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación de Ecuador y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, con el fin de garantizar el derecho a la identidad de cada uno de los colombianos y disminuir las tasas de subregistro, principalmente en las zonas de frontera⁷⁵.

En el caso de **Costa Rica**, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) firmó, el 17 de julio de 2013, un convenio marco de cooperación interinstitucional con el Jurado Nacional de Elecciones del **Perú**⁷⁶, con el fin de fortalecer el quehacer jurisdiccional de ambos organismos electorales. Dentro de los aspectos más relevantes del convenio se destaca el intercambio de bases de datos estadísticos,

⁷² Esta información no surge de los Informes País de la fase II del proyecto, sino de información complementaria que el equipo de Poder Ciudadano relevó para complementar esta punto de la investigación.

⁷³ <http://www.cij.gov.ar/nota-10661-La-Camara-Electoral-firmo-un-convenio-con-Paraguay-para-prevenir-la-migracion-electoral-en-zona-fronteriza.html>

⁷⁴ <http://www.registraduria.gov.co/ORGANISMOS-ELECTORALES-DE-COLOMBIA.html>

⁷⁵ <http://www.registraduria.gov.co/La-Registraduria-Nacional-firma.html>

⁷⁶ <http://www.tse.go.cr/comunicado94.htm>

publicaciones especializadas, legislación, jurisprudencia y doctrina electoral. También se establecen, como líneas de acción, el desarrollo y patrocinio conjunto de actividades de capacitación y formación de sus funcionarios en materia electoral.

En **Perú**, la JNE ha firmado convenios con el Tribunal Nacional de Panamá (TEP), el Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (TSE), Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (TSE), con el Consejo Nacional Electoral de Ecuador (CNE) y diversos organismos electorales mexicanos⁷⁷

- **Articulación con el/los sistemas de identificación para que la actualización y saneamiento sean procesos automáticos y permanentes**

La articulación institucional entre los sistemas de identificación y los organismos electorales constituye uno de los principales desafíos de la actualidad, tanto en lo que respecta a la universalización del acceso a la documentación como del ejercicio efectivo del voto. Concretamente, constituye una herramienta fundamental para generar registros y padrones electorales más amplios, y susceptibles de ser actualizados de manera automática, permanente, e incluso menos costosa. En este sentido, una de las buenas prácticas observadas ha sido el perfeccionamiento e intensificación de las relaciones y la comunicación entre los organismos electorales y los de documentación, lo que permite subsanar errores administrativos con mayor rapidez y asegurar documentos más actualizados.

Buenas prácticas: En **Bolivia**, se puede observar un intento de articulación entre los organismos electorales y de documentación mediante la creación del SEGIP. En este país, la inscripción de ciudadanos se da en base a la cédula o documento de identidad. Aquí yace uno de los principales problemas de contrastación de los registros personales: con la primera inscripción del nacimiento, ante el SERECI, la persona recibe su certificado de nacimiento con un número de partida. Luego, con ese certificado puede tener acceso a la cédula de identidad, ante el SEGIP, organismo del cual recibe un nuevo número. Sin embargo, no existe relación entre el número de partida con el número de cédula de identidad. Luego, con el documento de identidad, el ciudadano en edad de votar se inscribe en el padrón electoral, por lo que solo es posible contrastar los números de las cédulas de identidad con el padrón electoral. Sin embargo, sus bases de datos no estaban interconectadas. Con la Ley de creación del SEGIP, se está buscando interconectar las tres bases de datos, para contrastar el padrón electoral con documento de identidad y el registro civil, integrados en un Registro Único de Identidad. Sin embargo, no se llegará a constituir un documento único de identidad, ya que persiste un sistema basado en dos órganos públicos encargados de la gestión de los registros de personas.

En **Argentina**, la Cámara Nacional Electoral (CNE) puede reglamentar las modalidades bajo las cuales el RENAPER deberá remitir la información de los electores del país, así como también los mecanismos adecuados para su actualización y fiscalización permanente, con la posibilidad de contar con nuevas tecnologías que puedan mejorar el sistema de registro de electores. El

⁷⁷ Cf.

<http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/Cooperaci%C3%B3n%20y%20Convenios/Cooperaci%C3%B3n%20T%C3%A9cnica%20Internacional.aspx>

RENAPER deberá remitir al Registro Nacional de Electores, en forma electrónica, los datos que correspondan a los electores y futuros electores. Sin perjuicio de ello, debe remitir periódicamente las constancias documentales que acrediten cada asiento informático, las que quedarán en custodia en forma única y centralizada, en la Cámara Nacional Electoral. Estas constancias se utilizarán como medio de prueba supletorio en caso de controversia sobre los asientos registrales informáticos. Así también, cursará mensualmente a la Cámara Nacional Electoral, la nómina de los electores fallecidos. Por último, los registros civiles de cada distrito deben enviar las “novedades” (es decir, la incorporación de nuevos electores) a la CNE. Este proceso todavía se realiza en dos formatos distintos: en los registros tradicionales, a través de un formulario en papel, y en los Centro de Documentación Rápida, a través de transmisión digital de datos.

En el caso de **Guatemala**, vale destacar la colaboración entre la máxima autoridad en materia de identificación – el RENAP – y en materia electoral – el Tribunal Supremo Electoral –, en el marco del proyecto de depuración del padrón electoral. Mediante el diseño e implementación de una serie de procedimientos técnicos – que permitieron cotejar los datos del DPI con los de la partida de nacimiento –, el RENAP ha logrado localizar casi medio millón de documentos con inconsistencias o errores, y ha contribuido al fortalecimiento del padrón electoral.

En el caso de **Chile**, la Ley 20.568 establece el modo en que el organismo electoral – el SERVEL – deberá articularse con el sistema de identificación, especialmente con vistas a la actualización de la información registral. En este sentido, según el artículo 9, el SERVEL tiene acceso directo y permanente a los datos electorales de todas las personas registradas en el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCEI) y al registro de extranjeros del Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. A su vez, El SRCEI proporciona al Servicio Electoral cualquier otro antecedente que resulte necesario para la inscripción de los chilenos y extranjeros y que se encuentre en su poder. Finalmente, el SRCEI también deberá poner a disposición de las empresas auditoras todos sus registros que estas juzguen necesarias para la elaboración de sus informes. Cuando exista disconformidad entre los datos electorales y el Padrón Electoral, deberán poner a disposición la misma información que la entregada al SERVEL.

En **Perú**, el RENIEC debe remitir al Jurado Nacional de Elecciones el proyecto de Padrón Electoral que se utilizará en el proceso electoral convocado, con noventa (90) días de anticipación a la fecha de elecciones. El JNE, a su vez, aprueba su uso dentro de los diez (10) días siguientes. De no hacerlo, al término del plazo, el Padrón Electoral queda automática y definitivamente aprobado (conforme el artículo N° 201 de la Ley 26859).

En **Venezuela**, el órgano encargado de la emisión de la cédula de identidad, el SAIME, posee una relación de coordinación rectoral por con el CNE. Esta relación se encuentra establecida por la Ley Orgánica de Registro Civil del 15 septiembre de 2009. Asimismo, la Comisión de Registro Civil y Electoral – perteneciente al CNE – tiene relación directa con el SAIME, quien tiene la obligación de responder toda solicitud que esta le realice.

Tabla de resumen de estándares

Identidad Civil	Derecho al Voto	Mejores prácticas: Identificación/ Voto
Unificación de cadena registral a través de un número único de registro o documento único de identidad.	Registro Electoral de inscripción activa de parte del Estado, permanente y automático, a partir de la tramitación de la documentación de identidad.	Argentina – Colombia – Costa Rica - Chile - Guatemala – Perú – Venezuela Argentina – Bolivia – Costa Rica - Perú
Mecanismos de saneamiento y rectificación por vía administrativa y de forma descentralizada, automática, permanente y gratuita.	Actualización de datos automática – cambios de domicilio, fallecimiento, etc. – y a cargo del sistema registral.	Bolivia – Perú - Colombia Argentina - Bolivia – Colombia – Chile – Perú
Descentralización institucional que se complemente con campañas móviles permanentes	De existir inscripción ciudadana al Registro Electoral, debe ser por única vez, gratuita y descentralizada territorialmente	Argentina – Bolivia – Colombia – Chile – Venezuela Bolivia – Guatemala
Producción de información estadística que dé cuenta del estado de situación en materia de identidad civil que sea base de los diagnósticos y planes para encarar la reducción a cero de las deudas documentarias con la población.	Publicación de padrones con antelación suficiente a cada proceso electoral para chequeo, corroboración y reclamos, tanto por ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil como por partidos políticos	Bolivia – Perú – Argentina Argentina – Bolivia – Costa Rica – Chile
Reducción a cero las deudas documentarias para todas las poblaciones por medio de campañas permanentes de registro e	Existencia de canales simples, y gratuitos, para la denuncia y solicitud de rectificación de errores u	Bolivia – Colombia - Perú

identificación con especial atención en poblaciones en situación de vulnerabilidad	omisiones del registro electoral	Argentina – Costa Rica – Chile – Colombia
Diseño de políticas y reglamentaciones que apunten a la universalidad de la identificación, en base a un análisis pormenorizado de los tipos de barreras existentes, sobre todo las que enfrentan las poblaciones en situación de vulnerabilidad.	Accesibilidad a la totalidad del registro electoral para la realización de monitoreos ciudadanos de su consistencia y actualización	Argentina – Bolivia – Colombia - Costa Rica – Perú
		Colombia - Guatemala
Mejorar la accesibilidad de los sistemas a partir de la incorporación de tecnología que reduzca barreras administrativas y geográficas.	Incorporación de nuevas tecnologías para la identificación de los electores	Bolivia - Colombia - Chile- Guatemala - Perú
		Argentina - Bolivia – Colombia – Chile - Guatemala – Perú
	Utilización del documento que acredita identidad como medio único para votar.	Bolivia – Colombia – Costa Rica – Guatemala – Perú - Venezuela
Reducción de los mecanismos formales o informales de exclusión identificatoria – ej. Colectivos trans, hijos de inmigrantes en situación irregular, etc. -.	Participación y colaboración de la sociedad civil con organismos estatales para el desarrollo de campañas de sensibilización y monitoreo.	Argentina - Perú
		Argentina – Colombia – Chile - Nicaragua — Venezuela
Participación y colaboración de la sociedad civil con organismos para el desarrollo de campañas de sensibilización y monitoreo	Consolidación de normativa estable que habilite y regule la observación electoral ciudadana	Bolivia
		Bolivia – Colombia - Costa Rica - Perú – Venezuela
Articulación institucional y técnica con organismos electorales	Acceso a la información pública y transparencia activa de	Argentina - Bolivia – Colombia - Chile –

	los organismos intervinientes	Guatemala – Perú
	Desarrollo de programas especiales enfocados en la eliminación de barreras formales e informales que impidan la igualdad de participación de las minorías en los procesos electorales	Argentina – Bolivia - Guatemala – Perú
	Acuerdos entre países y control de fronteras	Argentina – Colombia – Costa Rica – Perú
	Articulación con el/los sistemas de identificación para que la actualización y saneamiento sean procesos automáticos y permanentes	Argentina Argentina - Bolivia – Chile - Guatemala – Perú - Venezuela-

Bibliografía y recursos

- Pérez Serrano, Gloria “BUENAS PRÁCTICAS EN LAS UNIVERSIDADES DE ADULTOS MAYORES”. Disponible en: https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&ved=0CHIQFjAJ&url=http%3A%2F%2Fportal.uned.es%2Fpls%2Fportal%2Furl%2FITEM%2FB2662481D93E05EAE040660A337004C6&ei=ugHkUe_BO4qqigKM3oHwBA&usg=AFQjCNHsYvUi4krZBe2kX4c_fR aw9smwyg&sig2=O-869ywam_OYSUxru9btoQ&bvm=bv.48705608,d.cGE
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales. Informes Parciales 2013: Nicaragua”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe_Nicaragua_2013.pdf
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales. Informes Parciales 2013: Guatemala”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe_Guatemala_2013.pdf
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales. Informes Parciales 2013: Bolivia”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe%20Bolivia_2013.pdf
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales. Informes Parciales 2013: Argentina”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org/informespdf/Informe_Argentina_2013.pdf
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales II. Informes Parciales 2014: Costa Rica”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org.ar/pdf/2013/InformeCosta%20Rica_final.pdf
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales II. Informes Parciales 2014: Colombia”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org.ar/pdf/2013/InformeColombia_final.pdf
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales II. Informes Parciales 2014: Chile”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org.ar/pdf/2013/InformeChile_final.pdf
- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales II. Informes Parciales 2014: Perú”, en *Identidad y Derechos*. Disponible en: http://www.identidadyderechos.org.ar/pdf/2013/InformePeru_final.pdf

- “Problemas de Documentación, Impactos Electorales II. Informes Parciales 2014: Venezuela”, en Identidad y Derechos. Disponible en http://www.identidadyderechos.org/pdf/2013/InformeVenezuela_final.pdf
- “¿Qué son las buenas prácticas?” (2008), Plan Andino para la Prevención del Embarazo en Adolescentes, Banco de Experiencias. Disponible en: <http://www.planandino.org/bancoBP/node/3>
- “Defining Standards”, en *The Guide to Managing for Quality*, Management Sciences for Health. Disponible en: <http://erc.msh.org/quality/pstools/psdefstd.cfm>
- “Seguimiento al Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad”, Asamblea General, OE. Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/AG_RES_2362_s.pdf
- Esparza Valencia, Raúl (2010): “Manual de prácticas exitosas para el registro civil”. OEA, Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA). Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Manual_Buenas_Practicas_RegCivil.pdf
- Perales Contreras, Jaime (2012): “Manual de prácticas exitosas para el registro civil (segundo volumen)”. OEA, PUICA. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Buenas_practicas_texto_completo_definitivo%20\(2\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Buenas_practicas_texto_completo_definitivo%20(2).pdf)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- *Preámbulo*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- “Manual de Observación Electoral de la Unión Europea”, Segunda Edición (2008). Newtork for Enhanced Electoral and Democratic Support (NEEDS), European Union (EU). Disponible en: <http://www.needsproject.eu/files/Manual%20de%20observacion%20electoral%20de%20la%20UE.pdf>
- “Carta de la Organización de los Estados Americanos”, Departamento de Derecho Internacional, Organization of American States (OAS). Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch1
- “Who we are”, NEEDS, EU. Disponible en: <http://www.needsproject.eu/who-we-are>
- “Compendio de Normas Internacionales para las elecciones”, NEEDS, EU. Disponible en: http://www.needsproject.eu/files/Compendium_of_Int_Standards_3_ES.pdf

- “*La Universidad del Derecho a la Identidad*”, *Fundación Construir*, 18/11/2011. Disponible en: <http://www.fundacionconstruir.org/plataforma/index.php/noticia/mostrar/id/47%20www.ipade.org.ni>
- “*Observación Electoral*”, en *Bolivia Transparente*. Disponible en <http://www.boliviaintransparente.org/index.php/que-hacemos/observacion-electoral>
- “*Bolivia: Empadronamiento biométrico masivo*”, en *Biometría*, 26/06/2011. Disponible en: <http://www.biometria.gov.ar/noticias/2011/06/20/bolivia-empadronamiento-biometrico-masivo-.aspx>
- “*Empadronamiento en Bolivia*”, *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España*. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/LAPAZ/es/VivirEn/establecerseenbolivia/Paginas/Empadronamiento-en-Bolivia.aspx>
- “*Elecciones 2013: hubo récord de consultas al padrón provisorio*”, *Centro de Información Judicial*, 11/06/2013. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-11633-Elecciones-2013--hubo-record-de-consultas-al-padron-provisorio.html>
- “*Informe de la Comisión Global sobre elecciones, democracia y seguridad*”, *Global Commission*, Septiembre 2012. Disponible en: <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/Profundizando%20la%20democracia,%20una%20estrategia%20para%20mejorar%20la%20integridad%20electoral%20en%20el%20mundo.pdf>
- “*La Cámara Electoral firmó un convenio con Paraguay para prevenir la migración electoral en zona fronteriza*”, *Centro de Información Judicial (CIJ)*, 04/02/13. Disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-10661-La-Camara-Electoral-firmo-un-convenio-con-Paraguay-para-prevenir-la-migracion-electoral-en-zona-fronteriza.html>
- “*Declaración Universal de Derechos Humanos*”, Organización de las Naciones Unidas, 1948. Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- “*Declaración Americana de los Derechos y Obligaciones del Hombre*”, Organización de Estados Americanos, 1948. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n_Americana_de_los_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf
- “*Convención sobre los Derechos del Niño*”, Organización de Naciones Unidas, 1989. Disponible en: [http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion\(3\).pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion(3).pdf)
- “*Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial*”, Organización de Naciones Unidas, 1965. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>

- “*Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer*”, Organización de Naciones Unidas, 1979. Disponible en: http://www.unicef.org/panama/spanish/MujeresCo_web.pdf
- “*Convención de Naciones Unidas de los Derechos de las Personas con Discapacidad*”, Organización de Naciones Unidas, 2006. Disponible en: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>
- “*Convención Americana sobre Derechos Humanos*” (Pacto de San José de Costa Rica), Organización de los Estados Americanos, 1969. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- “*Carta Democrática Interamericana*”, Organización de los Estados Americanos, 2001. Disponible en: http://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf