



# **Poder Ciudadano**

Capítulo Argentino de Transparency International

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

**Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas**

**Informe Comparativo de los Países Estudiados**

Área Construcción de Ciudadanía – Fundación Poder Ciudadano

Coordinación: María Batch

Equipo de trabajo: Karina Kalpschtrej, Fanny Pereiro Palma y Germán Emanuele

Buenos Aires, Mayo 2010

Poder Ciudadano es una organización sin fines de lucro, fundada en 1989 cuya misión es la de promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

Fundación Poder Ciudadano

Piedras 547 - C1070 AAK Buenos Aires -

[www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de la National Endowment for Democracy.

<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>Modelos organizacionales existentes y sus principales desafíos</b> .....	<b>5</b>
Principales desafíos y respuestas brindadas por los Estados .....	6
Articulación, coordinación e interconexión entre dependencias involucradas .....	6
Multiplicidad vs. estandarización de procedimientos y costos. ....	8
Incorporación de tecnología .....	8
Relación con la Sociedad Civil .....	9
Canales de acceso y consulta.....	9
Articulación con OSC .....	11
<b>Universalización y accesibilidad del registro civil y Derecho a la Identidad</b> .....	<b>12</b>
Barreras geográficas e inaccesibilidad .....	13
Unidades móviles:.....	13
Campañas de Inscripción y cedulaación: .....	13
Servicio de inscripción y/o cedulaación en centros educativos:.....	14
Servicio de inscripción y/o documentación en Hospitales:.....	14
Barreras económicas .....	14
Barreras económicas en materia de inscripción de nacimientos .....	14
Barreras económicas en materia de documentación obligatoria .....	15
Costos directos .....	15
Costos indirectos .....	15
Medidas tendientes a eliminar las barreras económicas .....	15
Barreras legales y/o administrativas .....	16
Los plazos y su incidencia en el subregistro: .....	16
La posibilidad de inscripción dentro de hospitales / centros de salud .....	17
La vía judicial en los procesos de registro de nacimientos .....	18
Requisitos legales y/o administrativos como barrera al ejercicio del Derecho a la Identidad.....	18
Registro de Nacimiento .....	18
Falta de documento de los padres.....	18
Nacionalidad de los padres.....	19
Emisión del Documento.....	19
<b>Comentarios y Conclusiones Finales</b> .....	<b>20</b>

## **Introducción**

El reconocimiento de la identidad legal por parte del Estado es uno de los medios a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de una ciudadanía plena. Entendida de esta manera, tanto la inscripción del nacimiento como el acceso al documento o cédula de identidad –elementos constitutivos de la cadena de identificación-, se vuelven fundamentales para garantizar a las personas el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. También se vuelven decisivos para que no se les impida la participación en las decisiones relativas a su propio desarrollo, tal como señalan la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana, entre otras. Las diversidades regionales se muestran unificadas al momento de enfrentar ciertas deudas históricas que los Estados tienen con sus poblaciones a la hora de garantizar su Derecho a la Identidad. Los principales desafíos en la mayor parte de los países de la región se orientan a construir marcos adecuados para que los Estados provean sistemas de identificación civil adecuados, seguros e inclusivos, que garanticen su universalidad de cobertura y de acceso para todas las personas.

En términos históricos, los Registros Civiles y los procesos de documentación en América Latina se asociaron originariamente a obligaciones que se entendían estaban en cabeza de los particulares. Como tendencia general, durante los 60 y los 70, la región presenció la orientación del instituto de los Registros Civiles, al servicio de necesidades de control interno o de régimen interior en contextos dictatoriales.

La recuperación de la democracia se constituyó en un factor determinante que en muchos casos devolvió el Registro Civil al cauce de la institucionalidad técnica y jurídica. Este cambio se dio, entre otros factores, a partir de la necesidad de contar con padrones electorales consistentes y fiables contruidos con la información del Registro Civil. En ese escenario, fue preciso generar cambios profundos en los sistemas de registro de la región, todavía rezagados en términos políticos, jurídicos, financieros, administrativos y tecnológicos, para intentar achicar las brechas de cobertura frente a las demandas de la ciudadanía<sup>1</sup>.

Estas posiciones fueron transformándose en sintonía con la ratificación de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Su incorporación en los cuerpos legales de cada país, implicó un giro respecto de las bases conceptuales que sostuvieron a los sistemas de identificación hasta allí: desde una perspectiva de derechos, la inscripción de nacimiento y documentación. son ahora consideradas obligaciones indelegables del Estado, que debe garantizar a todos los ciudadanos su reconocimiento legal a través de estos instrumentos.

En línea con estos cambios, es posible comenzar a observar con diferentes niveles de desarrollo, objetivos institucionales que vinculan a los Registros Civiles y sistemas de documentación, con la idea de una actividad continua, universal, eficiente, oportuna, jurídicamente segura, adaptable a las necesidades de las personas y respetuosa de su igualdad.

---

<sup>1</sup> Peres Velazco, Antonio, "Registro Civil de Nacimiento. Hacia una ciudadanía plena e incluyente", [en línea]. Plan Internacional. [fecha de consulta: 10 de mayo 2010] Disponible en Internet: <http://www.cepal.org/comitederechosnino/5pdf/PlanInternacionalRegistrocivildenacimientohaciaunaciudadania.pdf>

El presente documento comparativo, desarrollado en el marco del proyecto “Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina. Cumplimiento de los estándares de la OEA y mejores prácticas” y financiado por National Endowment for Democracy, es el resultado final de los estudios realizados durante el primer trimestre de 2010 en Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador a partir de la colaboración de expertos en cada uno de dichos países y cuya confección fue coordinada desde la Fundación Poder Ciudadano por el área de Construcción de Ciudadanía.

Este estudio fue encarado desde la Fundación Poder Ciudadano en el entendimiento de que se requiere que los Estados de la región latinoamericana asuman un compromiso real en la construcción de sociedades justas y equitativas basadas en los principios de justicia e inclusión social con la participación de todos y todas. Estas sociedades serán lejanas en su realidad y sustentabilidad cada vez que los habitantes de la región no puedan ejercer de manera plena su Derecho a la Identidad.

### **Modelos organizacionales existentes y sus principales desafíos**

En América Latina existen diversos modelos organizacionales que tienen a su cargo el sistema de identificación de las personas, que incluye tanto la inscripción de nacimiento como la emisión de la documentación legal obligatoria.

Una clasificación posible dentro de los modelos organizacionales, permite distinguir dos categorías según el número de organismos involucrados en el proceso de identificación civil:

- Aquellos en los cuales un solo organismo tiene a su cargo la inscripción de nacimientos – con la expedición del acta correspondiente que se constituye como base de la identidad- así como también la emisión del documento o cédula legal de identificación.
- Aquellos en los cuales la inscripción de nacimientos se encuentra en cabeza de un organismo distinto del que emite el documento o cédula.

En los términos del estudio cuyos resultados se están comparando, los países participantes en esta primera etapa, se pueden clasificar según el siguiente esquema:

<b>Modelos Organizacionales</b>	
<b>Con Un Organismo</b>	<b>Con Dos Organismos</b>
Chile	Argentina
Costa Rica	Bolivia
Ecuador	Brasil
Perú	El Salvador
	Nicaragua

Cuadro 1: Modelos Organizacionales

Esta distinción no sólo tiene implicancias organizacionales, sino también importantes consecuencias prácticas. Los países que poseen un solo organismo rector del sistema de identificación - como es el caso de Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú - tienen una organización menos compleja y, en términos generales, se han dotado de recursos humanos y tecnológicos adecuados.

La elección de un modelo en el que interviene más de un organismo amplía los desafíos que deben enfrentar los Estados, por cuanto se requiere una mayor articulación, coordinación e interconexión entre los mismos, al tiempo que conlleva una dimensión de estructura burocrática aumentada y un acrecentamiento de los costos enfrentados para su sostén. Dentro de este modelo, los desafíos se multiplican aún más cuando los dos organismos intervinientes pertenecen a jurisdicciones distintas, como sucede, por ejemplo, en los Estados donde existe la posibilidad de una dependencia nacional y otra estadual/municipal, así los casos de Argentina, Brasil y El Salvador. En esta situación, puede suceder que cada gobierno local establezca su propia normativa, derivando en una diversidad de procedimientos, requisitos y montos a abonar por los trámites según el lugar en el que la persona se encuentre.

En este sentido, en El Salvador, la registración de los nacimientos se encuentra delegada en cada uno de los 262 gobiernos municipales, estando éstos habilitados para establecer sus propios requisitos y tasas a abonar. En la misma línea, en Brasil hasta 2009, la inscripción de nacimiento se registraba en forma local sin que existiera un sistema que unificara los datos a nivel nacional por lo que una persona podía ser fácilmente registrada en diferentes ciudades o estados. Las certificaciones eran simplemente identificadas por el libro y la hoja de los registros de cada oficina local. En el apartado siguiente se analizarán las prácticas implementadas para la superación de este escollo en el caso del citado país.

Un análisis especial requieren los casos en los que los organismos del sistema de identificación dependen directamente de autoridades electorales. Tal es el caso de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador. En Nicaragua, el Consejo Supremo Electoral (CSE) es uno de los cuatro Poderes del Estado, junto con el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

### **Principales desafíos y respuestas brindadas por los Estados**

Frente a los principales desafíos que implica la elección de uno u otro modelo organizacional, a continuación se describirán las principales acciones y políticas desarrolladas por los Estados en razón de promover mejoras dentro de sus respectivos sistemas, mejoras que se orientan al cumplimiento de sus obligaciones como garantes del Derecho a la Identidad.

### **Articulación, coordinación e interconexión entre dependencias involucradas**

En el caso de Chile existe una base de datos centralizada y digitalizada de la información identificatoria de las personas, a la que acceden todas las oficinas por medio de la intranet institucional, al igual que en Perú y en Costa Rica. Ecuador se encuentra en proceso de implementación de un nuevo sistema biométrico que conforme una base de datos con información fácilmente accesible, la que requiere una interconexión institucional mejorada.

En la mayoría de los países estudiados que cuentan con organismos diferenciados, no se alcanzan estándares deseables en términos de articulación, coordinación e interconexión entre ellos, y en muchos casos, tampoco al interior de cada uno de los organismos.

Por ejemplo, en Argentina si bien existe articulación político-institucional entre los Registros Civiles - que son de jurisdicción local -, a través del Consejo Federal de Registros Civiles, no existe ningún tipo de interconexión entre las bases de datos de cada una de las 24 jurisdicciones intervinientes, ni con el RENAPER que es el organismo a cargo de la documentación a nivel nacional, incluso en los casos en que los trámites se efectúen en un mismo lugar físico. Mientras la información relativa a inscripciones queda en cada sede de Registro Civil - ubicadas generalmente en las capitales de provincia -, la información necesaria para la obtención del documento de identidad se recopila en la Central del RENAPER, ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al igual que en Argentina, en El Salvador, existen mecanismos de relación formales entre las instituciones fundamentales de la registración – Alcaldías - y documentación - RNPN-, pero no se cuenta aún con un archivo centralizado y actualizado al que puedan acceder todas las dependencias y organismos del sistema. Si bien se impulsó un programa informático para mejorar la comunicación y articulación de las 262 dependencias de nivel local, todavía cada una de ellas continúa administrando y manejando directamente su propia base de datos.

Escenario similar al descrito arriba, se podía observar en Brasil hasta el 2009. Brasil pudo revertir parte de su situación con la implementación de un nuevo certificado de nacimiento. El mismo contiene un número de registro nacional y, por lo tanto, no puede ser duplicado. Este nuevo certificado fue creado por el Gobierno Federal, cuyos datos son cargados directamente desde las oficinas de los Registros Civiles. De este modo, el sistema actual crea una base de datos centralizada y permite el intercambio entre las diferentes dependencias.

En Bolivia, la inscripción de nacimiento, a cargo del Registro Civil, cuenta desde el período 2003 – 2004, con un sistema interconectado electrónicamente a partir de una base de datos consolidada a nivel nacional. Sin embargo, este sistema no está conectado con la Dirección Nacional de Identificación Personal de la Policía Boliviana, que es el organismo que se encarga de la emisión de la Cédula de Identidad.

Nicaragua, a partir de 1990, ha podido conformar una base de datos electrónica y centralizada que contiene la información de todas las oficinas de Registro Civil municipales y centrales. En este caso, mientras a la misma puede acceder el organismo encargado de la cedula que es el Consejo Supremo Electoral, CSE, no tienen acceso a dicha base, las oficinas municipales. Éstas sólo cuentan con sus inscripciones en versión papel, a pesar de que el Registro Central ya las incluya en formato digital. Este acceso del CSE a la base de datos unificada del Registro Civil, no exime aún a las personas que inicien un trámite de cedula de la presentación de su partida de nacimiento, a pesar de contar con la posibilidad tecnológica de acceder por parte del organismo a esa información del Registro Civil de manera directa.

## **Multiplicidad vs. estandarización de procedimientos y costos.**

Un apartado especial merecen los casos en que los Registros Civiles – como en El Salvador y Argentina - o los organismos de documentación - como en el caso brasileño - se encuentra en cabeza de las jurisdicciones locales - como las alcaldías, provincias, estados federados, etc.- sea por competencia originaria o delegada. En estos supuestos, se puede observar una proliferación de normas según el territorio que dificulta la estandarización de los procedimientos a nivel nacional.

El caso de El Salvador resulta particularmente interesante ya que si bien sancionó en 1995 una ley con el fin de crear una institución que centralizara los procesos de registración, el sentido de la misma fue modificado por su posterior reglamentación, debido fundamentalmente a la presión ejercida por las Alcaldías para evitar que les fuese sustraído el control del registro civil, por cuanto su manejo es, para la gran mayoría, una fuente importante de ingresos económicos. Cabe recordar que en atención a su autonomía, las Alcaldías detentan la potestad de crear, modificar y/o suprimir tasas y multas para regular los procedimientos relativos a la registración de los hechos vitales y expedición de partidas. En virtud de ello, por ejemplo, los costos de expedición y/o certificación de partidas de nacimiento varían según la localidad, a lo que se le suma que mientras en algunas existe la opción de la exención del pago de multas en atención a la condición económica, en otras - como es el caso de la Capital -, no cuentan con dichas excepciones.

En Argentina, donde los Registros Civiles están organizados por cada gobierno provincial, si bien la legislación aplicable es, en principio de carácter nacional, cada provincia la interpreta e implementa según criterios propios, negándose, en algunos casos, incluso, a aplicarla, como ocurrió con el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 90/2009. Es en el Consejo Federal de Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas, donde se intenta generar un espacio de intercambio de experiencias y establecer criterios unificados sobre la interpretación e implementación de la legislación vigente en materia registral, entre otras cuestiones.

Brasil por su parte, que tiene en cabeza de sus estados federados la expedición de algunos de los documentos de identificación obligatoria, tampoco muestra una estandarización de procedimientos y costos en todo el territorio. Por ejemplo, en relación con los valores de documentación del Registro General, (RG), mientras en Sao Paulo no se cobra tasa para su expedición, en Río Grande do Sul, se cobra una tasa de alrededor de R\$ 27 (U\$S 14<sup>2</sup>).

## **Incorporación de tecnología**

La incorporación de tecnología en los procesos de identificación presupone una serie de mejoras que tornan al sistema más seguro, ágil y eficiente. El desarrollo informático de los últimos años ha llevado a los Estados a adquirir tecnología idónea a fin de poder incrementar la seguridad documentaria, evitando, por ejemplo, que los instrumentos sean susceptibles de falsificación, así como a la simplificación de los trámites y la mejora de los canales de comunicación y consulta con la población.

---

<sup>2</sup> Para la determinación de los valores se realizó el siguiente esquema:

- ✓ Valor en moneda local vigente al 15 de enero 2010.
- ✓ Su equivalente en dólares norteamericanos según la cotización del 15 de enero de 2010.



En este sentido, se ha podido corroborar mejoras tecnológicas en la mayoría de los países estudiados, sin embargo estos procesos no han sido uniformes.

Mientras Chile y Costa Rica se encuentran entre los países más avanzados en la materia, con sistemas ya consolidados tanto en lo relativo a inscripción como a documentación, el resto se encuentra aún en proceso de implementación. Por ejemplo, en Argentina, el proceso no se da de manera uniforme: las provincias más desarrolladas han completado o iniciado el proceso de mejora tecnológica, mientras que en muchas no lo han iniciado todavía.

En lo relativo a la seguridad, salvo en el caso de Bolivia y Brasil que han desarrollado sistemas en los cuales, el certificado de nacimiento posee nuevas características que lo tornan más seguro, el desarrollo tecnológico se efectúa, principalmente, en el proceso de emisión del documento obligatorio.

En estos casos, la aplicación de tecnología está íntimamente relacionada con la incorporación al documento de mayores niveles de seguridad y también con la necesidad de aumentar la capacidad de producción física de los mismos, a fin de dar respuesta oportuna a la demanda de los solicitantes.

En Argentina, a fines de 2009, se realizó una reforma del sistema documentario, incorporando tecnología informática a su proceso de producción, como por ejemplo: datos biográficos y huellas en bases de datos digitalizadas y procesos de verificación dactiloscópica, etc. En Chile, además de los tres niveles de seguridad que posee la cédula, en 2008, se inició un proceso de licitación pública para la adjudicación de un nuevo Sistema de Identificación, basado en biometría dactilar y facial y para la producción de una cédula de identidad con *chip*. En Perú, a partir de 2010, se comenzó a emitir un Documento Nacional de Identidad Electrónico, que cuenta con similar tecnología que la aplicada a las tarjetas de crédito. Cuenta además, con la incorporación de un *chip* que almacena toda la información relativa a su titular.

En cuanto a la tecnología para la facilitación de los trámites, en Costa Rica, por ejemplo, el sistema permite la toma de la fotografía y la firma en formato digital al momento de tramitar la documentación. Chile, tiene un sistema similar y, además, permite obtener las partidas de nacimiento vía Internet. En Perú, también se pueden solicitar partidas de nacimiento en centros comerciales donde se han instalado máquinas que emiten partidas certificadas. En Ecuador, el proceso de modernización del Registro Civil está implementando el sistema de registro biométrico en todas sus instalaciones.

### **Relación con la Sociedad Civil**

Es importante analizar no sólo los canales de acceso y consulta que los distintos países ofrecen a la ciudadanía sino también la existencia de políticas y acciones que tiendan a su participación en la toma de decisiones y a la articulación de los organismos del sistema de identificación con las OSC.

#### Canales de acceso y consulta

La mayoría de los países cuenta con uno o más canales de consulta tanto en materia de inscripción de nacimiento como de documentación, como por ejemplo: sitios Web, líneas telefónicas habilitadas al efecto, posibilidad de hacer consultas por correo electrónico, postal, y/o personalmente. En lo que

se refiere a otros servicios que prestan los organismos, como la expedición de partidas de nacimiento, los países abordados tampoco presentaron un desarrollo uniforme.

Chile se destaca en este punto por tener uno de los sistemas más desarrollados de la región, con un servicio integral de atención ciudadana, que receptiona consultas, reclamos y sugerencias, al que se puede acceder por Internet, teléfono, por correo tradicional y personalmente en cada una de sus oficinas. Además posee en las oficinas de tamaño medio buzones de recepción y en las más pequeñas libros foliados donde se pueden realizar las consultas, contra entrega de un recibo, las que se responden en un plazo máximo de 48 hs.

Costa Rica y Perú también proveen numerosos canales de reclamos y consulta para la población. En relación con este último, se destaca su línea telefónica gratuita "Aló RENIEC", que resuelve las dudas o consultas sobre la obtención del DNI, duplicados, rectificaciones, renovación, ubicación de oficinas registrales, constancias, registros civiles, entre otros.

En cambio en lo que respecta a registro civil, Ecuador, Brasil, Bolivia y El Salvador sólo permiten la realización de consultas personalmente y en sus Sitios Web, sólo ofrecen información. En el caso de Bolivia, la página del organismo cuenta con un sistema de consultas.

En el caso particular de Argentina, los canales relativos al registro civil varían según la jurisdicción de que se trate y en relación a la documentación, el Sitio Web del RENAPER permite consultas y reclamos, los que también pueden realizarse personalmente y/o por vía telefónica a través de una línea gratuita.

En contraposición a las experiencias antes mencionadas, Nicaragua sólo ofrece, además de la atención personal, la posibilidad de realizar consultas telefónicas, pero en este caso la línea no es gratuita.

Por otro lado, en cuanto a servicios adicionales ofrecidos a la ciudadanía, Chile brinda la posibilidad de tramitar y obtener en línea solicitudes de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción, entre otros, y puede consultarse el estado en que se encuentra un trámite de cédula de identidad y/o pasaporte.

En esta misma línea, Perú posibilita a la población la solicitud de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción desde cualquier sede de RENIEC e incluso desde centros comerciales donde se han instalado máquinas que las emiten certificadas por el valor de US\$ 6.00 dólares americanos cada una. Además entre los servicios que ofrece en línea: acepta el acceso a trámites como la solicitud de duplicado de DNI, rectificación de estado civil, consultas de estado de trámite, y pagos mediante tarjeta de crédito.

Los canales en Argentina, si bien no prevén aún la posibilidad de solicitar partidas por medios informáticos, sí posibilitan su solicitud por Correo Oficial. Éste es el caso de aquellas partidas de nacimiento, matrimonio o defunción exentas de derecho de timbre.<sup>3</sup> Para poder utilizar dicho servicio,

---

<sup>3</sup> Se refiere a las que sólo tienen por objeto acreditar vínculos o circunstancias de la desaparición forzada de personas conforme a la Ley 24.823; la entrega de partidas de nacimiento para escolares primarios, secundarios y universitarios; las

es necesario contar con el dato topográfico de la partida - sección, tomo, acta y año- , y abonar la tarifa del servicio, que ronda los U\$S 10,70 (\$ 41). En aproximadamente 7 días hábiles se recibe la partida solicitada en el domicilio.

### Articulación con OSC

Los informes parciales que constituyen la base de esta comparación señalaron que, en general, la relación entre los Estados y la sociedad civil presenta una realidad bifronte. Si se considera la articulación desde el punto de vista de las políticas estatales existentes, en la mayoría de los países se verifica una escasez de instrumentos para su desarrollo – escasez que, debe aclararse, no es ausencia total, como se verá más adelante – en contraposición con las declaraciones a favor de dicha articulación.

Ahora bien, en muchos países, las OSC dedicadas al derecho a la identidad en sus diversas acepciones, vienen ocupando los vacíos dejados por el Estado, sobre todo en temas vinculados con la sensibilización y educación ciudadana, con especial énfasis en el apoyo a poblaciones altamente vulnerables, que son las más afectadas por los problemas de identificación. Así, dichos trabajos - especialmente los de aquellas OSC que trabajan directamente en territorio -, actúan como un instrumento de acercamiento de las poblaciones a la órbita estatal a partir de acciones de incidencia puntuales.

Si bien lo anterior mapea el estado de situación de la mayor parte de la región, las experiencias específicas de articulación más integral que se desarrollaron en algunos de los países objeto de este estudio, muestran la importancia del desarrollo de este tipo de vinculación entre los Estados y las OSC.

Por ejemplo en Perú, son las OSC quienes se encuentran actualmente promoviendo acciones de sensibilización sobre la importancia del Derecho a la Identidad dirigidos a padres de familia trabajando con colegios de sus zonas de incidencia: un claro ejemplo son la Asociación Benéfica Prisma, la ONG Flora Tristán, el Instituto de Defensa Legal, entre otras.

En Nicaragua, vale destacar el programa Centro de Atención Ciudadana (CAC), llevado adelante por la OSC “Movimiento por Nicaragua” (MpN), como un ejemplo de la potencialidad del trabajo de las OSC y de su articulación con el Estado, aunando esfuerzos y capacidades entre ambos. En 2006, el primer CAC abrió sus puertas en Managua con el objetivo de brindarles identificación a personas de escasos recursos. Estos centros tenían como finalidad ayudar con: la tramitación de partidas de nacimiento, acompañamiento en este proceso, inscripción ante el Registro Civil y documentación de denuncias por anomalías en el proceso de cedulação. Los resultados fueron altamente satisfactorios: se atendieron 10.281 personas en los CAC y a 6.935 se les tramitó la cédula de identidad sólo para la primera etapa.<sup>4</sup> Sin embargo, desde el 2007, el actual gobierno no permite este tipo de cooperación.

---

gestiones referentes a la percepción de subsidios acordados y todas las relacionadas con las leyes de trabajo y previsión social.

<sup>4</sup> Sólo en la primera fase del proyecto, el MpN logró 1135 tramitaciones de partidas de nacimiento, 38 juicios iniciados para la inscripción de las personas, 100 Escrituras de declaración jurada que han sido firmadas en la CAC Managua para la inscripción

En Bolivia, organizaciones como Plan Internacional y Visión Mundial contribuyeron a adelantar la agenda del derecho a la identidad de la niñez. El grupo de OSC que integró el Consorcio para la Participación Ciudadana (CPC), así como los servicios de apoyo que presta el Programa de Micro Justicia, cumplieron un interesante rol. La Iniciativa Ciudadana de Observación Electoral - Bolivia Transparente, con la preocupación de transparentar el registro electoral, en el 2008 abogó por la creación de un sistema integral de identificación personal.

### **Universalización y accesibilidad del registro civil y Derecho a la Identidad**

Para poder determinar si un Estado cumple con el deber de garantizar el acceso universal de los habitantes al sistema de inscripción y/o documentación, deben ser analizados distintos parámetros, tales como, las barreras geográficas, económicas, legales o administrativas que existen, y cuáles son las acciones encaradas por los gobiernos tendientes a solucionar dichas dificultades.

La accesibilidad geográfica puede ser definida como la posibilidad real que tiene una persona para acceder a las oficinas de registro y/o documentación, sin que el traslado hacia ellas implique un esfuerzo tal que se transforme en un desincentivo para efectuar el trámite. El Estado, como garante del Derecho a la Identidad, debe contemplar todas las situaciones posibles sin distinción, tanto para el supuesto de poblaciones con gran concentración demográfica como el de dispersión poblacional. En otras palabras, la distribución territorial de las oficinas de registro y documentación debe responder a parámetros que atiendan a las necesidades de las poblaciones, de modo que su ubicación no se convierta en una barrera infranqueable para obtener la identificación.

Por otro lado, los costos de los trámites y la relación que existe entre aquel y los ingresos de las personas, inciden también en los fenómenos de subregistro y la falta de documentación. Los montos en concepto de tasas, timbres o multas, pueden convertirse en barreras para el acceso cuando, aquel que realiza el trámite, no puede afrontarlos, o no tiene alternativas para eximirse de su pago.

Las barreras geográficas y las económicas se encuentran íntimamente relacionadas: las personas en situación de pobreza, si se encuentran alejadas de las oficinas, se ven imposibilitadas de acceder a éstas por los costos de transporte, sumando este obstáculo a la imposición de tasas y/o multas, que se constituyen en obstáculos muchas veces insalvables para los sectores más excluidos de la población.

Finalmente, el acceso universal al registro de nacimiento y documentación presupone la inexistencia de requisitos – ya sean éstos legales, administrativos o de carácter burocrático- que impidan a una persona ejercer plenamente su derecho a la identidad. Este derecho -que recae en su titular- constituye un medio para generar el vínculo con el Estado al que pertenece o que se encuentra habitando, no pudiéndose imponer trabas de ningún carácter, que se traduzcan en una imposibilidad para su ejercicio.

---

de ciudadanos, 180 denuncias por anomalías de cédulas, 800 fotografías tomadas en el CAC, 407 Partidas que esperan ser llevadas ante el CSE, entre otros. Debido al éxito de este plan piloto, en mayo de 2006, se habilitaron 8 nuevas oficinas CAC en distintos departamentos y en julio del 2006, el MpN y el CSE resolvieron realizar conjuntamente una campaña de cedulación masiva mediante CAC móviles por todo el país.

### **Barreras geográficas e inaccesibilidad**

Del análisis de los informes surge, como uno de los factores determinantes del subregistro y la indocumentación, las distancias existentes entre comunidades o grupos poblacionales y las oficinas públicas competentes, principalmente en zonas rurales o alejadas de los centros urbanos, como en el caso de Argentina, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, El Salvador y Perú.

En el caso particular de Costa Rica, las dificultades de acceso geográfico afectan especialmente a comunidades aborígenes habitantes de zonas de difícil acceso, mientras que en Brasil, dicha dificultad está dada por la extensa superficie de su territorio.

La mayoría de los países estudiados han tomado medidas tendientes a solucionar los problemas relacionados con la falta de accesibilidad geográfica: en Bolivia y Chile, por ejemplo, una de las alternativas adoptadas ha sido la de tomar en cuenta la dispersión poblacional, a la hora de la distribución de oficinas de registro y documentación. El siguiente cuadro muestra otras opciones adoptadas tendientes a encarar esta problemática.

<b>PAISES</b>	<b>Unidades móviles</b>	<b>Campañas de inscripción y/o cedulación ambulantes</b>	<b>Servicio de inscripción y/o cedulación en escuelas</b>	<b>Servicio de inscripción y/o cedulación en hospitales / centros de salud</b>
<b>Argentina</b>	X	X		X
<b>Bolivia</b>		X		
<b>Brasil</b>		X		
<b>Chile</b>	X			X
<b>Costa Rica</b>		X	X	X
<b>Ecuador</b>	X	X		(*)
<b>El Salvador</b>				X
<b>Nicaragua</b>			X	X
<b>Perú</b>	X			X

(\*) Ecuador se encuentra en proceso de incorporación

Cuadro 2: Herramientas adoptadas por los Estados relacionadas con los problemas de accesibilidad geográfica

**Unidades móviles:** Tanto Chile, Ecuador, Perú, como Argentina poseen este servicio, que se utiliza fundamentalmente para atender las necesidades de las personas que residen en zonas alejadas. Chile, ofrece el servicio de inscripción y solicitud de cédula de identidad. Incluso posee una oficina móvil marítima que desarrolla sus acciones en la zona insular del país<sup>5</sup>. Argentina, por su parte, ha impulsado durante el 2009 la creación de unidades móviles denominadas “Camión Fábrica” que cuentan con la estructura necesaria para poder confeccionar en el momento, el Documento de Identidad. En Ecuador, dentro del Programa ¡A Ecuador ponle tu nombre!, una de las herramientas desarrolladas comprende la atención de las brigadas móviles, para el registro de nacimiento y obtención del documento obligatorio, que enfocan su acción en los sectores más vulnerables de la sociedad ecuatoriana, brindando un servicio gratuito.

**Campañas de inscripción y cedulación:** En Brasil, se realizan campañas dirigidas, por ejemplo, a comunidades costeras en la región amazónica. Costa Rica, realiza no sólo movilizaciones de

<sup>5</sup> La unidad móvil marítima chilena inscribe nacimientos y defunciones, otorga certificados de nacimiento, recibe solicitudes de cédula de identidad, entre otras cuestiones.

“cedulación ambulante”, sino que cuenta con un servicio -ambos gratuitos- de cedulación a domicilio. Se ofrece a personas con dificultades físicas para su movilización, ya sea por edad, enfermedad, discapacidad, embarazo o por privación de libertad. Otra de las características que posee el sistema documentario de Costa Rica en esta materia, es la investidura a autoridades políticas, sacerdotes católicos y directores de hospitales como Registradores Auxiliares. En Argentina, en lo que respecta a la inscripción de nacimientos, las campañas que se realizan son de nivel provincial, ya que es esa la jurisdicción que corresponde a los Registros Civiles. En materia de documentación, se realizan campañas a nivel nacional, ligadas principalmente a épocas previas a procesos electorales. En Bolivia, se autoriza la movilización de los Oficiales de Registro Civil de zonas rurales del país, quienes deben realizar visitas periódicas a localidades ubicadas dentro de su distrito registral. Las visitas deben realizarse en coordinación con organizaciones sociales de aquellas localidades y de funcionarios de salud y educación. En Nicaragua, el trámite de la cédula de identidad estaría relacionado, principalmente con el voto y la actividad “político partidaria”. Si bien no se mencionan campañas de documentación desarrolladas por el Estado, existen algunas iniciativas impulsadas por OSC o partidos políticos en épocas de elecciones.

**Servicio de inscripción y/o cedulación en centros educativos:** Sólo Costa Rica y Nicaragua cuentan con campañas dentro de los centros educativos.

**Servicio de inscripción y/o documentación en Hospitales:** Salvo Bolivia y Brasil, el resto de los países cuentan con servicios de registro dentro de los Hospitales y/o Centros Asistenciales. En el caso de Ecuador, este proceso se encuentra en período de implementación.

### **Barreras económicas**

#### **Barreras económicas en materia de inscripción de nacimientos**

En todos los países analizados el trámite de la inscripción oportuna de nacimiento no tiene costos económicos. Sin embargo, transcurrido el plazo establecido para dicho tipo de inscripción, aparecen una serie de gastos como los que se mencionan a continuación y que se constituyen, como se señaló más arriba, en barreras económicas que afectan especialmente a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad:

En Argentina, la inscripción por vía judicial genera costos asociados que son un obstáculo, insalvable a veces, para quienes se encuentran en situación de pobreza. El eventual pago de honorarios profesionales, los costos asociados en materia de informes a distintos organismos, la necesidad del solicitante de presentarse varias veces al juzgado, pueden convertirse en una las causas que derivan en el abandono del trámite de inscripción. Nicaragua impone un costo para el caso de inscripción judicial de nacimiento. Bolivia, establece una tasa para el caso de inscripción de nacimientos de personas mayores de 18 años de edad, que ronda los U\$S 12. Ecuador, por su parte, dispone el abono de U\$S 0,50 en caso de inscripciones tardías y para los mayores de 18 años establece una multa equivalente al 50% del salario mínimo vital del trabajador en general. En El Salvador, la multa se hace efectiva, para el caso de incumplimiento de los plazos establecidos en inscripciones oportunas – siendo, en el caso de la Alcaldía de San Salvador, del orden de U\$S 2.86 -.

Siguiendo con el análisis se puede afirmar que, de los países en que se prevé el pago de tasas o multas, sólo Bolivia y Nicaragua, han establecido mecanismos de exención para personas que no puedan afrontar esos costos. En el caso de Ecuador no se contempla ningún procedimiento para la exención del pago de los U\$S 0.5 en el caso de la inscripción tardía de menores de 18 años, ni para la inscripción de personas que superan los dieciocho años de edad. En El Salvador, algunas Alcaldías prevén la opción de que el ciudadano pueda solicitar ser exento del pago de multas dada su precaria condición económica, aunque, como ya se indicara, otras autoridades locales no contemplan esta posibilidad.

### **Barreras económicas en materia de documentación obligatoria**

En cuanto a la emisión del documento, deben ser analizados tanto los costos directos (valor del trámite del documento) como los indirectos (aquellos asociados al trámite para su obtención).

PAISES	PRIMER DOCUMENTO ARANCELADO	COSTOS INDIRECTOS	POSIBILIDAD DE EXENCION
Argentina		X	X
Bolivia	X	X	X
Brasil	(*)	(*)	(*)
Chile	X		
Costa Rica			
El Salvador		X	X
Ecuador	X	X	X
Nicaragua		X	
Perú	X	X	X

(\*) En Brasil, los costos y la posibilidad de exención dependen de cada Estado

Cuadro 3: Gastos incurridos y posibilidad de exención en la emisión del documento obligatorio

Costos directos: En Argentina, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, el primer documento obligatorio se entrega gratuitamente. En el caso particular de Brasil, cuyo sistema de identificación está integrado por más de un documentos, la “Cartera de Trabajo y Seguridad Social” y el “Título de Elector” se emiten en forma gratuita, mientras que el “Registro General”, puede tener un costo que varía de acuerdo con cual sea el Estado que lo emite.

Costos indirectos: Salvo en Costa Rica y Chile, en todos los demás países deben cumplirse otros requisitos, como son la presentación de partidas de nacimiento y fotos estilo carné. Esta situación genera mayores erogaciones, tornando al documento más caro.

Con respecto a los costos de transporte, y su relación con el incremento del costo final del documento de identidad, puede señalarse que en Ecuador, en el marco del Programa ¡A Ecuador ponle tu nombre!, se organiza el operativo de traslado de los niños, niñas y familiares a los puntos fijos de cedulaación del Registro Civil, para lo cual se transfiere U\$S 2,50 por persona para cubrir los costos del servicio.

Medidas tendientes a eliminar las barreras económicas: Algunos países prevén mecanismos para eximir a los interesados del pago de los valores correspondientes. Sólo en Argentina se establece, mediante la norma que regula la emisión del documento<sup>6</sup> que, si la persona que realiza el trámite no

<sup>6</sup> Ley N° 17.671 de 1968 de Identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional.



puede abonar el pago de la/s tasa/s fijada/s por el Estado, puede tramitar la denominada “Carta o Certificado de Pobreza”. En el resto de los países, las exenciones se encuentran vinculadas a campañas de documentación, principalmente focalizadas en los sectores más pobres de la comunidad:

En Perú, en el 2007 se dispuso la gratuidad del duplicado del documento para los damnificados del terremoto ocurrido en la región de Ica. De la misma manera, también se ha dispuesto que el DNI sea entregado gratuitamente en los lugares con más alto índice de pobreza extrema del país, de acuerdo al mapa de pobreza del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social del Perú. En Ecuador y El Salvador, la única exención de pago en el trámite de cédulas se hace en las brigadas y campañas de identificación y cedulación.

En Chile, si bien no existe un mecanismo mediante el cual se pueda tramitar la cédula en forma gratuita, las personas afiliadas al sistema de protección social Chile solidario, que son las más pobres del país, pueden acceder a la Cédula Nacional de Identidad por el costo de U\$S 1.

En Nicaragua, si bien el proceso de la cedulación es gratuito, los informes señalan que los gastos indirectos a veces son asumidos por los partidos políticos u organizaciones de la sociedad civil al ayudar con este trámite con un interés electoral. En Bolivia, a partir del 2007, dentro del Programa de cedulación gratuita “Existo yo, existe Bolivia”, se dispone la entrega de cédulas de identidad a personas que no pudieren afrontar los costos.

### **Barreras legales y/o administrativas**

#### **Los plazos y su incidencia en el subregistro:**

El plazo para la inscripción de nacimiento está relacionado con la posibilidad temporal que tiene una persona para poder realizar el trámite. Esta determinación conlleva complejos elementos que deben ser analizados por parte de los Estados a fin de establecer, de acuerdo a las disposiciones vigentes, las mejores alternativas posibles tendientes a facilitar la inscripción, en un tiempo razonablemente breve, desde que se produce el nacimiento.

Si bien tiende a afirmarse que los plazos acotados colaboran en la reducción del subregistro por la cercanía del acto de inscripción con el hecho del nacimiento, este rasgo positivo descansa sobre el supuesto de la cercanía del Estado – bajo la forma de sus organismos de Registro Civil – a la situación del nacimiento en sus diferentes dimensiones – sea que los partos se den fundamentalmente dentro del sistema de salud, sea por ausencia de barreras geográficas, sea por capacidad de cobertura universal del sistema, etc.-. La existencia de problemas asociados a las barreras geográficas y económicas que antes fueron reseñadas, muestran el impacto negativo que pueden tener los mismos plazos reducidos si no se consideran dichos obstáculos: las poblaciones alejadas de los Registros Civiles, que coinciden en gran parte con las que se encuentran en situación de pobreza, también son las que suelen estar fuera del sistema de salud y por lo tanto, la estrechez de los plazos se convierte en un obstáculo para su acceso al sistema de inscripción, con las consecuencias negativas que esto tiene en la cadena de identificación.



Lo mismo puede afirmarse sobre los plazos prolongados: mientras facilitan el acceso al no restringir temporalmente de manera estricta la distancia entre el nacimiento y su reconocimiento por parte del Estado, esto puede producir demoras para la inscripción que dejan a los sujetos fuera de la órbita de protección del Estado abriendo ventanas de oportunidades para situaciones delictuales vinculadas con el derecho a la identidad, tales como el tráfico y la trata de personas.

El siguiente cuadro muestra los plazos para efectuar la inscripción de nacimientos en forma oportuna, tardía y judicial en el grupo de países objeto de la comparación.

PAISES	INSCRIPCIÓN OPORTUNA	INSCRIPCIÓN TARDÍA	INSCRIPCIÓN JUDICIAL
<b>Argentina</b>	Hasta 40 días	-Pasados los 40 días hasta los 12 meses (Nacimientos fuera de Hospital) - De Oficio (Nacidos dentro de Hospital)	Pasado los 12 meses
<b>Bolivia</b>	Hasta los 12 años	Pasado los 12 años	No
<b>Brasil</b>	- Hasta los 15 días - Hasta los 3 meses (Si viven a más de 20 millas de las Oficinas)	Pasados los 15 días o los 3 meses según el caso	No
<b>Chile</b>	Hasta los 30 días	Pasados los 30 días y hasta los 60 días	No
<b>Costa Rica</b>	Hasta los 10 años	Después de los 10 años	No
<b>Ecuador</b>	Hasta los 30 días	Pasados los 30 días hasta los 14 años de edad Pasados los 14 años de edad (Pago de multa)	No (sólo se admite si hay negativa de inscribir a la persona)
<b>El Salvador</b>	Hasta los 15 días hábiles	Pasados los 15 días hábiles y hasta los 5 años	Pasados los 5 años
<b>Nicaragua</b>	Hasta los 12 meses	No	Pasados los 12 meses
<b>Perú</b>	Hasta los 60 días	Pasados los 60 días	No (sólo se admite en caso de abandono de niño)

Cuadro 4: Plazos para la inscripción de nacimientos

La posibilidad de inscripción dentro de hospitales / centros de salud: Retomando el análisis anterior, la relación entre los plazos y la disponibilidad geográfica de las oficinas, puede ser determinante a la hora de analizar las barreras para el acceso universal del registro de nacimiento. La existencia de oficinas de registro en centros de salud u hospitales se considera una herramienta eficaz para garantizar el acceso a la inscripción a todos los habitantes, desde el momento mismo del nacimiento. En supuestos donde los plazos son acotados, la falta de un servicio de registro en los hospitales o centros de salud, puede provocar el no registro, ya que aquellas que residen en zonas alejadas de las oficinas del Registro Civil, tienen menores posibilidades –temporales y geográficas- de poder acceder. No debe olvidarse que una de las principales características que posee la inscripción de nacimiento es la generación del vínculo persona-Estado, que le permite a aquel poder exigir el reconocimiento de sus derechos fundamentales, obligando a este último a arbitrar la aplicación de todas las medidas necesarias para garantizarlos.

Como surge del cuadro 2, tanto Bolivia como Brasil no poseen un servicio de inscripción dentro de los Hospitales o Centros de Salud mientras que Ecuador está en pleno proceso de implementarlo.

### **La vía judicial en los procesos de registro de nacimientos**

La vía judicial para la inscripción de nacimiento implica, no sólo mayores demoras debido a que se requiere la intervención de un Juez competente y un proceso, sino que además, presupone un aumento de costos asociados al trámite y la eventual participación de un abogado. Ambas situaciones podrían traducirse en un menoscabo del ejercicio del Derecho a la Identidad.

Como puede observarse en el gráfico 4, la mayoría de los países - Bolivia, Chile, Costa Rica, Brasil, Ecuador y Perú - no utiliza la vía judicial para el trámite de inscripción, o la han eliminado de sus sistemas.

Bolivia, a partir de la sanción de la Ley 2616, dictada el 18 de diciembre de 2003, eliminó la inscripción por vía judicial, por lo que las inscripciones tardías sólo se efectúan por vía administrativa. Sin embargo, Argentina, Nicaragua y El Salvador, establecen la inscripción judicial pasados los plazos legales. Salvo en el caso de El Salvador –que instituye un plazo de 5 años- en el resto de los países se dispone la inscripción judicial a partir del año de nacimiento.

En Argentina, la nueva ley de Registros Civiles -Ley 26.413 de 2008- modificó los plazos para el trámite de registro de nacimientos, específicamente en lo que respecta a las inscripciones tardías. Pasados los cuarenta días, en caso de nacimientos ocurridos en centros asistenciales o con la intervención de un médico, es posible la inscripción “de oficio”. Los nacimientos fuera de estos ámbitos, disponen de un año de plazo para realizar la inscripción. Superado este tiempo, el requirente deberá acudir a la vía judicial. Dicha modificación, ha producido un atraso en cuanto al acceso universal de la inscripción de nacimiento, ya que la falta de estructura para dar cumplimiento a la inscripción de oficio, pone al niño en una situación desfavorable, debiendo acudir a la justicia una vez transcurrido los plazos legales.

Finalmente en el caso de Ecuador, si bien la inscripción tardía se efectúa por vía administrativa, incorpora la inscripción judicial para el caso de que el Jefe de Registro Civil, Identificación y Cedulación de la capital provincial o el Director General, niegue la inscripción.

### **Requisitos legales y/o administrativos como barrera al ejercicio del Derecho a la Identidad**

#### Registro de Nacimiento

En algunos de los países analizados existen disposiciones que podrían implicar una barrera al registro de nacimiento imponiendo requisitos, no a su titular, sino a los padres que son, en general, los responsables de realizar el trámite. La falta de documentación y la nacionalidad de los padres son elementos a considerar si se quiere dar cuenta de barreras en estos términos.

Falta de documento de los padres: En Brasil, Chile, Nicaragua, Perú y El Salvador se impone la presentación del documento de identidad o constancia de inscripción de los padres como requisito indispensable para la inscripción de nacimiento de hijo/a. Dicha situación se traduce un menoscabo del Derecho a la Identidad de los niños, niñas y adolescentes, ya que si los padres no poseen

identificación alguna, el niño o niña no podrá ser registrado, con el consiguiente perjuicio para el goce de sus derechos inalienables. En Bolivia y Argentina, por ejemplo, se dispone que, para salvar la situación de indocumentación de los padres, la identificación y filiación pueden ser acreditadas mediante la presencia de dos testigos mayores de edad. En el último país, si bien no existe ningún impedimento legal en este sentido y se prevé la alternativa antes mencionada, la falta de documentación de los padres es uno de los factores principales que incide en el sub-registro de nacimiento ya que el desconocimiento de los padres sobre la posibilidad de inscribir a sus hijos cuando ellos carecen de documentación, hace que éstos no realicen el trámite, quedando los niños sin su respectivo registro.

Nacionalidad de los padres: Si bien no existen impedimentos legales en este sentido, en la práctica, se dan algunas situaciones que no permiten a las personas realizar el trámite: En aquellos países en que se exige a los padres un instrumento de identificación - sea inscripción o documento de identidad - como requisito indispensable para el registro de nacimiento del menor, la situación de inmigración o de movilidad – en muchas oportunidades en condiciones precarias o de ilegalidad – se constituye en traba para la inscripción de los nacidos en el Estado en el que los padres habitan. En el caso de Ecuador, la normativa no contempla estas cuestiones, sin embargo, se han presentado casos en algunas provincias en las que el registrador se niega a inscribir niños de padres en condición de movilidad humana indocumentados o sin visa, por desconocimiento del principio de obligatoriedad de colaboración contenido en el Art. 126 de Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación. En Argentina, ocurre una situación similar, especialmente en el norte del país. En Chile, también existen problemas vinculados a la nacionalidad de los padres y la no inscripción de hijos nacidos en el país.

#### Emisión del Documento

Las realidades en cuanto al acceso al documento que acredita identidad presentan diferencias sustanciales en los países analizados. En Nicaragua, se menciona al factor político como una de las debilidades del sistema de cedulación, ya que los miembros de los partidos políticos reciben el documento más rápido que los “enemigos políticos”. En Costa Rica, el problema radicaría en la falta de respuesta oportuna en cuanto a la cédula y firma digital. En Bolivia, el sistema “bicéfalo” y no interconectado entre el Registro Civil e Identificación Personal y la dispersión normativa son considerados problemas a resolver. En Brasil, el problema en torno al sistema documentario estaría relacionado con la existencia de una gran burocracia, la profusión de documentos que una persona necesita para ejercer plenamente su ciudadanía y la descentralización existente. En El Salvador, pese a existir un marco legal bastante desarrollado sobre el Sistema de Identificación Ciudadana, en la práctica se observa la falta de coordinación entre los organismos. En Argentina, la principal debilidad es de carácter normativo, vinculada a los principios perseguidos al momento de ser sancionada la ley, y la consecuente aplicación de multas ante el incumplimiento de los plazos establecidos. En Chile las incipientes problemáticas estarían vinculadas con los migrantes irregulares y la población “trans”. En Ecuador, la debilidad del sistema está relacionada con la falta de capacitación de los oficiales del Registro y las dificultades que persisten en los Programas vigentes. Finalmente, en Perú, la onerosidad del trámite, la imposibilidad de anotar en la práctica nombres indígenas derivados del

aymara o quechua y la reducida articulación entre las distintas esferas del gobierno, incidiría negativamente en el sistema documentario.

### **Comentarios y Conclusiones Finales**

La Resolución AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08) del “Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y Derecho a la Identidad” establece, como meta a cumplir para el 2015, *“asegurar la universalidad, accesibilidad y de ser posible gratuidad del registro del nacimiento, a través del cual se asegura el derecho a la identidad, con énfasis en las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad”*.

Durante el período comprendido entre 2007 y 2009 los Estados adoptaron, o se encuentran en proceso de implementación, distintas herramientas con el fin de garantizar el acceso al registro de nacimiento y obtención de la documentación obligatoria, en especial, en zonas de mayor exclusión. Las líneas de acción comunes en los países estudiados, al momento de evaluar algunos resultados detectados, son:

- En cuanto a la gratuidad de la inscripción de nacimientos, todos los países la incorporan en el marco del registro oportuno.
- Respecto de la vía judicial, la mayoría la ha eliminado, salvo tres países que aún la mantienen. Ellos son: Nicaragua, El Salvador y Argentina.
- En materia de incorporación de tecnología, y mecanismos que hacen eficientes a los sistemas, puede afirmarse que, en líneas generales, todos han desarrollado, y algunos, superado, las recomendaciones de la OEA, por ejemplo: Incorporación de oficinas móviles en la mayoría, solicitud de partidas vía Internet –Chile-, máquinas expendedoras de partidas – Perú-, y/o Camión Fábrica –Argentina-.

Como se pudo observar a lo largo del trabajo, los sistemas de identificación en los países estudiados revelan características particulares que los tornan a veces bastante similares y en ciertas situaciones resultan de una complejidad abrumadora. Sin embargo, la solución a los problemas relacionados con la indocumentación en la región, debería simplificarse de modo tal, que cada persona que, obligatoriamente debe contar con un documento, pueda acceder a los trámites requeridos, sin que ello signifique emprender un proceso que se parece bastante a una carrera de obstáculos.

Las políticas públicas en este sentido deberían significar una gran colaboración de quien es el responsable de su exigencia. Es pues totalmente entendible que sea el Estado quien provea de las facilidades necesarias para el acceso al documento /cédula de todos los habitantes en cada país.

Quienes cuentan con la disponibilidad económica, una buena información y hasta, podríamos agregar “cierto nivel de educación al respecto” no tienen demasiados problemas para su obtención.

Es en aquellos sectores marginales, excluidos y fuera del circuito de la información pertinente, donde la presencia del Estado es innegablemente, irremplazable.

La pobreza, la falta de acceso geográfico, de recursos y hasta en situaciones especiales, el temor al acercamiento a trámites judiciales, ponen a los indocumentados en un lugar de indefensión y sometimiento que puede derivar en violaciones a su integridad física, social, como a la privación de su derecho a elegir y ser elegidos. Obviamente, además de esto se requiere de voluntad política para que el Estado pueda “llegar” a aquellos a los que nunca “llegó” como bien relata el informe de Argentina.

En esta apuesta a la Resolución de la OEA firmada por los Estados, Poder Ciudadano entiende que es y seguirá siendo un compromiso férreo de la institución, no abandonar las acciones que sean necesarias hasta que se pueda lograr una amplia satisfacción, en este sentido. América lo merece, su población lo necesita para hacer valer sus derechos y las organizaciones de la sociedad civil son parte de la articulación imprescindible.

Trabajar en esta tarea implica considerar que una sociedad moderna y globalizada debe contar con el compromiso de todos los actores, incluidas las OSC, en pos de alcanzar un objetivo que por sobre las diferencias culturales, políticas o económicas, apunte al reconocimiento pleno de su identidad a todas las personas que habitan América Latina.