

El estado de la indocumentación infantil en el Perú. Hallazgos y propuestas de política

Ricardo Cuenca – IEP y William Reuben – Banco Mundial

La indocumentación es un grave problema que afecta de diversas maneras la vida de un porcentaje considerable de niños y adolescentes. En el Perú, actualmente existen alrededor de 300.000 menores que carecen de partida de nacimiento, cifra que representa el 2,9% del total de la población entre 0 y 17 años. De esta cantidad, la mayor proporción se ubica entre los 0 y 5 años de edad y tiene una lengua materna diferente al castellano.

Asimismo, se puede señalar que es en el ámbito rural donde se registra el mayor número de menores sin este documento, siendo la selva la región natural que registra el mayor número de casos, específicamente en la Provincia de Atalaya, en Ucayali, y en Alto Loreto, en Loreto. Adicionalmente, un porcentaje elevado de la población indocumentada en el Perú proviene de hogares con necesidades básicas insatisfechas debido a su situación de pobreza, con bajos niveles de escolaridad, donde la mayoría de personas no cuenta con Documento Nacional de Identidad (DNI), lo que trae como consecuencia que estas familias queden encerradas en el círculo vicioso de la indocumentación. En general, se considera que tres son las principales razones por las que los niños no son inscritos: las carencias económicas y los costos asociados con las inscripciones y la obtención de documentos; la falta de disponibilidad y eficiencia de los centros de registro (problemas institucionales y administrativos); y las diferencias socioculturales entre los registradores y la población excluida.

La partida de nacimiento es el primer paso para la documentación de una persona en nuestro país, un paso que posteriormente conducirá a la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI) al llegar a la mayoría de edad (18 años). En consecuencia, la falta de partida de nacimiento significa

«En el Perú, actualmente existen alrededor de 300.000 menores que carecen de partida de nacimiento, cifra que representa el 2,9% del total de la población entre 0 y 17 años»



Un porcentaje elevado de la población indocumentada en el Perú proviene de hogares con necesidades básicas insatisfechas debido a su situación de pobreza.

un obstáculo para la obtención del DNI. No contar con documentos es uno de los principales factores de exclusión socioeconómica y laboral. Tener documentos es un requisito indispensable para cualquier modalidad de trabajo formal, así como para ser considerado un “ciudadano completo” y, de esta manera, ejercer plenamente los derechos civiles y legales. Asimismo, estar documentado permite acceder a programas sociales, participar en asociaciones y organizaciones comunales, trasladarse sin problemas, sufragar en las elecciones e inscribir el nacimiento de los hijos.

Lamentablemente, las malas experiencias relacionadas a la documentación, como por ejemplo la cantidad y complejidad de los trámites, el tiempo que demandan o el costo a invertir, traen como consecuencia que algunas personas desistan de la adquisición de documentación para sí mismas o para sus hijos. Dentro de este marco, los más afectados son los pobladores de zonas rurales en pobreza y extrema pobreza, así como las minorías étnicas, las mujeres y los niños, que no son reconocidos por las autoridades.

Sin embargo, esta situación puede llegar a tener solución a través de decisiones de políticas públicas, ya que los principales factores que impiden la documentación, así como la ubicación de los

lugares que presentan problemas, están claramente determinados.

Por esto, el presente estudio muestra seis propuestas de política para atender la problemática de la indocumentación, surgidas en base a reuniones organizadas conjuntamente por el Banco Mundial y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) con representantes de instituciones públicas y organizaciones clave para la sociedad civil, así como a la información obtenida de los hallazgos de dos estudios, uno cuantitativo (Cuenca y Díaz 2008) y otro cualitativo (Arroyo 2008), además de información sobre estudios y experiencias previas de documentación. Dichas propuestas serían implementadas a corto, mediano y largo plazo, y consisten en cuatro ejes fundamentales: acercar los registros a la población más excluida, mejorar la normatividad de la documentación, consolidar un Sistema Integrado de Registro Civil e implementar un programa de desarrollo de capacidades para registradores civiles. Estas tareas se encontrarían acompañadas de dos propuestas adicionales que el Estado peruano podría atender, en complementación de las anteriores y que serían acciones específicas, como la promoción del registro en centros educativos preescolares y del DNI adulto.

Acercar los registros a la población más excluida

Inscribir a los hijos para la obtención de los documentos de identidad resulta un trámite engorroso y con muy pocos beneficios para un gran número de familias, principalmente para aquellas que provienen de las zonas más pobres y excluidas del país. En los hallazgos de los estudios desarrollados por Arroyo (2008) y Cuenca y Díaz (2008) se pueden identificar tres grupos de factores desencadenantes de la no inscripción de niños y adolescentes: la pobreza, siendo la proporción de menores indocumentados casi el doble en las familias en situación de pobreza, independientemente de la región natural o el departamento; los problemas de acceso al lugar de inscripción; y los conflictos culturales.

La pobreza trae como consecuencia que no se puedan afrontar los costos que implica el proceso de documentación, incluyendo el traslado hacia las oficinas registrales y la manutención de los implicados durante su permanencia. De la misma manera, se ha observado que mientras mayor es la distancia y el tiempo que se necesita para llegar a la municipalidad del distrito y a la oficina del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), se hallan más hogares con menores indocumentados. Respecto

«Se pueden identificar tres grupos de factores desencadenantes de la no inscripción de niños y adolescentes: la pobreza, los problemas de acceso al lugar de inscripción, y los conflictos culturales»

a este punto, cabe señalar que existe un desequilibrio en la densidad de oficinas de registro tanto del Reniec como de las municipalidades, siendo la zona amazónica aquella con mayor dispersión de oficinas, motivo por el cual esta región presenta mayores problemas y dificultades para acceder a los lugares de inscripción.

Por último, las relaciones culturales entre la población y el sistema de registro también llegan a convertirse en un obstáculo para realizar el proceso de documentación necesario. Por ejemplo, Cuenca y Díaz (2008) identificaron que existe una mayor proporción de falta de partidas de nacimiento entre menores cuya lengua materna es indígena. Del mismo modo, la población indígena se encuentra frente a un conjunto de dificultades durante el proceso de inscripción, las cuales van desde la discriminación, hasta la falta de conocimiento de la lengua originaria de la zona por parte de los funcionarios, factor que desencadena problemas de comunicación.



La pobreza trae como consecuencia que no se puedan afrontar los costos que implica el proceso de documentación, incluyendo el traslado hacia las oficinas registrales

«Existe una mayor proporción de falta de partidas de nacimiento entre menores cuya lengua materna es indígena»

Por ello, se debe abaratar, acercar y hacer culturalmente apropiado el registro de los menores de edad y la adquisición de partidas de nacimiento a través de campañas móviles de documentación, principalmente en aquellas zonas geográficas que cuentan con una mayor incidencia de población indocumentada. De esta manera, se proponen tres tipos de intervención: campañas de información y de sensibilización sobre la importancia de los documentos de identidad, centrándose en los aspectos positivos; trabajo con programas o proyectos sociales locales para hacer más eficiente el trámite de documentación, es decir, un trabajo conjunto entre el Reniec, los registros municipales y las organizaciones de la sociedad civil de pequeña y mediana escala que poseen mucha llegada a su población objetivo; y finalmente gratuidad y simplicidad para la tramitación de las partidas de nacimiento y del DNI.

Es necesario que las campañas tengan carácter local, tomando en cuenta las lenguas nativas y la población analfabeta. El éxito de las campañas se basa en que los trámites se realicen de forma rápida y se solicite la menor cantidad de requisitos posibles, así como en la facilidad de adquisición y cumplimiento de estos. Los medios de comunicación masiva podrían ser también aliados importantes, pues permiten que el mensaje llegue a una mayor cantidad de personas.

Cabe señalar que la experiencia previa relacionada con las campañas de documentación como estrategia a corto plazo han dado buenos resultados, pero aún se deben realizar acciones para que su efecto sea más duradero de forma que no solo el número de indocumentados disminuya, sino también que este no aumente en un futuro.

Mejora de la normatividad sobre documentación

La actual normatividad sobre la documentación presenta inconsistencias y desfases. De estas, las más importantes a tratar son las referentes a los altos costos y trámites engorrosos del proceso de documentación y restitución de la identidad perdida, junto con la inexistencia de un sistema integrado de registro civil.



Es necesario que las campañas tengan carácter local, tomando en cuenta las lenguas nativas y la población analfabeta.

Una normatividad efectiva es un requerimiento para solucionar de forma permanente al problema de indocumentación. Es por esto que la siguiente política se centra principalmente en revisar la normatividad actual respecto a la gratuidad de la documentación y a los rediseños institucionales y procesales, con el fin de reducir los costos y simplificar la emisión de las partidas de nacimiento. Lo que se busca es evitar que el propio sistema legal y el funcionamiento de registros reproduzcan las condiciones que fomentan esta problemática. Para ello es necesario un mayor acercamiento del Estado a las poblaciones desfavorecidas, así como aumentar la eficacia de los procedimientos de registro, como por ejemplo a través de campañas de documentación.

Respecto al cambio de normativa, se proponen los siguientes puntos:

- a. Reducción de costos de inscripción y documentos de identidad gratuitos. Aún estaría por debatir si estos últimos deberían estar destinados exclusivamente para las zonas rurales o si deberían ser un beneficio para todo el país.
- b. Derecho al nombre: permitir, por ejemplo, la inscripción de menores presentando pruebas de paternidad o declaración jurada de la pareja

«Los trabajadores deberán ser capacitados en el manejo adecuado de la diversidad cultural y de destrezas técnicas en materia registral para que puedan realizar de forma adecuada los procedimientos»

«La experiencia previa relacionada con las campañas de documentación como estrategia a corto plazo han dado buenos resultados, pero aún se deben realizar acciones para que su efecto sea más duradero de forma que no solo el número de indocumentados disminuya, sino también que este no aumente en un futuro»

reconociendo que el niño fue tenido con otra pareja, y por ello no le corresponde el apellido.

- c. Restitución de la identidad para 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 se haya perdido toda copia de las actas, se aceptará la declaración jurada de los afectados corroborada por dos testigos. Sin embargo, la efectividad de esta norma aún no ha sido comprobada.
- d. Trámites: simplificar los requisitos documentarios para facilitar la inscripción de padres y, con esto, también de sus hijos. Una medida importante al respecto sería extender el tiempo entre la fecha de nacimiento y la inscripción en el registro antes de considerar este trámite como extemporáneo, lo cual arrastra un conjunto de requerimientos de certificación y pagos que dificultan la inscripción del menor. El período actual de 30 días resulta insuficiente para la población que vive en las zonas alejadas de los puntos de registro.

Consolidación de un Sistema Integrado de Registro Civil

Actualmente, el sistema de registro civil en el Perú se encuentra en proceso de consolidación, pues su actual funcionamiento posee serias inconsistencias, además de existir una débil regulación entre la autoridad registral y la integración de los registros locales dentro de un sistema nacional.

Para poder manejar estos problemas se requiere un Sistema Integrado de Registro Civil que necesitaría incorporar todos los puntos de registro dentro de un sistema nacional único con procesos uniformes y monitoreados por el Reniec, organismo que ejerce-

ría un rol regulador y que descentralizaría los registros locales, fortaleciendo los municipales para que puedan brindar los servicios requeridos según los estándares establecidos y, de esta manera, reducir la distancias entre los registros y la población.

Respecto a este punto, una medida técnica complementaria consiste en establecer un registro único digitalizado de partidas de nacimiento que integre la información registral de todos los registros municipales con la del Reniec para que sea posible la emisión de documentos desde cualquier oficina de registro y que los menores puedan contar con información relacionada a su partida de nacimiento en línea, para el uso de los programas sociales de atención a la infancia.

Programa de desarrollo de capacidades para registradores civiles

Otro factor a mejorar para solucionar la problemática de la indocumentación está relacionado con la eficacia del trabajo y las condiciones laborales de los registradores civiles. Un número significativo de estos registradores no cuenta con los requerimientos mínimos indispensables para desempeñar estos cargos, como por ejemplo escolaridad completa. En muchos casos muestran un pobre desempeño laboral junto con un insuficiente desarrollo de sus capacidades, condiciones que generan dificultades en las relaciones entre ellos con los usuarios del servicio. Adicionalmente, se han registrado tratos discriminatorios de los registradores hacia los usuarios, práctica que ocurre con mayor frecuencia en la población rural indígena, principalmente en relación a las mujeres, lo cual es un obstáculo en la documentación pues muchas veces los agraviados deciden autoexcluirse y no realizar el trámite.



Foto CIES

En caso se haya perdido toda copia de las actas, se aceptará la declaración jurada de los afectados corroborada por dos testigos. Sin embargo, la efectividad de esta norma aún no ha sido comprobada.



Es necesaria una política de capacitación constante a los trabajadores a fin de que estos estén actualizados con la normatividad presente.

Además, los funcionarios se enfrentan a condiciones laborales inadecuadas, como la continua rotación, el trato inapropiado y la falta de recursos tecnológicos y materiales necesarios para desempeñar adecuadamente sus labores. También se ha encontrado que hay un número insuficiente de trabajadores en relación con la cantidad de usuarios, motivo por el cual estos no se dan abasto para atender las demandas, lo que hace que la atención sea más lenta y deficiente, y disminuya la disponibilidad para que el trabajador participe en campañas fuera de la oficina.

«El mayor porcentaje de niños sin partida de nacimiento se ubica entre los 0 y los 5 años, siendo las zonas rurales aquellas con una evidencia más clara, con una notable reducción en la indocumentación cuando los niños empiezan la etapa escolar a los seis años»

Frente a este panorama, es necesaria una política de capacitación constante a los trabajadores a fin de que estos estén actualizados con la normatividad presente. Estos trabajadores deberán ser capacitados en el manejo adecuado de la diversidad cultural y de destrezas técnicas en materia registral para que puedan realizar de forma adecuada los procedimientos. La formación en dichos temas podrá influir en la mejora de la eficiencia y la calidad del servicio, junto con estándares que garanticen la confiabilidad y la seguridad de esta documentación.

Para poder hacer más efectivo este propósito se mencionan los siguientes factores a tomar en cuenta:

- a. Mayores filtros en la selección de registradores, teniendo estándares mínimos que cumplir, como poseer un nivel educativo que le permita desempeñarse adecuadamente en sus demandas laborales.
- b. Atención/motivación para los trabajadores, quienes deberán contar con oficinas apropiadas y adecuadamente equipadas, además de una capacitación constante, con el fin de que estén actualizados. Se debe hacerles sentir reconocimiento por su trabajo y esfuerzo. Es necesario también aumentar el número de registradores en las zonas que lo ameriten.
- c. Uniformizar los procesos, independientemente de la zona en la que se realicen los trámites, pero también teniendo criterios que respondan a las necesidades de cada localidad. De la misma manera, los programas de capacitación deben sensibilizar a los trabajadores para que estos tengan una visión de servicio a los usuarios y con conocimientos de la diversidad cultural para que tengan un mejor entendimiento de las diversas realidades y funcionamiento sociales.
- d. Registradores locales, originarios de la zona, para disminuir los errores y generar mejores tratos. Experiencias previas señalan la importancia de este factor en promover la documentación, inclusión social y fortalecimiento de la identidad de estas comunidades.

Realizar registros de partidas de nacimiento en programas e instituciones educativas preescolares

El mayor porcentaje de niños sin partida de nacimiento se ubica entre los 0 y los 5 años, siendo las

«La indocumentación de los adultos va a influir en la de los hijos, pues es más probable que un jefe del hogar sin DNI tenga un hijo sin partida de nacimiento»

zonas rurales aquellas con una evidencia más clara, con una notable reducción en la indocumentación cuando los niños empiezan la etapa escolar a los seis años, pues esta es necesaria para poder inscribir a los hijos en el colegio.

A partir de esto, se propone disminuir este porcentaje de menores entre 0 y 5 años indocumentados, para lo cual es necesario promover y facilitar la obtención de las partidas de nacimiento durante la inscripción de los menores en los centros de educación preescolar y en los programas no escolarizados de educación inicial (Pronei). Esta estrategia propone el establecimiento de módulos de registros municipales o del Reniec durante los períodos de inscripción a los centros de educación preescolar, y en los de Pronei, de manera que se puedan emitir las partidas de nacimiento desde el lugar.

Promover la documentación adulta

La información disponible señala que la indocumentación de los adultos va a influir en la de los hijos, pues es más probable que un jefe del hogar sin DNI tenga un hijo sin partida de nacimiento, lo que ocasiona un círculo vicioso de transmisión intergeneracional de la indocumentación en el hogar.

Por eso, finalmente, se propone una estrategia que busque combinar campañas de obtención de partidas

de nacimiento con las del DNI adulto, que sería más accesible para las familias de bajos recursos económicos.

Es importante que mediante estas campañas la población se entere de los beneficios de la obtención de los documentos de identidad, pues esto influiría en la importancia que le pueden dar a obtenerlos para sí mismos y para sus hijos. Se busca que estas sean trabajadas en coordinación con los sectores estatales y actores de la sociedad civil. De igual manera, las iniciativas pequeñas y locales pueden ser también efectivas.

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.



Foto CIES

La información disponible señala que la indocumentación de los adultos va a influir en la de los hijos.