

El estado de la indocumentación infantil en el Perú

Hallazgos y propuestas de política

William Reuben
Ricardo Cuenca

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Peru No. 2009-09018

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
Oficina de Lima, Perú
Álvarez Calderón 185
San Isidro, Lima
Teléfono: 615-0660
Página web: www.bancomundial.org.pe

Primera edición
Tiraje 1.000 ejemplares

2009, julio, Lima - Perú

Derechos reservados y permisos

Diseño de carátula: Felipe Cortázar

Diagramación, impresión y encuadernación: Tarea, Asociación Gráfica
Educativa, Lima-Perú

Este volumen ha sido producido por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan. La propiedad intelectual de los materiales de esta publicación está registrada. Si desea solicitar permiso para fotocopias o reimprimir una parte de esta obra, por favor envíe una solicitud a bmperu@worldbank.org

Tabla de contenidos

Reconocimiento.....	5
Acrónimos y abreviaturas.....	6
Resumen ejecutivo.....	7
Presentación.....	10
Propuestas de políticas.....	17
1. Acercar los registros a la población más excluida	20
1.1 Pobreza, lejanía, exclusión e indocumentación.....	20
1.2 Estrategia de implementación.....	24
2. Mejora de normatividad sobre documentación	27
2.1 Una normatividad desfasada e inconsistente.....	27
2.2 Estrategia de implementación.....	27
3. Consolidación de un Sistema Integrado de Registro Civil	32
3.1 Las deficiencias del sistema de registro civil.....	32
3.2 Estrategia de implementación.....	32
4. Programa de desarrollo de capacidades para registradores civiles	35
4.1 Alta rotación y capacitación inconsistente de los registradores.....	35
4.2 Estrategia de implementación.....	37
5. Registro en centros educativos preescolares	40
5.1 La brecha en la documentación infantil se ubica en los menores de cinco años....	40
5.2 Estrategia de implementación.....	41
6. Promoción del DNI Adulto	43
6.1 La transmisión de la indocumentación en los hogares.....	43
6.2 Estrategia de implementación.....	44
Bibliografía.....	46
Anexos.....	47

Listado de gráficos, tablas y mapas

Listado de Gráficos

Gráfico N° 1 Distribución porcentual de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según regiones naturales	11
Gráfico N° 2 Distribución absoluta de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según regiones naturales	13
Gráfico N° 3 Propuesta de medidas de política de documentación	18
Gráfico N° 4 Proporción de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según nivel de pobreza	20
Gráfico N° 5 Proporción de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según grupos de edad	40
Gráfico N° 6 Proporción de jefe de hogar con y sin DNI	43

Listado de Tablas

Tabla N° 1 Población menor de edad sin partida de nacimiento, nacional y por ámbitos geográficos, según lengua materna	23
Tabla N° 2 Número de centros y programas educativos de inicial según tipo y zona	42

Listado de Mapas

Mapa N° 1 Distribución porcentual de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento por regiones	12
Mapa N° 2 Mayor proporción de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento por distritos de Lima Metropolitana	15
Mapa N° 3 Distribución de oficinas registrales a nivel nacional según población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento	21

Reconocimiento

Este documento fue preparado por William Reuben, Cientista Social Senior de la Unidad de Desarrollo Social del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, y Ricardo Cuenca, Investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El presente informe se basó en documentos preparados a partir de los hallazgos de los estudios cuantitativo y cualitativo sobre la situación de la indocumentación en el Perú, coordinados por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

El estudio cuantitativo estuvo a cargo del investigador Ricardo Cuenca con la participación de Ramón Díaz y la asistencia de Mariana Barreto y Rodrigo Niño del IEP. El estudio cualitativo fue liderado por el consultor principal Juan Arroyo de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) e integrado por Víctor Salazar Córdor, Ana Inés Corzo Arroyo, Cynthia del Castillo Tafur, Diego Gamarra Millán, César Jáuregui Vilcara, Cinthia Carhuás Espejo y Martha Patricia Puente de la Vega.

Durante el proceso de preparación de los estudios cuantitativo y cualitativo, el equipo se benefició de comentarios, sugerencias y

discusiones en las que participaron representantes del RENIEC, Centro Flora Tristán, Defensoría del Pueblo, GTZ, INEI, Mesas de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), PNUD, OXFAM GB y USMP. Especial reconocimiento merece el apoyo y consejo de los señores Mariano Cucho Espinoza y Gilbert Vallejos Ágreda del RENIEC.

El equipo del Banco Mundial estuvo integrado por Maria Elizabeth Dasso (Especialista Social Senior - LCSSO), Eri Watanabe (consultora - LCSSO), Ana Gabriela Strand (ACS - LCSSO). Javier Portocarrero y Norma Correa Aste de CIES colaboraron en la preparación de los reportes de investigación.

El equipo agradece el apoyo financiero prestado por TFESSD (Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development) del Banco Mundial que aportó financiamiento para la preparación de los estudios cuantitativo, cualitativo y este documento integrado.

Los puntos de vista expresados en este reporte son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Acrónimos y abreviaturas

BM	Banco Mundial
CUI	Código Único de Identificación
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
DNI	Documento Nacional de Identidad
ENCO	Encuesta Nacional Sobre Confianza del Consumidor
IEP	Instituto de Estudios Peruanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
LCSSO	Unidad de Desarrollo Social para América Latina y el Caribe del BM
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
PRONEI	Programa No Escolarizado de Educación Inicial
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RUC	Registro Único de Contribuyentes
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIS	Seguro Integral de Salud
UPCH	Universidad Peruana Cayetano Heredia
USMP	Universidad de San Martín de Porres

Resumen ejecutivo

En el Perú existen, al menos, 296.273 niños, niñas y adolescentes sin partida de nacimiento. La mayor proporción de ellos vive en la selva rural peruana, se ubica entre los 0 y 5 años de edad y su lengua materna es alguna de las lenguas originarias. Sin embargo, se ha identificado que el problema de la indocumentación infantil y adolescente es también un problema urbano. En Lima Metropolitana está el mayor número (en términos absolutos) de niños, niñas y adolescentes sin partida de nacimiento.

Por otro lado, un alto porcentaje de la niñez y la adolescencia indocumentada proviene de hogares pobres con necesidades básicas insatisfechas y sus padres y/o madres tienen bajos niveles de escolaridad. Adicionalmente, la mayoría de éstos no cuenta con el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Las razones más poderosas identificadas para no inscribir a los niños, niñas y adolescentes se clasifican en tres grandes categorías: (a) **económicas**, asociadas a la pobreza de las familias, a los costos de traslado para la inscripción, los costos por inscripción extemporánea, los gastos asociados a la obtención del duplicado de la partida de nacimiento y a los cobros “de hecho” que se realizan. (b) **institucionales-administrativas**, relacionadas con la dis-

ponibilidad de centros de registro, con la discrecionalidad de los registradores en la solicitud de los requisitos –y a la “libre interpretación” de la normatividad–, con la deficiente capacitación de los registradores, la poca información a la población y la insuficiente coordinación interinstitucional; y (c) **socio-culturales**, referidas particularmente a las diferencias culturales entre los actores y a las relaciones asimétricas que se establecen entre los registradores y la población más excluida.

El análisis de los datos y la información producida por los estudios que sirven de base a este informe, y el diálogo suscitado por sus hallazgos entre actores clave del Estado peruano y la sociedad civil, sugieren un conjunto de recomendaciones de políticas para solucionar el problema de la indocumentación que afecta a un porcentaje considerable de la niñez y adolescencia del Perú. Estas recomendaciones toman en cuenta los importantes logros alcanzados en los últimos años, fundamentalmente en lo relacionado con las campañas de documentación puestas en marcha por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en coordinación con otras instituciones del Estado y con organizaciones de la sociedad civil. Otro avance de gran significación es el reconocimiento de que la documentación de los peruanos

es una prioridad estratégica dentro del Presupuesto por Resultados implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas, prioridad a la cual se le han asignado recursos vinculados al cumplimiento de un conjunto de metas.

Las propuestas de políticas aquí presentadas deben ser entendidas en un doble sentido: como el contenido específico de los programas implementados por autoridades públicas (*policy*) y como proceso de toma de decisiones, en donde se expresan intereses, conflictos y requerimientos de consensos (*politics*). Éstas se enmarcan dentro de los siguientes seis grandes títulos:

1. Acercar los registros a la población más excluida, mediante el impulso de un mayor número de campañas móviles de documentación concentradas en las zonas geográficas identificadas con la mayor incidencia de niños, niñas y adolescentes indocumentados.

2. Reducir los costos de acceso y simplificar la emisión de las partidas de nacimiento, mediante la revisión de la normatividad, principalmente en lo concerniente a la gratuidad de la documentación y los rediseños institucionales y procesales que se requieran.

3. Consolidar un Sistema Integrado de Registro Civil que homogenice criterios y procedimientos y establezca estándares de servicio y mecanismos de control de calidad en el registro y documentación de hechos vitales, mediante la dotación al RENIEC de la autoridad, capacidades y recursos para ejercer su rol regulador, al mismo tiempo que se fortalecen las capacidades de los registros municipales. Una medida técnica complementaria, de gran relevancia para este cometido, es el establecimiento de **un registro único digitalizado de partidas de nacimiento** para que cada niño o niña cuente con información de su partida de nacimiento accesible en línea, con el fin de que los programas sociales de atención a la infancia puedan utilizarla para articular sus expedientes, y para que en el futuro otros registros, además del original, puedan emitir copias de las partidas de nacimiento.

4. Mejorar la capacitación a los registradores para que tengan un manejo adecuado de los aspectos relacionados con la diversidad cultural y de las destrezas técnicas en materia registral.

5. Realizar registros de partidas de nacimiento en programas e instituciones educativas preescolares, aprovechando la tendencia positiva de crecimiento de la cobertura escolar para el nivel inicial, y



6. **Promover la documentación adulta**, ya que la no tenencia de DNI adulto contribuye a la no documentación de los hijos e hijas.

Estas propuestas de políticas tienen como primera finalidad la solución de los problemas actuales de indocumentación infantil y adolescente. Sin embargo, muchas de ellas bien podrían entenderse desde una perspectiva “preventiva” de la indocumentación. El inicio de la implementación de ambos tipos de políticas, las de corto y largo plazo, es perfectamente factible que se realice de manera simultánea. Un primer ejercicio que permita validar estas propuestas podría iniciarse en las provincias de Atalaya en Ucayali y Alto Loreto en Loreto, y en el distrito de Ventanilla en el Callao, que son los lugares donde se registra el mayor número de niños, niñas y adolescentes sin partida de nacimiento.

Para implementar estas y otras propuestas de políticas, el Estado cuenta con un marco normativo internacional y nacional que las respalda, así como con un conjunto de aliados institucionales con experiencia en procesos de documentación. Además, el compromiso con la documentación de la población se enmarca dentro de la perspectiva fundamental de asegurar a todos los peruanos el derecho a ejercer plenamente la ciudadanía.



Para que les sea útil para su futuro cuando quieran estudiar... para que tengan su carrera, su profesión. Es igual para los hijos y las hijas.

Hombre de 32 años, Centro Poblado Wayku, San Martín ¹



Presentación

La indocumentación es un problema que afecta múltiples esferas de la vida de las personas que componen los Estados modernos. Desde un enfoque de derechos, no contar con documentos de identidad debilita el ejercicio pleno de derechos civiles y legales, confinando a las personas a practicar una “ciudadanía incompleta”. El problema de la indocumentación coadyuva, entonces, al incumplimiento de los acuerdos internacionales y del mandato constitucional peruano de defender y respetar la dignidad de la persona humana. “...mientras los problemas de indocumentación persistan, el país enfrenta un grave problema social ya que sus ciudadanos no son iguales en derechos y obligaciones, no teniendo las mismas condiciones para desenvolverse en la sociedad ni con relación al Estado...” (Defensoría del Pueblo, 2005: 67).

Así mismo, la falta de documento de identidad obstaculiza gravemente el acceso a programas sociales y es uno de los principales factores de exclusión socioeconómica para muchos peruanos, sobre todo entre la población rural en pobreza y en extrema pobreza y entre las minorías étnicas, las mujeres y los niños. A pesar de que la partida de nacimiento no es un requisito formal para acceder a la mayoría de los programas sociales, los niños, niñas y

adolescentes indocumentados pueden perder la oportunidad de acceder a programas orientados a la primera infancia, seguro de salud, suplementos alimentarios y otros programas de protección social debido a que no son “conocidos” por las autoridades y quedan excluidos de los procesos de planeamiento y de las estrategias de focalización. Al mismo tiempo, la ausencia de una base de datos, accesible a los programas sociales, que asocie el Código Único de Identificación (CUI) con la información registral de la partida de nacimiento, impide la vinculación de los expedientes de los niños y niñas beneficiarios de un programa social a otro, para un seguimiento integral de su desempeño.

La partida de nacimiento es el primer eslabón de la cadena de documentación conducente a la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI) de los adultos. Según se desprende de las investigaciones que dan sustento a este documento de propuestas de política, la falta de la partida de nacimiento es uno de los principales obstáculos para la obtención del DNI. La ausencia del DNI impacta directamente en la economía de las familias. El sistema fiscal peruano ha sincronizado el Registro Único de Contribuyentes (RUC), requisito fundamental para el acceso a un trabajo formal, con el DNI, de tal modo que en

¹ Este fragmento de entrevista, así como los siguientes han sido obtenidos de Arroyo (2008).



cualesquiera de las modalidades de trabajo formal (relación dependiente o independiente), el DNI es un requisito obligatorio. La carencia de DNI es un factor decisivo de exclusión laboral.

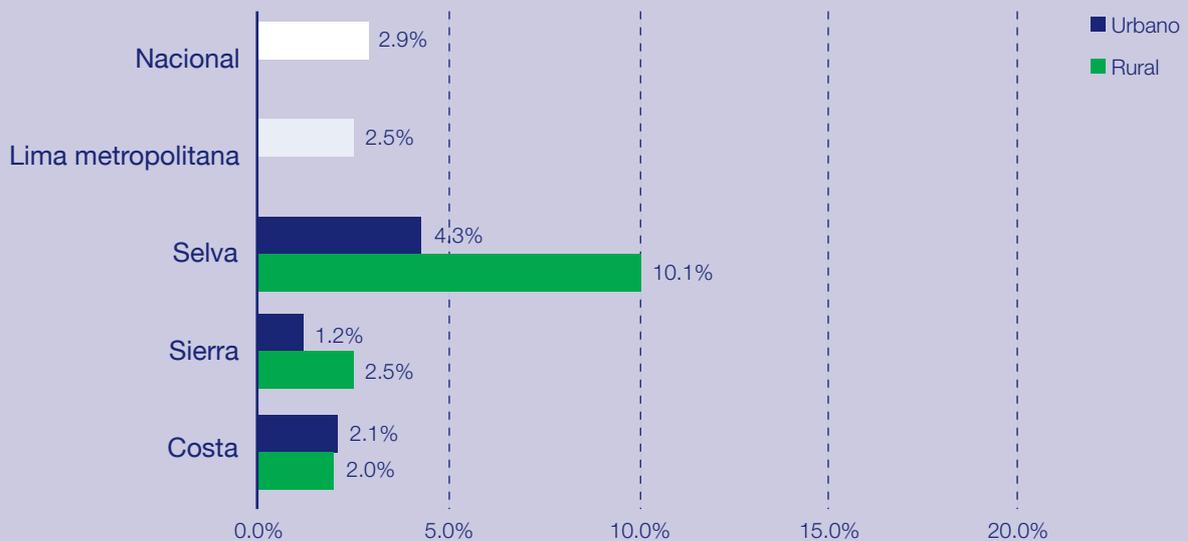
El mayor conocimiento de las características sociales de las familias de la población infantil y adolescente indocumentada, y de los obstáculos que impiden su documentación, permite el diseño efectivo de estrategias de comunicación que llamen la atención sobre la importancia de que todo niño y niña tenga una

partida de nacimiento, así como de acciones específicas que ayuden a reducir los obstáculos para obtener dicho documento.

Según la información disponible, en el Perú hay aproximadamente 300.000 menores de edad que no cuentan con partida de nacimiento. Tal como se observa en el gráfico N° 1, esta cifra representa el 2,9% del total de la población entre 0 y 17 años. En términos relativos, la proporción de niños, niñas y adolescentes sin partida de nacimiento es menor en el ámbito urbano (2.3%), que en el ámbi-

Gráfico N° 1

Distribución porcentual de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según regiones naturales



Fuente: ENCO 2006. Elaboración: Cuenca y Díaz (2008)



to rural (4.4%). Así mismo, la distribución de menores sin partidas es desigual si se analiza por regiones naturales. La costa mantiene 2% de su población menor de edad sin este documento y no hay diferencias entre lo urbano y lo rural. En la sierra, el ámbito urbano presenta una menor proporción de menores indocumentados (1.2% contra 2.5%), pero es en la selva en donde se concentra más fuertemente la carencia de partida de nacimiento.

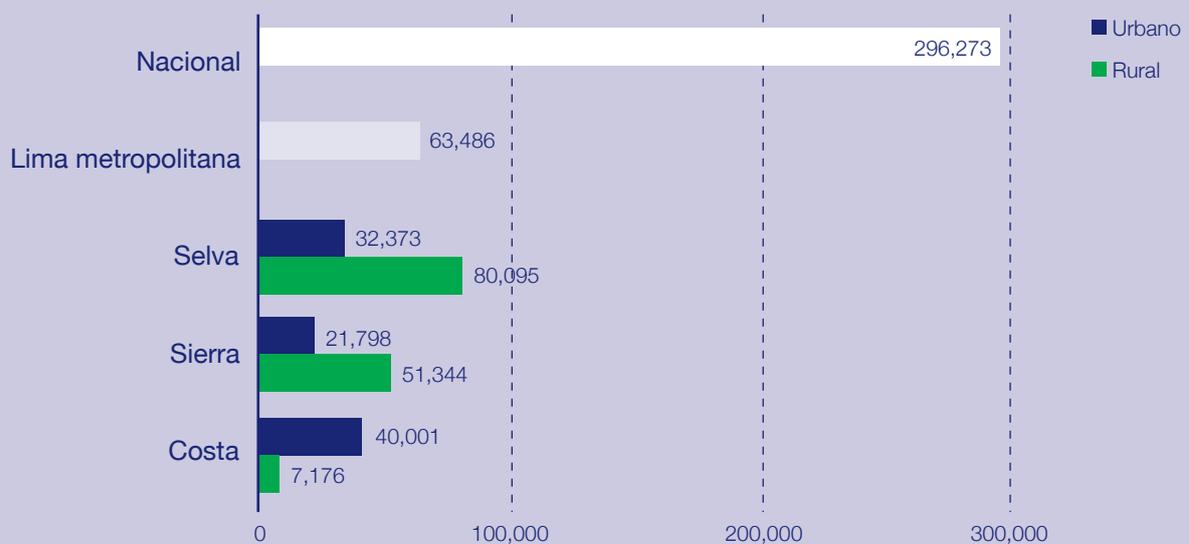
En un corte por departamentos Loreto y Ucayali son las regiones que presentan mayor

incidencia de indocumentación en población menor de 18 años. En dichas regiones el porcentaje de menores de edad sin partida de nacimiento llega a superar el 20% en las zonas rurales. Con una menor proporción figuran las zonas rurales de Pasco, Madre de Dios, Amazonas, Tumbes y Cajamarca que presentan entre 4% y 7%.

No obstante, la indocumentación infantil y adolescente es también un problema urbano. En términos absolutos, Lima Metropolitana concentra, después de la selva rural (80.095),

Gráfico N° 2

Distribución absoluta de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según regiones naturales



Fuente: ENCO 2006. Elaboración: Cuenca y Díaz (2008)

el segundo mayor número de menores de edad sin partida de nacimiento (63.486), tal como se aprecia en el gráfico anterior.

Particularmente, se ha identificado que son dos distritos limeños los que tienen el mayor número de menores de edad indocumentados: Ventanilla, en la provincia constitucional de El Callao, y Villa el Salvador, en la zona sur de Lima Metropolitana.

En síntesis, en el Perú existen, al menos, 296.273 niños, niñas y adolescentes sin partida de nacimiento. La mayor parte de ellos viven en la selva rural peruana, se ubican entre los 0 y 5 años de edad y, en su mayoría, hablan una lengua materna distinta al castellano. Sin embargo, se ha identificado que el problema de la indocumentación infantil y adolescente es también un problema urbano. Existe en Lima Metropolitana un importante número (en términos absolutos) de niños y adolescentes sin partida de nacimiento.

Por otro lado, un alto porcentaje de la niñez y adolescencia indocumentada proviene de hogares pobres con necesidades básicas insatisfechas y sus padres y/o madres tienen bajos niveles de escolaridad y, adicionalmente, la mayoría de éstos no cuenta con el DNI. Es decir, son familias atrapadas en el círculo vicioso de la indocumentación.

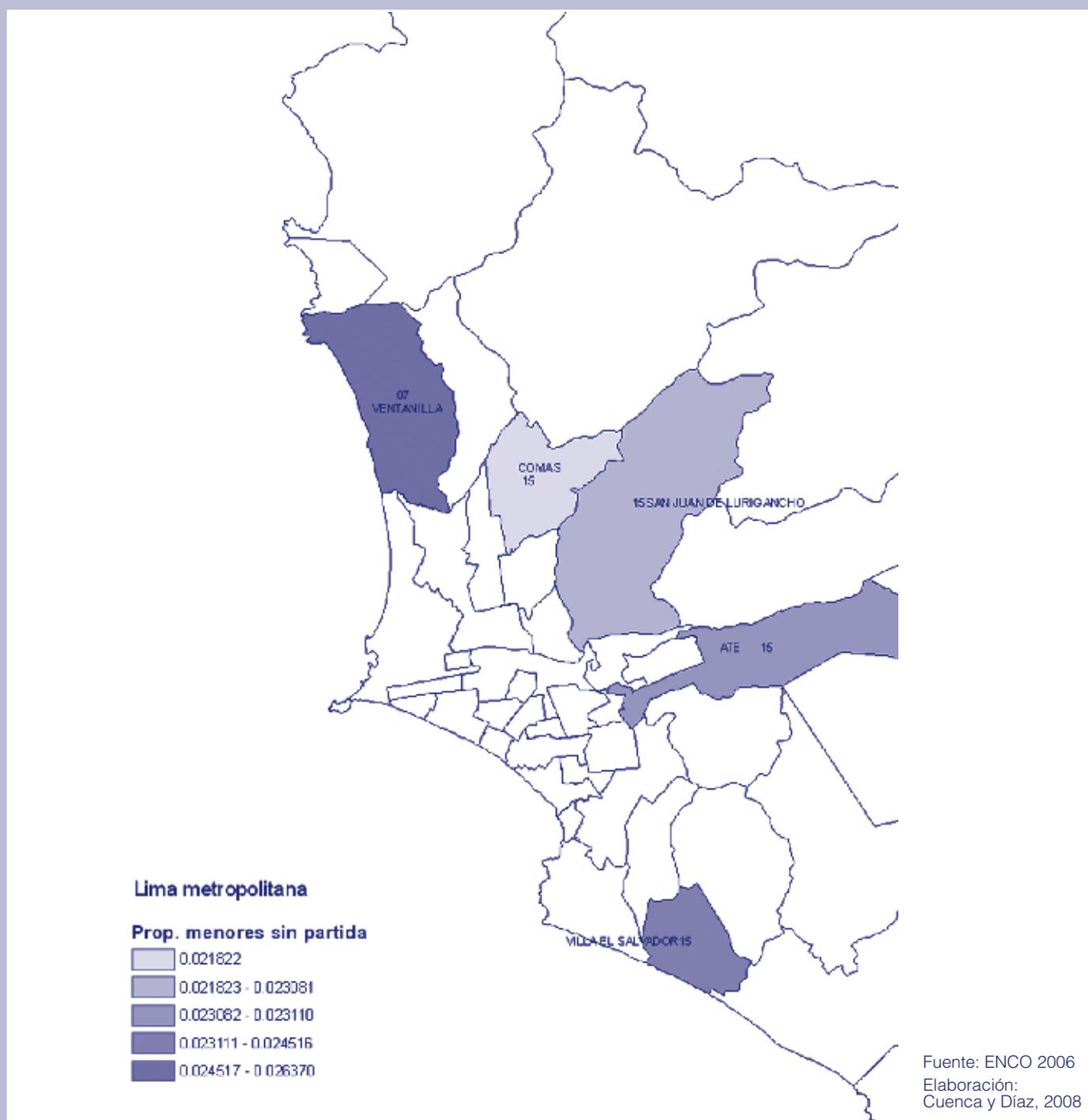
Tal como se ha podido apreciar, el número de niños, niñas y adolescentes sin partida de nacimiento en el país puede ser “manejable” para las decisiones de políticas públicas. Su ubicación está claramente determinada, así como los principales factores que impedirían su documentación.

En tal sentido, es a partir de esta información general que en el presente documento se presentan algunas propuestas de políticas sobre el tema. Dichas propuestas surgen de las reuniones de trabajo organizadas conjuntamente por el Banco Mundial y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con representantes de instituciones públicas y organizaciones claves de la sociedad civil, así como de la información obtenida de los hallazgos de dos estudios, uno cuantitativo (Cuenca y Díaz, 2008) y otro cualitativo (Arroyo, 2008), sobre el tema. Junto con la información de estas investigaciones se registran estudios previos, bases normativas del país y experiencias de documentación realizadas en los últimos años.

Las actividades realizadas por el Estado peruano y diversas instituciones de la sociedad civil han producido logros importantes en materia de documentación infantil y adolescente. Algunos ejemplos de ellos son la instalación de un CUI y su inclusión en las nuevas partidas de nacimiento; la inclusión de la identidad

Mapa N° 2

Mayor proporción de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento por distritos de Lima Metropolitana



dentro de los programas estratégicos del presupuesto por resultados y el financiamiento de acciones emprendidas por el RENIEC para alcanzar las metas acordadas; el financiamiento de la emisión del DNI para los beneficiarios del programa JUNTOS; los mecanismos de coordinación entre programas sociales; las campañas de sensibilización organizadas por la Defensoría del Pueblo y las campañas de documentación realizadas en alianzas del RENIEC con distintas organizaciones de la sociedad civil.

No obstante estos esfuerzos dirigidos o apoyados por el Estado, quedan aún pendientes asuntos como la universalización de la incorporación del CUI en las partidas de nacimiento, la evaluación del aporte del DNI infantil al registro de nacimiento, la reducción –o mejor aún– la anulación de los costos de documentación (fundamentalmente para el caso de la extemporaneidad en la inscripción o el duplicado de partida), la solución a los registros siniestrados durante décadas pasadas y la consolidación de un sistema integrado de registro civil apoyado por el uso extensivo de tecnologías informativas para constituir un registro único digitalizado de partidas de nacimiento para hacer más eficiente y accesible la documentación.

El problema de la indocumentación infantil tiene una importante ventana de oportunidad

que lo diferencia de otros procesos de restauración de derechos civiles: los peruanos están convencidos de la necesidad de documentar a los menores, el Estado cuenta con respaldo normativo nacional e internacional y se evidencia una expresa voluntad política en los poderes del Estado por solucionar estos problemas.

Propuestas de políticas

Sobre la base de la revisión de los estudios relacionados con el problema de la indocumentación y las reuniones de discusión sostenidas², se presentan 6 propuestas de políticas para atender el problema de la indocumentación infantil y adolescente en el Perú. Cuatro de ellas: **(i) acercar los registros a la población más excluida; (ii) reducir los cos-**

tos de acceso y simplificar la emisión de las partidas de nacimiento; (III) establecer un Sistema Integral de Registro Civil dotado de un **Registro Único digitalizado de Partidas de Nacimiento**; y **(IV) capacitar a los registradores** constituyen la base fundamental de la propuesta. Las dos adicionales: promover el registro en centros educativos

² Para abordar este tema se realizaron múltiples reuniones, virtuales y presenciales, entre representantes del Banco Mundial, el CIES y los equipos de investigadores. Una importante reunión se realizó con otros profesionales e instituciones relacionadas al tema. Ver anexo 1.

Gráfico N° 3

Propuesta de medidas de política de documentación

Acercar los registro a la población más excluida

Reducir los costos de acceso y simplificar la emisión de partidas de nacimiento

Consolidar un Sistema Integrado de Registro Civil dotado de un Registro Único digitalizado de Partidas de Nacimiento

Capacitar a los registradores

Realizar registro de partidas de nacimiento en programas e instituciones educativas preescolares.

Promover la documentación adulta



preescolares, y promover el DNI adulto son acciones específicas que el Estado peruano podría atender, en complementación de las anteriores.

Dichas propuestas están organizadas sobre la base de sus horizontes de implementación: a corto, mediano y largo plazo; y la estructura de presentación de cada una de ellas se inicia con información y análisis específico que fundamenta la propuesta, para luego abordar el objetivo de la misma y una descripción general de las estrategias de implementación.

Finalmente, las propuestas de políticas presentadas deben ser entendidas en un doble sentido: como el contenido específico de los programas implementados por autoridades públicas (policy) y como proceso de toma de decisiones e implementación, en donde se expresan intereses, conflictos y requerimientos de consensos (politics). Por ello, bajo esta perspectiva no basta el sustento racional técnico de las políticas, sino su legitimidad y operatividad, ya que la noción de política es, para este enfoque, un asunto de decisiones. (Majone, 1997).



El personal de RENIEC ahora facilita la partida de todos los niños. Va a las mismas casas de maternidad y allí realiza el trámite, previa solicitud del apoderado.

Hombre, distrito de San Jerónimo, Apurímac



1. Acercar los registros a la población más excluida

1.1 Pobreza, lejanía, exclusión e indocumentación

La información de partida da cuenta que para un importante grupo de familias, fundamentalmente las más pobres y excluidas, inscribir a sus hijos e hijas se convierte en un trámite engorroso del cual se obtienen pocos beneficios. De las múltiples razones que explican esta situación, los estudios más recientes, Arroyo (2008) y Cuenca y Díaz (2008) identifican tres grupos de factores determinantes en la no

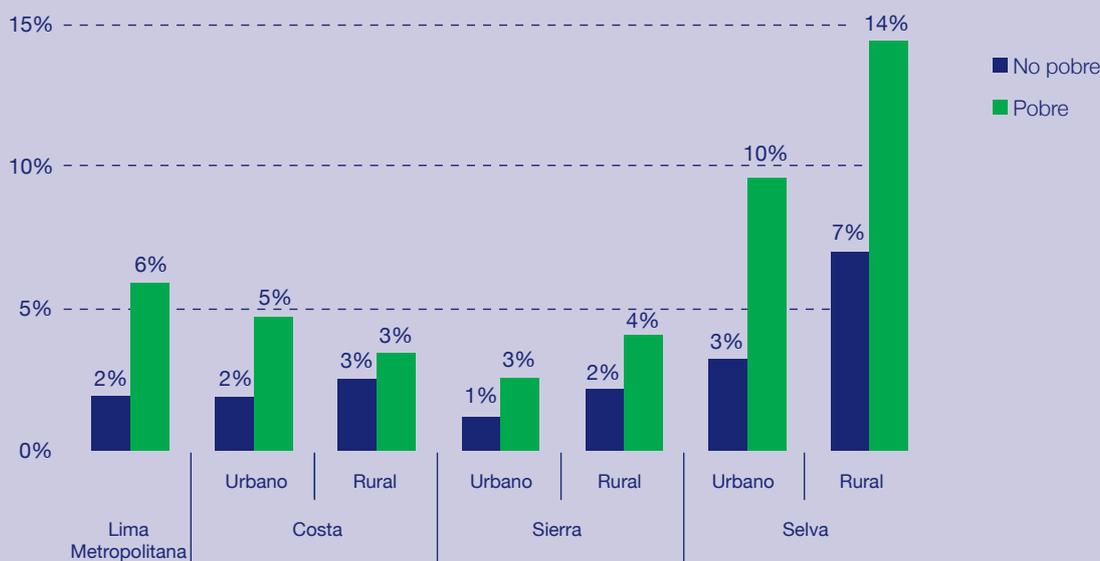
inscripción de niños, niñas y adolescentes: la pobreza de las familias, los problemas de acceso y los conflictos culturales.

La información en el gráfico 4 muestra que existe una mayor proporción de menores sin partida de nacimiento entre los hogares pobres. Dicha proporción es casi dos veces más grandes en los hogares pobres, según NBI. Estas diferencias se mantienen cuando se distingue entre regiones naturales y se amplifica notablemente en el caso de la selva (tanto

³ Ver anexo 2.

Gráfico N° 4

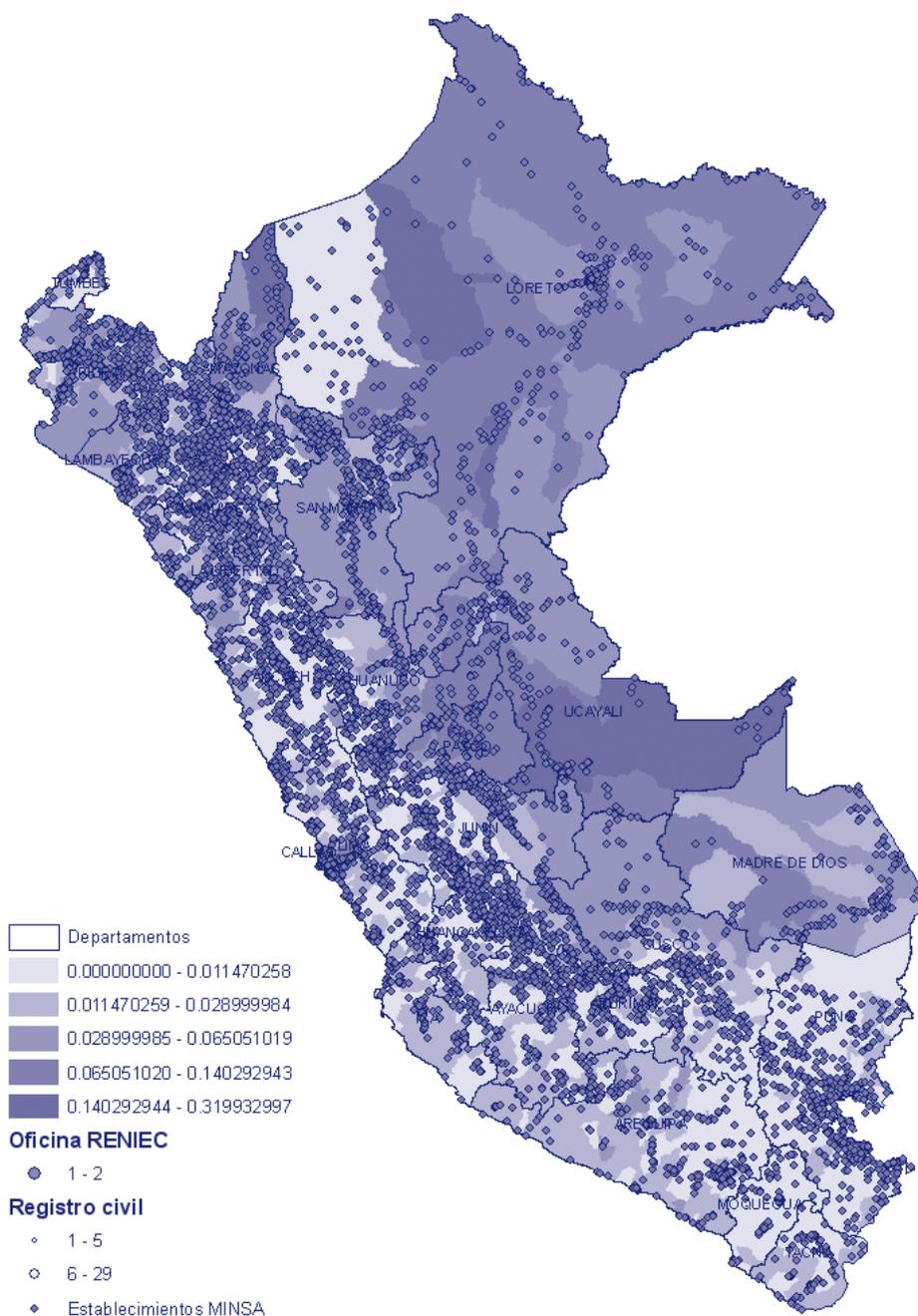
Proporción de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según nivel de pobreza



Fuente: ENCO 2006. Elaboración: Cuenca y Díaz (2008)

Mapa N° 3

Distribución de oficinas registrales a nivel nacional según población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento



Fuente: ENCO 2006
Elaboración:
Cuenca y Díaz, 2008

urbana como rural). Ocurre lo mismo con el corte por departamentos, los hogares pobres por NBI en los departamentos del Perú, presentan una proporción de hogares con al menos un menor sin partida de nacimiento al menos dos veces más grandes, respecto de los hogares no pobres.

Esta situación de pobreza se traduce específicamente en la imposibilidad de asumir los costos directos que implica la documentación y aquellos costos indirectos asociados con el traslado hacia las oficinas registrales y manutención de los solicitantes de la documentación durante su permanencia. “El pasaje es el problema más grande, para viajar a Andahuaylas se necesita unos 10 soles, así un campesino, un padre de familia, a veces no tiene la posibilidad de pagar. Por falta de eso de repente no puede sacar la partida.” (Hombre, cuarenta años, Pacucha, Apurímac).

Por otro lado, al considerar las variables de distancia a la municipalidad del distrito y la oficina del RENIEC, se aprecia que conforme mayor es el tiempo que se necesita para llegar a la municipalidad, mayor es la proporción de hogares que tienen uno o más menores indocumentados, con diferencias mucho más profundas en el ámbito rural que en el urbano por la dispersión poblacional (salvo para la costa). Las diferencias más grandes las presentan Loreto, Ucayali, Madre de Dios

y Amazonas. Lo mismo sucede en el caso de la distancia a la oficina del RENIEC, aunque con distancias porcentuales menores entre las categorías salvo para el caso de la selva en donde éstas se acentúan.

Tal como se aprecia en el mapa anterior, existe un desequilibrio en la densidad de oficinas de registro, tanto de RENIEC como de las municipalidades. La zona amazónica, donde existen severos problemas de conectividad y accesibilidad es el lugar donde hay una mayor dispersión de oficinas registrales. *“Sí, es la distancia para venir desde la comunidad, es un problema la distancia porque a veces no se encuentra la movilidad, a veces no pasa, a veces pasa, y tienes que ver bien eso porque después se pasa el plazo y ya es difícil sacar la partida” (Mujer de 43 años, Mazán)*

Finalmente, las relaciones culturales entre la población y el sistema de registro son un problema que impide realizar el proceso de documentación infantil y adolescente.

Cuenca y Díaz (2008) identificaron que a nivel nacional se aprecia una mayor proporción de falta de partidas de nacimiento entre aquellos menores que tienen como lengua materna una “lengua indígena” (4% contra 2.8%), aún cuando en términos absolutos representan una cantidad bastante inferior a la de los me-



nores que aprendieron una lengua no indígena (52.000 contra 244.000).

En el ámbito rural, el corte por lengua aprendida en la niñez muestra proporciones bastante similares de indocumentación para ambos grupos de menores, manteniéndose una ligera, pero estadísticamente significativa diferencia para el grupo de los que aprendieron una lengua diferente del castellano. En el ámbito urbano en cambio, se tiene una mayor proporción de menores indocumentados para el grupo que aprendió el castellano como primera lengua. No obstante, hay que tomar en cuenta la diferencia en el tamaño absoluto de

ambos grupos en al ámbito urbano.

Los indígenas en el Perú encuentran un conjunto de dificultades durante el proceso de inscripción. Estas dificultades van desde la abierta discriminación: “No atienden al momento. Si no sabes español te hacen esperar, te dicen que venga otro” (Mujer de 58 años, distrito de Pacucha, Apurímac), hasta el desconocimiento de los funcionarios de la lengua originaria de la zona, trayendo consigo evidentes problemas de comunicación. “Es un obstáculo que se genera entre el público y la oficina, no me entienden yo les explico y para ellos no es fácil, eso no puede poner les digo,

Tabla N° 1

Población menor de edad sin partida de nacimiento, nacional y por ámbitos geográficos, según lengua materna

		Estimado	Error Estándar	[Intervalo de confianza 95%]		Población menor de edad estimada	Población menor de edad estimada sin partida de nacimiento
Nacional	Castellano	0.028	0.001	0.026	0.029	8,801,677	243,754
	Lengua indígena	0.040	0.002	0.037	0.044	1,284,035	51,773
Rural	Castellano	0.042	0.001	0.040	0.045	2,152,031	91,038
	Lengua indígena	0.046	0.002	0.042	0.051	1,020,315	47,343
Urbano	Castellano	0.023	0.001	0.022	0.024	6,649,645	152,715
	Lengua indígena	0.017	0.002	0.014	0.020	263,720	4,430

Fuente: ENCO 2006. Elaboración: Cuenca y Díaz (2008)

pero no entienden...” (Registrador Civil, Ocongate, Cusco).

1.2 Estrategia de implementación

El objetivo de esta estrategia es abaratar, acercar y hacer culturalmente adecuado el registro de los menores de edad y el otorgamiento de partidas de nacimiento para los grupos de la población más excluidos, mediante acciones móviles focalizadas o campañas conjuntas con los programas sociales en los lugares de mayor incidencia de menores indocumentados y entre los grupos sociales más pobres. Con ello, no sólo se logra un efecto acumulativo, sino que la población reconocería el interés de un Estado que se “acerca” a ellos.

Para cumplir con el objetivo se proponen tres tipos de intervención:

a. Campañas de información y sensibilización

Las iniciativas para documentar a la población, deben ir acompañadas de esfuerzos por informar y sensibilizar a la población, niños, niñas, adolescentes y adultos, sobre la utilidad –y necesidad– de tener los documentos de identidad correspondientes, en tanto éstos les permiten reducir su vulnerabilidad y fortalecer sus derechos. Al mismo tiempo, es necesario informar sobre su utilidad más bien práctica, que no se limita al sufragio, desde

un enfoque de lo positivo de tener documentos de identidad antes que de las consecuencias negativas. Estas campañas deberán aprovechar la microdata resultante del último censo nacional para identificar bolsones de hogares con menores indocumentados para lograr una mayor focalización y eficiencia de los esfuerzos.

Este tipo de campañas tendrían un claro soporte en las propias familias, debido al reconocimiento de la importancia que éstas dan a la documentación de sus hijos, según se desprende del estudio cualitativo que respalda a este informe. La población en general considera que es importante que los niños y las niñas obtengan partidas de nacimiento porque es útil para su matrícula en el nido-escuela-colegio; porque permite sacar el DNI de niños y adultos; por el acceso a programas sociales y para beneficiarse con los S/.100 soles mensuales que otorga el programa JUNTOS; para acceder al Vaso de Leche; para tener el Seguro Integral de Salud (SIS) y probar la maternidad o paternidad y la legitimidad de los hijos e hijas. (Arroyo, 2008).

b. Trabajo con programas o proyectos sociales locales

Los programas o proyectos sociales, tanto los estatales como los promovidos por la sociedad civil, de mediana y pequeña escala, conocen y tienen mucha llegada a su población



objetivo, por lo que un trabajo conjunto entre el RENIEC, los registros municipales y organizaciones de la sociedad civil con ellos, podría facilitar la identificación de indocumentados y hacer más eficiente la tarea de la documentación de menores.

En los estudios y experiencias revisados, se ha encontrado que muchas iniciativas exitosas para documentar a la población trabajan a mediana o pequeña escala. Trabajan con poblaciones específicas a través de o en colaboración con programas ya en funcionamiento. Entre ellos, se destacan dos experiencias del programa estatal denominado Cruzada “Mi Nombre”, una de ellas a escala local y la otra a escala nacional.

La primera es una experiencia llevada a cabo en el distrito de Ventanilla, en el marco del Proyecto Educativo Nutricional en Prevención de la Anemia y Desnutrición impulsada por el PRONAA. Antes de finalizar el proyecto, PRONAA propuso a MIMDES realizar una acción coordinada de documentación infantil, con otras instituciones como el RENIEC y la Defensoría del Pueblo dirigida a los beneficiarios directos e indirectos del proyecto. Esta campaña coordinada tuvo tres procesos simples: (i) recolección de información en tres padrones de niños y niñas, personas mayores de 18 que nunca tramitaron el DNI y el padrón de quienes no canjearon la Libreta Electro-

ral; (ii) documentación de los requisitos y (iii) participación de registradores itinerantes del RENIEC. De esta manera, se entregaron 700 DNI a los niños y 50 a sus familiares directos e indirectos (MIMDES, 2008: 29). A mayor escala, “Mi nombre” documentó, a través de FONCODES y con el apoyo de COSUDE, a 10 mil mujeres del corredor económico Cusco – Puno (MIMDES, 2008).

c. Gratuidad y simplicidad

Estas campañas deben ser gratuitas, tanto en la tramitación de las partidas de nacimiento como del DNI. Para la población sería útil, además, recibir una copia adicional de la partida de nacimiento, para disminuir los costos del eventual trámite para sacar el DNI.

En el 2007, en el marco del Plan Nacional de la Restitución de la Identidad, el proyecto “Sin Documentos Somos como Sombras” trabajó en Huaycán con apoyo de la municipalidad distrital, los medios de comunicación y el RENIEC. Una de sus iniciativas fue implementar un módulo de registro itinerante piloto en coordinación directa con el Programa de Restitución de la Identidad y Apoyo Social del RENIEC para que las personas de las zonas más alejadas y de extrema pobreza pudieran inscribirse o regularizar su situación. El módulo funcionó durante 10 meses y tramitó 113 inscripciones de nacimiento para adultos, 176 DNI de adultos, 174 DNI de menores,

45 reinscripciones de actas de nacimiento, 7 de canje de Libreta Electoral por DNI y 53 solicitudes para iniciar procesos judiciales o administrativos de rectificaciones de actas de nacimiento. (ASPEM, 2008).

Estos módulos buscaron, al mismo tiempo, simplificar el proceso. Para sacar las partidas de nacimiento, exigieron solamente certificados de nacido vivo o constancias de estudios, documentos que permitan establecer un vínculo de parentesco, documentos de identidad de los padres y una declaración de testigos. Además el registro de nacimiento fue gratuito y el RENIEC entregó tres actas por persona.

El éxito de las campañas de documentación está en que se solicita la menor cantidad de requisitos posible y que además son fáciles de conseguir. El tiempo es un factor importante, por lo tanto, el proceso de obtención de los documentos es más rápido y, en casos idóneos, inmediato. Es importante que esta información llegue a la población objetivo de forma clara y masiva. Entonces, por un lado, las campañas deben ser de carácter local, tomando en cuenta, sobre todo, las lenguas nativas y la existencia de población analfabeta. Por el otro lado, los medios de comunicación masiva, así como las asambleas comunales y las radios locales, deben ser considerados aliados importantes para llegar a la mayor cantidad de personas posible.

Uno de los requisitos para obtener el DNI es la partida de nacimiento. Para muchos se trata, también, de una barrera más que franquear. Se ha encontrado personas que simplemente no la tienen y han de tramitarla; otras, que la han perdido por algún motivo; y otras que han sido registradas pero no poseen copia del acta y que al no vivir en o cerca del lugar en donde fueron inscritos, se les dificulta enormemente conseguirla, ya que tienen que volver al lugar de origen y tramitar una copia: eso cuesta más tiempo y dinero. Por ello, en una perspectiva de más largo plazo se deben identificar mecanismos para facilitar los procedimientos de identificación.

Las campañas de documentación, como estrategia para solucionar el problema de indocumentación a corto plazo, han sido acciones exitosas. No obstante, se debe hacer un esfuerzo por generar impactos más duraderos. Se debe apuntar no sólo a que disminuya el número de indocumentados en el país, sino prevenir que éste pueda volver a aumentar en el futuro. De esta manera se hace necesario emprender acciones permanentes que promuevan la documentación, y que al mismo tiempo la prevengan.



... sí, como le dije, piden muchas cosas, muchos papeles y todavía después te lo rechazan y tienes que regresar.

Mujer de 40 años, distrito de Margos, Huánuco



2. Mejora de normatividad sobre documentación

2.1 Una normatividad desfasada e inconsistente

Toda la información disponible sobre las barreras normativas en la documentación de la población concuerda en que es fundamental realizar modificaciones que mejoren la normatividad vigente sobre el tema (Arroyo, 2008). Se evidencia que estas dificultades se producen en buena medida por el desfase y a veces inconsistencia del cuerpo normativo.

En los últimos años se han venido realizando modificaciones importantes en el terreno de la normatividad. En el marco del Plan Nacional de Restitución de la Identidad, se han realizado diversos cambios en la norma sugeridos por las investigaciones existentes sobre el tema. No obstante, aún se aprecian obstáculos que dificultan el cumplimiento del derecho a la identidad de los ciudadanos, al mismo tiempo que se mantienen o refuerzan las indispensables condiciones de seguridad y confiabilidad registral. Las cuestiones referentes a altos costos y trámites engorrosos del proceso de documentación y restitución de la identidad perdida son las que han sido señaladas como los puntos más importantes a tratar. También se destacan problemas relativos a la inexistencia de un sistema integrado de registro civil que se tratan en una sección aparte.

2.2 Estrategia de implementación

La finalidad del cambio en la normatividad sobre documentación apunta a evitar que el propio sistema legal y el funcionamiento de los registros reproduzcan las condiciones que fomentan la existencia de población indocumentada. De esta manera se lograría, por un lado, sentar las bases que permitan un mayor acercamiento del Estado a las poblaciones desfavorecidas y, por el otro, permitiría aumentar la eficacia tanto de los procedimientos regulares de registro como también de las campañas de documentación al simplificarse los procedimientos.

Dado que en parte la indocumentación se encuentra relacionada con deficiencias de la normatividad sobre el registro, en lo referente a imprecisiones o inconsistencia en las normas, o a expresiones normativas de política desfasadas de la realidad o que han demostrado ser contraproducentes, es necesario revisar esta normatividad y plantear modificaciones en varios ámbitos.

Las campañas de documentación tienen una gran efectividad para contrarrestar la indocumentación; sin embargo, su carácter temporal hace que, al margen de ellas, los problemas de origen continúen reproduciéndose. En tal sentido, una normatividad efectiva es un requerimiento fundamental

para dar respuesta de manera permanente al problema de la indocumentación en el Perú, consistente en última instancia, en un mayor acercamiento del Estado a las poblaciones más desfavorecidas. El acceso a la identidad es la base para que los grupos excluidos de la sociedad ejerzan los derechos de los que gozan los demás ciudadanos, por lo que cobra una relevancia excepcional para hacer efectivos los principios constitucionales de igualdad de oportunidades y para sentar las bases de un desarrollo nacional incluyente y equitativo.

El funcionamiento de las políticas sociales depende, en buena medida, de la reducción de la tasa de indocumentación. Al mejorarse la normatividad y con ello la tasa de indocumentación, le será posible al Estado peruano tener acceso a cifras más acertadas sobre las características de su población, preparar programas de ayuda social que contemplen poblaciones que han quedado desatendidas, así como calcular presupuestos más acertados y mejorar el desempeño de gasto público a partir de una clara orientación a lograr resultados.

Es conveniente abordar los cambios de normativa simultáneamente a las acciones que se deben tomar para lograr establecer un sistema único de registro civil en el Perú, y así reducir de manera permanente la tasa

de indocumentación en el país. Una normatividad efectiva se ve limitada por un sistema fragmentado y a veces inoperante. A su vez, un sistema de registro civil efectivamente consolidado reproduce, de igual forma, los problemas suscitados por una normatividad defectuosa. Para efectos de mayor claridad, estas dos líneas de acción se presentan por separado en este documento, pero toda política orientada a una mejora significativa de la documentación deberá contemplar ambas dimensiones. En esta sección se proponen específicamente cuatro recomendaciones, asociadas al cambio de normativa.

a. Reducción de costos de inscripción

Un cambio normativo bastante reclamado es la gratuidad de los documentos de identidad en el país, como un derecho básico universal y como condición de eficacia de la política económica y social. Se requiere que esta gratuidad tenga vigencia incluso a nivel municipal, pues las tarifas establecidas a discreción son un importante factor de no acceso a la documentación en general y a la documentación de niños y niñas en particular. Es conveniente debatir si esta gratuidad ha de aplicarse sólo en áreas rurales, por ejemplo los 880 distritos pobres comprendidos en la estrategia Crecer, o en todo el país. Dado el volumen anual de nacimientos y de jóvenes que cumplen 18 años, su costo no es impagable por el Estado, pero es



necesario que el MEF y el RENIEC hagan un estudio detallado de costos y definan el mejor mecanismo de transferencia a los municipios, pues no se trata de originar otra partida de valor inercial del presupuesto. Es por lo tanto conveniente estudiar una fórmula de pago que pueda ser considerada dentro de un concepto de gestión por desempeño de los registros municipales. Igualmente será conveniente revisar el financiamiento del RENIEC, que hoy se solventa básicamente con recursos propios generados a partir de la emisión del DNI y otros servicios de documentación, así como de las multas por abstención en los procesos electorales.

En ese sentido, una recomendación de la Defensoría del Pueblo en referencia al trámite del DNI, frente a las tasas diferenciadas por municipalidad, consiste en evaluar la posibilidad de establecer legalmente la exoneración de la tasa requerida para la emisión de la partida de nacimiento destinada a la emisión del DNI. Esto en relación con la tercera disposición del Decreto Supremo N° 004-2000-DE/SE referido a la libreta militar en donde se establece la emisión gratuita de la partida de nacimiento para la obtención de dicho documento (Defensoría del Pueblo, 2005). Teniendo esto en cuenta y, dado que se trata de un trámite similar y obligatorio, sería posible considerar un decreto similar para el caso del DNI.

b. Derecho al nombre

La ley 28720 modificó el Código Civil en sus artículos 20 y 21, y derogó el artículo 392, para permitir que el padre o la madre que registrase a un niño o niña, sin la presencia o reconocimiento del otro, pudiese revelar el nombre de la persona en cuestión, a fin de que su hijo llevase los apellidos de ambos, en conformidad con el Principio del Interés Superior del Niño y del Adolescente. De esta forma, se cumple el derecho de niños y niñas de tener la posibilidad de conocer quiénes son sus padres.

No obstante, el artículo 362 del Código Civil, que estipula que todos los hijos nacidos, tanto dentro como fuera del matrimonio, serán reconocidos como si fuesen del matrimonio, aún está vigente. Al respecto, la comisión encargada del Plan Nacional de Restitución de la Identidad señala que el mismo vulnera la identidad del niño o niña de la misma forma que lo hacía el artículo 392, debido a que existen matrimonios en donde la pareja se separa para seguir su vida junto a otras personas pero no prosigue el proceso legal de divorcio, por lo que no se reconoce al verdadero padre o madre en el momento de la inscripción (RENIEC, 2005).

Por ello, podría ser positivo derogar o modificar este artículo, a fin de permitir la posibilidad de inscripción, por ejemplo, pre-

sentando pruebas de la paternidad o una declaración jurada de la pareja reconociendo que el niño o niña fue tenido con otra pareja y por ello no le corresponde su apellido.

c. Restitución de la identidad

Con la aprobación reciente de la ley N° 29312, se establece que aquellas personas que se han visto afectadas por la destrucción de los registros de partidas no tienen que asumir el costo de los trámites, siempre y cuando sea solicitado en primera instancia por los mismos afectados. En caso que se haya perdido toda copia de las actas, se aceptará la declaración jurada de los afectados corroborada por dos testigos. Esta norma contribuye directamente a solucionar algunos de los problemas detectados sobre el tema de registros civiles siniestrados por la Defensoría de Pueblo. No obstante y debido a que la norma ha sido recién promulgada, su efectividad aún no ha sido comprobada. El éxito de esta iniciativa legal depende de un trabajo simultáneo de la reorganización de la información de los registros siniestrados, la capacitación de los registradores y la difusión masiva de la medida entre la población afectada.

d. Trámites

La ley N° 28316 que modificó el artículo 37 de la Ley Orgánica del RENIEC, hizo opcional presentar la libreta militar para obtener

el DNI. El texto indica que, para la obtención de este último, es posible presentar o la partida de nacimiento o la libreta militar. No obstante, la interpretación del RENIEC de dicha norma ha traído problemas para quienes se acercan a realizar el trámite solo con su libreta militar. Su posición ha sido que la modificación introducida por esta ley resulta contradictoria, puesto que para llevar a cabo el procedimiento es necesario demostrar que se está inscrito en el Registro de Estado Civil, lo cual se realiza mediante la presentación de la partida. No obstante, la Defensoría del Pueblo menciona al respecto que el RENIEC tiene los medios para verificar la información contenida en la libreta militar con las instancias respectivas, con las que debe o debería mantener una coordinación estrecha, de modo que presentar la libreta militar sin la partida de nacimiento no debería resultar un impedimento para la emisión del documento de identidad. (Defensoría del Pueblo, 2005).

En relación con el mismo artículo, en el 2008 se aprobó la ley N° 29222 que modifica el tiempo de validez del documento de identidad, ahora de ocho años. Así se reducirán los costos y trámites requeridos, favoreciendo un mayor acceso del ciudadano a la renovación de dicho documento.

Cabe mencionar que, para la emisión de documentos de identidad, ahora se cuenta



con la posibilidad de entregar declaraciones juradas en lugar de ciertos documentos anteriormente exigidos, como el certificado domiciliario o la constancia de no inscripción de nacimiento (Ley N° 29222). No obstante, la cantidad de documentos requeridos para la emisión de documentación registral se incrementa considerablemente conforme aumenta la temporalidad y se pasa la mayoría de edad. Si se toma en cuenta que para la inscripción de menores se requiere, en todo momento, que el declarante presente su documento de identidad, para quienes no cuentan con el mismo el trámite de registro de los niños y niñas conlleva, además, el gasto adicional de la tramitación de sus propios documentos. Como se señala en la primera sección de este documento, la mayor cantidad de indocumentados, a nivel nacional, se concentra en las zonas rurales de mayor pobreza, en las que, por falta de recursos económicos, largas distancias y tiempo requerido, una preocupante proporción de sus habitantes nunca realizó este trámite. Con ello, la situación de indocumentación se transmite de padres a hijos. Por esto es recomendable simplificar los requisitos documentarios que deben realizar los padres para registrarse y de esta forma registrar a sus hijos.

Una medida importante que podría contemplar el Estado peruano es la de modificar

la norma para ampliar el tiempo que debe transcurrir entre la fecha de nacimiento y la de inscripción en el registro, para que este trámite se considere extemporáneo. El trámite extemporáneo acarrea un conjunto de requerimientos de certificación y pagos que vuelven más difícil aún la inscripción del menor. Actualmente, el período es de treinta días, el cual resulta reducido para familias que viven en zonas alejadas de los puntos de registro. Por lo tanto, sería importante que se amplíe ese plazo para facilitar el acceso a la partida de nacimiento a niños y niñas de zonas lejanas.

3. Consolidación de un sistema integrado de registro civil



Hay personas que no saben su fecha de nacimiento... calculando la edad trato de ubicar su partida; aquí a la municipalidad solicité computadora y no me aceptan la municipalidad... aquí tengo una máquina de escribir.

Jefe de registro civil, Municipalidad de San Jerónimo, Apurímac



3.1 Las deficiencias del sistema de registro civil

En realidad, en el Perú el sistema de registro civil se encuentra en proceso de consolidación. Su funcionamiento actual adolece de serias inconsistencias y es patente la débil regulación por parte de la autoridad registral e integración de los registros locales dentro de un sistema nacional.

Un ejemplo de la inconsistencia del sistema actual lo constituye la interpretación y aplicación de la normatividad por parte de los municipios, que se encargan de administrar las oficinas de registro, en lo concerniente a la imposición de tasas a procesos tales como la emisión de la primera copia de la partida de nacimiento que, de acuerdo con la ley orgánica del RENIEC, deben ser gratuitas. Al respecto, las municipalidades alegan que la Ley Orgánica de Municipalidades indica que ellos pueden imponer tasas por los servicios que le son asignados por el Estado, ya que de ahí provienen sus rentas. Sin embargo, en lo que se refiere al servicio registral, las municipalidades actúan como delegados del RENIEC, por lo que esta entidad debería poseer la capacidad para regular el servicio y garantizar que la primera partida de nacimiento se entregue de manera gratuita.

Otro problema resultante de la falta de inte-

gración de los registros es el encarecimiento que esto conlleva en la obtención de copias de las partidas de nacimiento, que son requeridas en una serie de trámites tales como la inscripción de los niños y niñas en los establecimientos preescolares y escolares, o la obtención del DNI para los adultos. La situación actual requiere que los solicitantes tramiten las copias de la partida de nacimiento en el registro de origen. Esto ocasiona un incremento sustancial de los costos de desplazamiento para las familias que han migrado a otros municipios, acrecentándose así las barreras de acceso a la documentación.

Los programas sociales tampoco cuentan con una base de datos única de los registros de nacimientos a la que puedan acceder para ligar sus expedientes al código único de identidad de los niños y los adultos.

3.2 Estrategia de implementación

La respuesta a este problema requiere de una estrategia que involucre decisión política y soluciones financieras y técnicas. Sería necesario, en primer lugar, que el Estado peruano tome la decisión política de consolidar un sistema integrado de registro civil. A partir de este hito, el presente estudio sugiere la reformulación, junto con el MEF, del programa estratégico de Identidad del Presupuesto



por Resultados, orientándolo a la consolidación de un Sistema Integrado de Registro Civil, pues hoy la integración de los registros municipales con el RENIEC aún enfrenta importantes desafíos.

El proceso de consolidación del Sistema Integrado de Registro Civil deberá conjugar dos objetivos aparentemente contrapuestos: (i) lograr la integración de todos los puntos de registro dentro de un sistema nacional único con procesos uniformes y siguiendo estándares de prestación de servicios claramente establecidos y regularmente monitoreados por el RENIEC, en su calidad de organismo rector; y (ii) consolidar la descentralización de los registros locales. El primer objetivo se lograría en la medida en que se dote al RENIEC de los recursos institucionales y financieros para ejercer su rol regulador. El segundo objetivo se lograría mediante el fortalecimiento de los registros municipales para que puedan brindar el servicio según los estándares establecidos. Este último objetivo cobra especial relevancia con la evidencia aportada por el estudio cuantitativo, que indica que una de las barreras más importantes para la indocumentación de menores en el campo es la distancia de los hogares de los puntos de registro. Es por eso necesario acercar los puntos de registro a la población, sin que se pierda la confiabilidad y la calidad del servicio.

Una solución técnica que contribuiría significativamente en el desarrollo del sistema integrado de registro civil, es *el establecimiento de un registro digital único de partidas de nacimiento* que permita integrar la información registral de todos los registros municipales con el del RENIEC. Este registro permitiría la emisión de copias de la partida de nacimiento y de otros documentos civiles desde cualquier oficina de registro, independientemente de donde se haya realizado la inscripción original. Con esto se reduce considerablemente el costo de obtención de estos documentos, el cual figura, en los estudios realizados, como uno de los principales obstáculos para la documentación de la identidad de los menores y de la tramitación del DNI de los adultos.

Pero los beneficios de esta medida no terminan ahí. El desarrollo de un registro digital único de partidas de nacimiento permitiría generar una base de datos de gran valor para los programas sociales de atención a menores. De tal manera que los centros educativos, de salud y nutrición podrían vincular sus expedientes a esta base de datos para intercambiar información sobre cada uno de los niños y niñas que atiende, así como mejorar su cobertura.

Adicionalmente, el pasar de un sistema manual a uno digital de registro, se puede

avanzar notoriamente en la unificación de procesos y reducción de errores registrales en la inscripción de niños y niñas, al incorporarse en el programa los procedimientos y sistemas de control de calidad necesarios, así como permitir al RENIEC realizar sus tareas de verificación y validación de una manera más eficiente.

El alcance de esta meta no es sencillo y es recomendable que se asuma por etapas, que al mismo tiempo vayan generando resultados importantes y preparando las condiciones para dar el siguiente paso. La decisión de incorporar el CUI en las nuevas partidas de nacimiento fue un primer paso sustantivo en esa dirección. El CUI puede entonces constituirse en la unidad de programación y análisis del sistema digital.

El siguiente paso sería el desarrollo de una base de datos única que concentre la información de todas las partidas de nacimiento emitidas por los registros, tanto municipales como del RENIEC. Para este paso intermedio no se requiere aún una amplia capacidad de transmisión de datos. Basta con la capacidad ya existente en los municipios para la transmisión de datos del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), o el envío de reportes periódicos por correo electrónico, con los datos digitalizados, a la base central en

el RENIEC. Con esta medida se logran objetivos importantes: (i) el desarrollo de una base de datos de gran utilidad para los programas sociales, y (ii) entrenar a los registradores locales en el uso de sistemas computarizados para digitar y transmitir la información registral.

El último paso consistiría en la consolidación del registro digital único de partidas de nacimiento. Para ello se requeriría dotar a todos los registros de la capacidad humana y técnica para realizar el registro digital de las partidas de nacimiento y transmitir la información al registro central en el RENIEC. Los registradores locales tendrían que ser capacitados para realizar el procedimiento de registro digital, incluyendo el uso de sistemas criptográficos (firma y huella digitales). Igualmente, los registros municipales tendrían que ser dotados de los equipos y la capacidad de transmisión de datos necesarios. La culminación de esta última medida no es sencilla. Requiere de tiempo y de recursos más sustanciales, por lo que ésta podría emprenderse en etapas hasta alcanzar una cobertura total. No obstante, los resultados pueden ser sorprendentes para alcanzar la aspiración de eliminar las brechas de la indocumentación en el Perú, como lo demuestran las experiencias de los registros civiles de España, México y Costa Rica.

4. Programa de desarrollo de capacidades para registradores civiles



... pero para eso habría que preparar al registrador civil, ya le dije anteriormente que nosotros hemos intentado hacer eso, pero no estaban preparados y han malogrado los registros, los libros. Si nosotros con tantos talleres, cursos de capacitación a veces fallamos, imagínate pues un agente municipal que nunca ha agarrado un libro de registros, lo malogró todo, han hecho barbaridades.

Registrador civil, Mazán, Loreto



4.1 Alta rotación y capacitación inconsistente de los registradores

El Plan Nacional de Restitución de la identidad contempla la importancia de capacitar constantemente a los registradores, tanto por RENIEC como por otros organismos de la sociedad civil, a fin de que éstos estén al día con la normatividad vigente y la forma adecuada de llevar a cabo los procedimientos necesarios para el registro y la emisión documentaria. El Plan además enfatiza que esta capacitación preste atención especial a la problemática de los grupos prioritarios: niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes y víctimas del conflicto armado. Es por esto que el Plan promueve cuatro capacitaciones anuales, tanto presenciales como a distancia, a fin de contribuir con su objetivo de lograr un sistema de registro mejor consolidado.

No obstante estos esfuerzos, el trabajo cualitativo vinculado a este estudio y otras investigaciones dan cuenta de importantes problemas en el desempeño de los registradores, sobre todo en zonas rurales e indígenas. Entre estos problemas cabe mencionar la muy alta rotación de los registradores y el insuficiente desarrollo de sus capacidades. Además hay evidencia de que éstos se conducen con una gran discrecionalidad que

contribuye a generar tensas relaciones entre ellos y los usuarios del servicio, muchas veces en el marco de lo que Arroyo (2008) califica como evidentes “choques culturales”.

Balbuena et. al. (2004) encontró que en las provincias de Huamanga, Huánuco y Cajamarca, cada oficina del RENIEC cuenta, en promedio, con siete empleados si incluimos al personal de limpieza. Los registradores atienden, por lo general, a 50 personas por día. Sin embargo en tiempos de campañas el número sube entre 150 y 200 personas; es decir, que si en promedio cada oficina tiene tres registradores, cada uno atiende entre 50 y 65 personas durante una jornada de ocho horas. Esto ocasiona, por un lado, que la atención sea lenta y deficiente: los usuarios pueden demorarse hasta un día en ser atendidos. La excesiva cantidad de atenciones disminuye, además, su disponibilidad para desplazarse fuera de sus oficinas en campañas itinerantes.

Por su lado, la Defensoría del Pueblo (2007) señala que el problema principal consiste en la continua rotación del personal encargado del registro, a pesar de las reiteradas oportunidades en las que el RENIEC ha resaltado la importancia de asegurar la continuidad y eficiencia del servicio. No obstante, en la medida en que la calidad del servicio no se encuentra regulada y no incide en las rentas

que genera a las municipalidades su prestación, éstas no se preocupan por la capacidad y estabilidad de los registradores, quienes muchas veces no tienen el perfil mínimo para desempeñar sus funciones de manera adecuada, como por ejemplo no contar con escolaridad completa.

Diversos estudios sobre indocumentación realizados en diferentes lugares del país señalan que una barrera significativa para tramitar los documentos de identidad es el trato que los usuarios y usuarias reciben de los registradores. Las prácticas discriminatorias son un rasgo frecuente en este proceso, constituyéndose en un obstáculo más que vencer en la obtención del documento de identidad. Según lo indican varios testimonios recogidos (Arroyo, 2008), estas prácticas discriminatorias llegan a promover la autoexclusión de los agraviados que prefieren desistir del trámite al sentirse inhibidos y desmotivados.

Las prácticas discriminatorias son especialmente frecuentes entre la población rural indígena especialmente cuando se trata de mujeres. Juan Arroyo (2008) señala que muchas veces en el caso de los trámites para sacar partidas de nacimiento, los registradores no consideran a las mujeres aptas para realizar el trámite por sí solas, por lo que les exigen la presencia

obligatoria del esposo o padre del niño o niña.

De la misma manera, se ha encontrado que uno de los factores que genera los malos tratos hacia los indocumentados es que los registradores los ven como el problema, como la causa de la indocumentación. Esta percepción se ve reafirmada por la falta de información con la que llegan los usuarios y las usuarias a realizar sus trámites.

Los estudios aquí revisados también dan cuenta de que estos funcionarios no se sienten debidamente atendidos: “Somos considerados trabajadores de última categoría, no nos dan materiales de trabajo, nos tenemos que ingeniar” (registrador citado por Patricia Balbuena et. al. en “Los obstáculos en el acceso al Sistema de Identificación Nacional”). Un gran problema que enfrentan las campañas de documentación, es que los registradores no se dan abasto para atender la demanda promovida por éstas, ya que muchas veces el número de funcionarios es insuficiente y éstos no cuentan con los recursos materiales y tecnológicos necesarios. Los registradores mencionan que no tienen un sistema computarizado de registro y que en algunos casos, incluso, carecen de los libros de registro necesarios.



4.2 Estrategia de implementación

Para contribuir en la solución de estos problemas, se propone poner en marcha programas de capacitación para los registradores a fin de mejorar la eficiencia y calidad del servicio, incluido el trato que brindan a los usuarios, y promover procedimientos uniformes y estándares de calidad que garanticen la confiabilidad y seguridad de la documentación que éstos emiten.

En vista de los problemas y experiencias identificados, por un lado, en la formación de los registradores y en sus condiciones de trabajo, y por el otro, en el servicio que ellos brindan, se presentan cinco factores a tomar en cuenta para trabajar con los registradores.

a. Mayores filtros en la selección de registradores

Primero, hay que señalar, que se debe regular por parte del RENIEC el cumplimiento de estándares mínimos en la selección de los registradores, de manera tal que se contrate a personas con el nivel educativo que les permita desempeñarse de manera adecuada en las actividades asignadas.

b. Atención / motivación para los registradores

Para que realicen un mejor trabajo, los registradores deben sentirse atendidos. Por eso, además de oficinas apropiadas y bien

equipadas, los registradores deben ser capacitados periódicamente. Reconocer su trabajo, esfuerzo y avances es también una manera de motivarlos. Así, la definición de incentivos para las buenas prácticas a título tanto individual como institucional puede tener resultados muy positivos. Aunque ya se haya mencionado en una sección anterior, es importante reiterar la necesidad de aumentar el número de registradores en aquellos lugares en los que la demanda así lo amerite, no solo para campañas sino también en el largo plazo y de manera permanente. Es necesario reconocer, sin embargo, que en otras oficinas de registro, en las que existe una demanda limitada, se presentan situaciones de capacidad ociosa. En estos casos podrían promoverse acuerdos entre varias municipalidades para compartir el personal de registro bajo un sistema itinerante, o que se creen plazas de registradores de tiempo parcial que combinen sus funciones con otras responsabilidades dentro del municipio.

c. Uniformizar los procesos

Sin importar en dónde se realice el trámite, en municipalidades u oficinas del RENIEC, el proceso a seguir para registrar a una persona o emitir una partida de nacimiento es el mismo. Por ello, todos los registradores, trabajen en la institución que trabajen, deben tener las mismas competencias básicas, los mismos modos de actuar, pedir los mismos

requisitos y manejar la misma información. Por eso, todos los programas de capacitación para los registradores deben seguir el mismo protocolo, al mismo tiempo que dispongan de los criterios fundamentales para atender las particularidades locales.

Del mismo modo, los programas de capacitación deben apuntar a sensibilizar a los funcionarios, distanciándolos de la mentalidad jerárquica y formalista, e inculcándoles una visión de servicio al usuario como un ciudadano con derecho a la identidad. En la realidad peruana, esta visión requiere ser complementada con conocimientos de la diversidad cultural que les permita comprender otras realidades y funcionamientos sociales, para, una vez más, acortar las distancias entre los registradores y los usuarios, así como los malos tratos.

d. Registradores locales

La importancia de contar con registradores originarios de la localidad contribuiría a salvar las distancias culturales, disminuir las posibilidades de error –que son costosos y difíciles de enmendar– y generar mejores tratos.

Una experiencia exitosa de trabajo con registradores es la que UNICEF realiza desde 1996. En colaboración con las federaciones indígenas de la cuenca del Amazonas

ha llevado a cabo experiencias piloto para capacitar a registradores civiles indígenas y que puedan inscribir a los niños y adultos indocumentados de su propia localidad. En el 2002, el programa se extendió a la cuenca del río Santiago, en donde las comunidades indígenas eligieron a quienes serían capacitados por el RENIEC para ser registradores civiles. Se implementó, también, una Oficina Regional, construida por la propia comunidad, sin que ello les impida seguir movilizándose por vía fluvial y terrestre para registrar a los pobladores de las zonas más alejadas. Hoy, además de los 46 registros civiles indígenas en la zona, la iniciativa ha llegado a las cuencas de los ríos Marañón y Nieva.

Así, según un estudio realizado en 2006, se encontró que en esas zonas, el 85% de niños entre 5 y 9 años y el 92% de niños entre 10 y 14 años están inscritos en los registros civiles, y 69% de las mujeres cuentan, ahora, con documento de identidad, frente al 58% en 2002. Al mismo tiempo, ha aumentado el uso de nombres en las lenguas nativas correspondientes, lo que refleja que esta iniciativa representa, también, una ventana para la inclusión social y fortalecimiento de la identidad de estas comunidades.

Es importante señalar que este tipo de experiencias exitosas son reconocidas de manera positiva por los registradores. Los



funcionarios mencionan que el Plan de Desplazamiento realizado por el RENIEC tiene mucha acogida entre la población; que la ley que permite a las mujeres inscribir solas a sus hijos ha sido un avance importante; y, que la aplicación de la ley de flexibilización administrativa que ha simplificado en algo el proceso de obtención de documentos de identidad, contribuye a reducir el número de menores y adultos indocumentados.

Para que las iniciativas de capacitación sean viables a largo plazo, los planes de capacitación para los registradores deben constituirse como líneas directivas por encima de las autoridades de turno. Deben institucionalizarse como una política de Estado sin que ello les imprima un carácter estático que las vuelva obsoletas.



Sirve para tantas cosas, como para que se les pueda inscribir en el colegio...

Mujer de 31 años, Distrito de San Juan, Loreto.

5. Registro en centros educativos preescolares



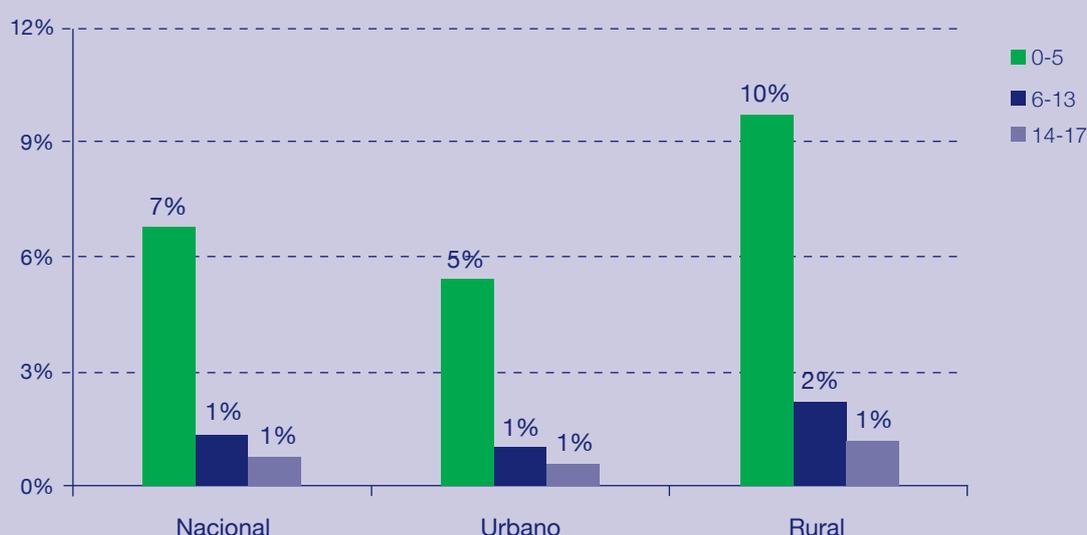
5.1 La brecha en la documentación infantil se ubica en los menores de cinco años

La información disponible señala que el mayor porcentaje de niños y niñas sin partida de nacimiento se ubican en el rango de 0 a 5 años de edad, siendo en las zonas rurales la evidencia más clara. La información recogida en el gráfico N° 5 da cuenta de un hecho relevante, que consiste en la dramática reducción de la brecha de documentación de niños y niñas al alcanzar la edad de

ingreso a la educación inicial. Esta reducción es el producto del esfuerzo que realizan las familias por obtener la partida de nacimiento para inscribir a sus niños y niñas en las escuelas. No obstante, esta reducción dramática no ocurre sino hasta que los menores alcanzan los seis años de edad, lo que deja a una gran masa de niños y niñas sin documentación en una etapa crítica de sus vidas. Esta brecha podría reducirse en las niñas y niños menores de cinco años si se promueve y facilita la obtención de la partida de nacimiento durante la inscripción de los menores

Gráfico N° 5

Proporción de población de 0 a 17 años sin partida de nacimiento según grupos de edad



Fuente: ENCO 2006. Elaboración: Cuenca y Díaz (2008)



en los centros de educación preescolar y en los programas no escolarizados de educación inicial (PRONEI).

5.2 Estrategia de implementación

Con base en el diagnóstico anterior, se propone establecer ventanillas itinerantes de registro durante los períodos de inscripción de los Programas No Escolarizados de educación preescolar y en las Instituciones Educativas de Educación Inicial para reducir la brecha de documentación de niños y niñas menores de cinco años de edad.

Al amparo de la normatividad vigente para el sector educación es factible que se realicen inscripciones en los programas no escolarizados de educación inicial, así como en las instituciones escolarizadas para niños y niñas de 3 a 5 años. Según la última Directiva para el desarrollo del año escolar en las instituciones educativas de educación básica y técnico productiva 2009 (R.M. N° 0441-ED), para la matrícula del nivel inicial se requiere la presencia del padre, madre o apoderado y la presentación de la partida de nacimiento o DNI si lo tiene, o el pasaporte del niño o niña. No obstante, la falta de este requisito no impide ni debe impedir la matrícula, pero la inscripción de los menores en estos centros puede constituir una oportunidad para

dotarlos de documentación, como ocurre con la matrícula en los centros escolares. La dirección de las instituciones escolares podría coordinar su obtención con el RENIEC o los registros municipales, con el apoyo de la Defensoría Escolar del Niño y del Adolescente donde la hubiese.

Desde hace algunas décadas, la ampliación de la cobertura del servicio educativo en el Perú ha sido una prioridad de las políticas educativas. Para el año 2008, según información proveniente del Ministerio de Educación, la cobertura del servicio público educativo en el nivel inicial se ha incrementando y, particularmente, la atención a niños y niñas de 3 a 5 años alcanza a nivel nacional el 64.2%. Junto con ello, el Estado peruano ha iniciado un importante proceso de construcción y rehabilitación de locales escolares.

Por ello, esta favorable situación de expansión educativa se presenta como una clara oportunidad para iniciar procesos tempranos de inscripción de niños y niñas cuando acceden a la educación pública.

En tal sentido, se propone como estrategia iniciar suscripciones de convenios entre las autoridades locales de educación (Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativa Local) y los registros

Tabla N° 2**Número de centros y programas educativos de inicial según tipo y zona**

	Urbano	Rural	Total
Escolarizado	5.786	5.844	11.630
No escolarizado	7.495	11.313	18.808
Total	13.281	17.157	30.438

Fuente: Ministerio de Educación, disponible en www.minedu.gob.pe/escale

municipales y el RENIEC para facilitar las inscripciones en los propios locales escolares.

Del mismo modo, y en el marco del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa, las municipalidades distritales podrían otorgar las facilidades para la inscripción durante la época de matrícula escolar, a inicio de cada año.

Se propone, entonces, instalar módulos de los registros municipales o del RENIEC, en las escuelas durante los días de matrícula y emitir las partidas de nacimiento en el lugar. En aquellos casos en que el RENIEC se encuentra en condiciones de establecer un módulo, éste podría atender múltiples trámites tanto para niños como para padres y madres, desde inscripciones hasta obtención del DNI adulto.



Mis hijos me dicen:
"¿por qué no sacas tu DNI?"...
**Mujer de cuarenta y dos años,
Ocongate, Cusco**

6. Promoción del DNI adulto



6.1 La transmisión de la indocumentación en los hogares

La información recogida demuestra que tener un jefe de hogar sin DNI amplía significativamente la probabilidad de tener un menor sin partida de nacimiento en el hogar, tal como lo demuestra la información construida por Cuenca y Díaz (2008).

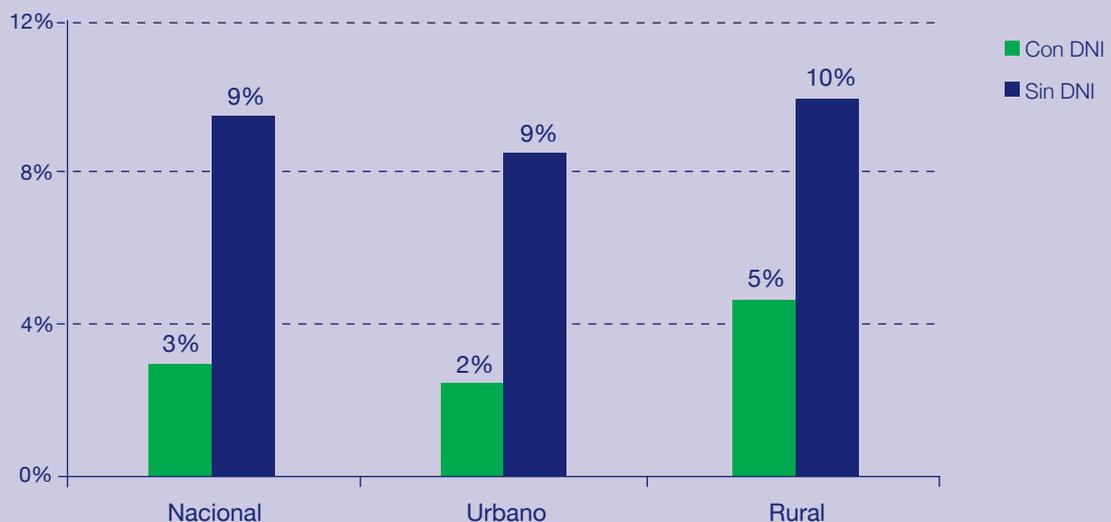
Este hallazgo es importante pues corrobora que existe un círculo vicioso en la trasmisión de la indocumentación en el hogar. En efec-

to, Arroyo (2008) confirma que el circuito de documentación del DNI adulto se inicia con la inscripción de nacimientos. Es por ello que buena parte de las dificultades para la obtención del DNI adulto está relacionada con la imposibilidad de obtener la partida de nacimiento (por omisión, destrucción o pérdida) y por los errores del mismo registro.

Una de las barreras más mencionadas por Arroyo (2008) han sido los errores en las partidas de nacimiento, que se cometen en el proceso de inscripción en los libros de

Gráfico N° 6

Proporción de jefe de hogar con y sin DNI de menores de edad sin partida de nacimiento



Fuente: ENCO 2006. Elaboración: Cuenca y Díaz (2008)

registro. Aunque en el momento de realizar el trámite puedan pasar desapercibidos, estos errores se convierten luego en una carga pesada que la persona debe soportar cuando trata de obtener el DNI. *“Piden la partida de nacimiento bien escrita, cuando tiene algunas fallas, por decir lo que pasa con mi esposo: Urbano se llama él pero en la partida decía Orbano y tenemos que hacer cambiar”* (Mujer, 31 años, San Juan, Loreto). Para corregir estos errores, generalmente en el nombre, apellido o fecha de nacimiento, las personas se ven obligadas a seguir un proceso judicial que corre por cuenta del mismo agraviado (lo que es un contrasentido: el registrador se equivoca y el usuario paga la equivocación). Este proceso tiene un costo muy alto, entre 300 y 500 nuevos soles según los entrevistados. El trámite puede durar hasta 2 años en algunos casos. *“De mi comadre por ejemplo su partida estaba mal por una letrita nomás. Entonces entró en juicio y ha gastado en abogados, en todo, como 800 soles, no ha solucionado, llorando está caminando”*. (Mujer, Quiquijana, Huánuco). Estos casos de maltrato abierto, de no responsabilidad en la asunción del error, no aparece sin embargo en el discurso de los funcionarios: *“Hay problemas dicen, pero de parte de nosotros, no, porque estamos capacitados y sabemos cómo tratar a los que vienen, no hay problema”*. (Registrador civil, San Jerónimo, Apurímac)

Los beneficios asociados a la obtención del DNI tales como acceder a programas sociales, participar en asociaciones y organizaciones comunales, trabajar, trasladarse sin problemas, sufragar en los comicios electorales, e inscribir el nacimiento de los hijos e hijas, resulta un acicate importante que promueve la documentación de los adultos. Las malas experiencias de tramitar las rectificaciones de partida de nacimiento de los propios adultos y las de los niños, han llevado a muchos padres a desistir de la obtención de documentación para ellos y sus hijos e hijas. Un ejemplo de ello, es que en la experiencia de documentación en Huaycán se encontró que el 88.2% de las personas atendidas por los módulos se habían acercado, alguna vez, a alguna oficina del registro civil para inscribir a sus hijos, pero la cantidad y la complejidad de los requisitos, el tiempo a invertir y el costo del proceso les impidió finalizar el trámite. Sin embargo, estas situaciones adversas no desinteresaron a los vecinos de Huaycán en obtener su documentación, y en tramitar la inscripción de nacimiento de sus hijos.

6.2 Estrategia de implementación

La promoción de campañas de obtención de partida de nacimiento infantil mejora su impacto si se combinan con campañas de documentación para la obtención del DNI adulto. Estas campañas conjuntas contribu-



yen a romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la indocumentación en el hogar. Al mismo tiempo, es importante facilitar el acceso al DNI de los adultos haciendo que éste sea asequible para las familias de escasos recursos.

a. Campañas de información y sensibilización

Es conveniente que la población adulta se dé cuenta de la importancia de tener sus documentos de identidad. Esta importancia debe ser enfocada de manera positiva, por un lado, desde el punto de vista de los derechos, y por el otro, desde el punto de vista de su utilidad que va más allá de la relacionada con el sufragio. Este tipo de campaña puede tener efectos colaterales: al crear conciencia sobre la necesidad de tener los documentos de identidad de sí mismo, se genera al mismo tiempo una preocupación porque sus hijos e hijas también tengan su partida de nacimiento.

Para que estas campañas sean más viables se debe trabajar en coordinación con los diferentes sectores estatales, por un lado, y con actores de la sociedad civil, por el otro. Así a través de programas ya en funcionamiento, como por ejemplo JUNTOS o el Proyecto Corredor se puede acceder mejor a la población indocumentada. Cabe mencionar que no es necesario que los programas con los que se trabaje sean de gran envergadura;

iniciativas pequeñas a niveles locales pueden ser igualmente efectivas y generan un efecto de acumulación.

Es recomendable que estas campañas apunten a gestionar el DNI de manera rápida y que éste y la documentación conexas para su obtención, se tramite sin costo alguno para las personas de bajos ingresos. La experiencia de las campañas de entrega de DNI para la población beneficiaria del programa JUNTOS es un ejemplo de lo que se puede lograr cuando se actúa con decisión y de manera coordinada entre el RENIEC y los programas sociales.

Bibliografía

Adjuntía para la Administración Estatal. (2008). *Devolverles su identidad es devolverles sus derechos. Supervisión a los registros siniestrados a consecuencia de la violencia política*. Informe defensorial N° 130. Lima: Defensoría del Pueblo.

Adjuntía para la Administración Estatal y Programa de Protección a Poblaciones Afectadas por la Violencia (PPPAV). (2006). *La Defensoría del Pueblo y el derecho a la identidad. Campañas de documentación y supervisión 2005-2006*. Informe defensorial N° 107. Lima: Defensoría del Pueblo.

Arroyo, J. (2008). *Las culturas de ofertantes y demandantes en la expedición de documentos de identidad. Estudio cualitativo de personas indocumentadas en 5 regiones del Perú*. Lima: Informe de investigación. (Mimeo)

ASPEM, APRODEH y SUYASUN. (2008). *La situación de los indocumentados en Huaycán. "Sin documentos somos como sombras"*. Lima: ASPEM, APRODEH, SUYASUN y Unión Europea.

Balbuena, P.; Reynoso, C. y Meléndez, C. (2004). *Los obstáculos en el acceso al Sistema de Identificación Nacional*. Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer y DFID. Lima: Informe de consultoría. (Mimeo)

Cuenca, R. y Díaz, R. (2008). *Estudio cuantitativo sobre los indocumentados en el Perú*. Lima: Informe de investigación. (Mimeo)

Cussianovich, Alejandro. (2005). Infancia invisibilizada: una cuestión de Estado. En *Revista Cuestión de Estado*, Sección II: Documentación y discriminación.

Gerencia de Planificación y Presupuesto. Sub Gerencia de Estadística. RENIEC. (2008). *Boletín estadístico*. II trimestre 2008. (Mimeo)

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

RENIEC. (2005). Plan Nacional de restitución de la identidad. *Documentando a las personas indocumentadas 2005 – 2009*. Lima: RENIEC.

Valdivia, Fátima. (2008). *Estado de la cuestión sobre avances y retrocesos en torno a la indocumentación de las mujeres rurales peruanas. Informe del proyecto: "Increasing quality and impact of world bank's lending and non lending operations in the Andean Region through gender mainstreaming"*. DIFD/BM/UNIFEM-RA (Mimeo).

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. *Yo me llamo... Cruzada nacional por el derecho al nombre y a la identidad. "Mi nombre"*. Lima. 2008. p. 29.

Anexos



Anexo 1

Lista de asistentes a la reunión de presentación de los estudios preliminares sobre indocumentación infantil en Perú. Lima, octubre de 2008

Nombre	Institución
William Reuben	BM
Carolina Charpentier	BM
Ana M. Muñoz	BM
Eri Watanabe	BM
Elizabeth Dasso	BM
Ian Walker	BM
Martha Rico Llaque	Centro Flora Tristán
Javier Portocarrero	CIES
Norma Correa	CIES
Werner Junbluth	CIES
Susana Huamán	Defensoría del Pueblo
Claudia Gonzales del Valle	GTZ
Ricardo Cuenca	IEP
Ramón Díaz Vásquez	IEP
Lupe Berrocal	INEI
Dileian Ducond	INEI
Carmen Lora	MCLCP
Marfil Francke	OXFAM GB
Rocío Vargas	OXFAM GB
Jorge Bernedo	PNUD
Gisela Ravina Laqueo	PUCP
Gilbert Vallejos Agreda	RENIEC
Mariano Cucho E.	RENIEC
Adolfo Heggesu	RENIEC
Katia Vega	RENIEC
Juan Arroyo	UPCH
Manuel Mendoza	UPCH
Richard Webb	USMP

Anexo 2

Circuito de la documentación

