



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social: **Prácticas de cinco países**



ARGENTINA



Preparado por María del Carmen Tamargo



Global Affairs Canada
Affaires mondiales Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support



GLOBAL FINANCING FACILITY

Este estudio de caso es un capítulo en un compendio más amplio. *El nexo entre el registro civil y los sistemas de protección social: prácticas de cinco países* está disponible en [CRVSystems.ca/SocialProtection](https://www.crvsystems.ca/SocialProtection)

Publicado por el Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales.

PO Box 8500, Ottawa, ON, Canadá K1G 3H9

crvs@idrc.ca

www.CRVSystems.ca

© Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo 2020

La investigación presentada en esta publicación fue llevado a cabo con la asistencia financiera y técnica del Centro de Excelencia para los sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (CRVS, por sus siglas en inglés). Ubicado en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), es un organismo financiado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Globales de Canadá y el IDRC. Las opiniones aquí expresadas no representan necesariamente las del Departamento de Asuntos Globales de Canadá, ni las del IDRC, ni las de su Junta de Gobernadores.

Identidad legal y protección social: una mirada retrospectiva de las últimas décadas en Argentina

María del Carmen Tamargo



Contenido

1.1	Introducción	2
1.2	El estado de situación del registro de nacimientos y la documentación en Argentina ..	3
1.2.1	La estructura jurídico-administrativa	3
1.2.2	Los datos sobre subregistro de nacimientos e indocumentación	4
1.3	Políticas de gestión de la identidad: marcos legales para el registro de los nacimientos y la documentación y acciones para la mejora del acceso a la identidad legal	8
1.3.1	Los marcos legales	8
1.3.2	Las acciones específicas para garantizar el acceso al registro de nacimientos y el DNI	10
1.4	Las sinergias entre las políticas de protección social y el acceso a la identidad legal ..	13
1.5	Algunas reflexiones a modo de conclusión	18
	Acrónimos	21
	Bibliografía	22

1.1 Introducción

Este documento sistematiza el análisis realizado sobre la vinculación existente entre las políticas de gestión de la identidad legal¹ y las políticas públicas de protección social en la República Argentina en las últimas dos décadas, que centran el interés en identificar en qué medida pueden observarse sinergias entre ambas, que hayan contribuido a la mejora del acceso universal a la identidad legal y que, a su vez, hayan generado mejores condiciones para la inclusión social de las personas.

El trabajo de sistematización reveló la existencia de un conjunto de documentos, estudios e investigaciones que analizan tanto las políticas de gestión de la identidad como las políticas de protección social, pero no realizan un análisis integral que permita avanzar en la identificación de sus relaciones o sinergias. Por lo tanto, la tarea realizada es exploratoria y permite elaborar algunas hipótesis que se podrán abordar nuevamente en investigaciones o evaluaciones futuras, relativas a estos programas y políticas.

Sin embargo, antes de adentrarnos en el desarrollo del análisis de la información, es importante explicitar en esta introducción algunos conceptos básicos referidos a la identidad legal como derecho, que permitieron fundamentar y orientar el desarrollo de ese capítulo.

Tanto el subregistro de nacimientos como la indocumentación constituyen un problema estructural que, en general, se presenta asociado a un conjunto de determinantes sociales – como la pobreza, la ruralidad, el aislamiento geográfico, la pertenencia étnica y el género – que vulneran la facultad de tener derechos, es decir, el acceso a la ciudadanía plena.

Por lo tanto, el registro de nacimientos y la documentación marcan el punto de partida para la inclusión social de las personas, en la medida en que garantizan su reconocimiento como ciudadanos y habilitan el acceso a los derechos (a la identidad, a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la participación política, etc.): constituyen un punto de partida fundamental para la construcción de una sociedad inclusiva que garantice el acceso igualitario a las oportunidades y beneficios del desarrollo social, económico y cultural de la población.

A partir del reconocimiento de esta problemática, en las últimas dos décadas en América Latina y el Caribe la mayoría de los gobiernos avanzaron hacia la resolución de las desigualdades en el acceso al registro de nacimientos y la documentación, a través de: la revisión de los marcos legales, la modernización de los modelos administrativos de registro civil e identificación, las innovaciones tecnológicas, las acciones específicas para facilitar el acceso al registro de nacimiento y a la documentación. Las políticas de gestión de la identidad legal pasan a ser un eje transversal al conjunto de las políticas sociales sectoriales (educación, salud, vivienda, trabajo, crédito, participación política, etc.) para la garantía del acceso a derechos.

1 En este documento se entiende por políticas de gestión de la identidad legal "todas las acciones del Estado dirigidas a facilitar o mejorar el acceso al registro de los nacimientos y la documentación y a la mejora de la prestación de los Registros Civiles y los organismos que emiten los documentos de identidad".

La Argentina formó parte de ese proceso al diseñar e implementar acciones específicas en este campo; estas políticas junto con las destinadas a la protección social, se analizan en este documento² para evaluar en qué medida se produjo o no una relación virtuosa entre las políticas de gestión de la identidad legal y las políticas de protección social, y si sus sinergias lograron generar efectos positivos sobre la mejora del acceso al registro de nacimientos y la documentación por parte de la población.

1.2 El estado de situación del registro de nacimientos y la documentación en Argentina

Para contextualizar los datos que describen el estado de situación del subregistro de nacimientos y la documentación en Argentina, es necesario caracterizar someramente la estructura política y jurídico-administrativa del país.

Por ello, a continuación describimos cuáles son los organismos responsables del registro de nacimientos y de otorgar identificación, para luego exponer los datos recolectados sobre subregistro e indocumentación junto con una caracterización del contexto socioeconómico del país y de cada provincia.

1.2.1 La estructura jurídico-administrativa

La República Argentina es un estado cuya forma de gobierno es representativa, republicana y federal³; está constituido por un Gobierno central (nacional) y 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene un régimen de autonomía especial⁴), en el cual los Estados Provinciales – reunidos bajo – un Gobierno Nacional común – conservan su autonomía, dictan su propia constitución y ejercen todos los poderes no delegados en el gobierno federal y su jurisdicción abarca su propio territorio. El estado nacional es federal y tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional. Esta coexistencia se basa en un mecanismo de control y cooperación recíproca entre las provincias y el gobierno federal.

2 Para la elaboración de este capítulo, se realizaron entrevistas con actores institucionales vinculados a las temáticas y se consultaron fuentes de datos secundarias (documentos y estadísticas).

3 El concepto de representatividad está establecido en la Constitución Nacional, y significa que el pueblo ejerce el gobierno a través de sus representantes, elegidos por el voto. El carácter republicano hace referencia a la división, el control y el equilibrio de poderes, con el objetivo de garantizar las libertades individuales: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial. El carácter federal se basa en la existencia de un Estado central ("ámbito federal") y de Estados miembros, cuya existencia está garantizada en la Constitución, y sustenta su forma de gobierno en una concepción "institucional-funcional" según la cual las tareas estatales se reparten entre el Estado central y los estados miembros, de tal forma que cada orden estatal en ciertos ámbitos puede decidir solo y asumir responsabilidades específicas. También implica un aspecto constitucional y jurídico, que enfatiza la existencia de los tres poderes de Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>

4 A su vez, cada estado provincial está subdividido en "departamentos" o "partidos" y "municipios" (que pueden coincidir o no con el partido/departamento, según la provincia), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está subdividida en "comunas".

La Ley 1565 (1885) confiere al Estado la función y responsabilidad de registrar los datos vitales de la población, y estableció criterios y procedimientos uniformes para la inscripción, sentando las bases para la creación de los Registros Civiles provinciales, y del Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires. En 1948, se crea el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), con la misión de registrar y certificar la identidad de todas las personas de nacionalidad argentina o que se hallen en jurisdicción argentina o se domicilien en ella⁵. Actúa como organismo autárquico y descentralizado, dependiente del Ministerio del Interior de la Nación (Poder Ejecutivo Nacional).

A su vez, cada gobierno provincial y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires organiza sus propios Registros Civiles, que son de carácter local, y deben inscribir todos los actos o hechos vitales que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y capacidad de las personas dentro de sus respectivas jurisdicciones. De este modo, la inscripción de los nacimientos y el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad (en adelante, el DNI) son responsabilidad de institucionalidades diferentes, pero ambos trámites se realizan en las oficinas de los Registros Civiles⁶.

Existe además otra figura institucional, el Consejo Federal de Directores de Registros Civiles⁷, integrado por los directores de cada Registro Civil Provincial, del Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más un representante del RENAPER. El Consejo Federal tiene por objetivo vincular las tareas de los registros civiles de todo el país en un espacio de intercambio y aprendizaje conjunto; establecer y unificar criterios sobre la interpretación de la legislación en materia registral; así como obrar de nexa entre organismos nacionales e internacionales que tengan vinculación en la materia.

1.2.2 Los datos sobre subregistro de nacimientos e indocumentación

La tasa de subregistro de nacimientos en Argentina alcanza valores considerados bajos en el contexto latinoamericano; así lo indican varios estudios realizados en los últimos años⁸, que describen una tendencia estable que refiere a un rango aproximado del 2 % de subregistro de nacimientos.

-
- 5 Exceptuando al personal diplomático extranjero, de acuerdo con las normas y convenios internacionales de reciprocidad.
 - 6 La emisión de las actas de nacimiento, necesarias para la obtención del DNI, se realiza en los Registros Civiles provinciales, así como el inicio de la gestión del DNI, como consecuencia de la delegación de facultades del Gobierno Nacional en las Provincias para la toma del trámite del DNI.
 - 7 La última reunión de dicho Consejo se realizó entre el 24 y 26 de octubre de 2018 en la ciudad de El Calafate, provincia de Santa Cruz.
 - 8 Según datos de un estudio realizado para el BID en 2010, Argentina se encontraba en el grupo de países que presentaban tasas de sub- registro inferiores al 5 % (similares a las de Chile, Colombia, Panamá, Uruguay), en tanto se observaban otros dos grupos de países con tasas entre el 5 % y 10 % (por ejemplo, Brasil, México, Ecuador, Paraguay) y superiores al 10 % (por ejemplo, El Salvador, Guatemala y Perú). Ver Tamargo, María del Carmen (2014): "Sistematización sobre las experiencias de reforma y modernización de los registros civiles en América Latina y el Caribe, y el estado de situación del registro de nacimientos y la documentación. 2005-2012", Ref: Buenas Prácticas en Registros Civiles ATN/FT 13346-RG; RG- T2020- IDBDOCS 37684159

Cabe señalar que el 2 % refleja el hecho de que hay niños y niñas que encuentran limitaciones para acceder a los servicios que brinda el Estado y al ejercicio pleno de sus derechos. Por otra parte, este promedio nacional se comporta de manera diferente en un territorio nacional que presenta heterogeneidades y desigualdades que se expresan, por ejemplo, en los indicadores de pobreza e indigencia, que generalmente se consideran barreras de acceso o determinantes sociales que condicionan el acceso al registro de nacimientos y la documentación. Asimismo, el carácter federal de la Argentina incide en la organización y coordinación de las funciones registrales y de identificación, y por tanto también condiciona – según las capacidades institucionales de cada provincia – el ejercicio del derecho a la identidad legal.

En 2007, un estudio realizado por el BID indicaba que el subregistro de nacimientos en Argentina ascendía al 2 % considerando los inscriptos en el plazo legal.⁹ En 2011, el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina reveló que "el 1,6 % de los niños y niñas, de entre 0 y 17 años, nacidos en el país no tenía DNI (lo que equivale a aproximadamente 168 000 niños); la situación más crítica se registraba entre los niños/as argentinos de entre 0 y 4 años, en tanto el 2,3 % no tenía ningún documento; esta misma situación afectaba al 1 % promedio de los niños/as de entre 5 y 17 años" (Observatorio, UCA; 2012, pág. 7). Por otra parte, una encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia, realizada por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y UNICEF entre los años 2011 y 2012 ⁽¹⁰⁾ mostró que el 98 % de la población de menos de 18 años había tramitado alguna vez el acta de nacimiento o el documento de identidad. Estos estudios evidencian ese rango o tendencia estable de la tasa de subregistro de nacimientos mencionada más arriba.

Por otro lado, en 2017, un estudio realizado por el Ministerio de Salud y la oficina de UNICEF Argentina (sobre la base de datos de 2015) indicó que "aproximadamente el 91 % de los niños/niñas se habían registrado en el año de su nacimiento¹¹, un 5 % correspondía a los nacidos el año anterior y el resto a los nacidos en años anteriores"¹².

9 Ordóñez Bustamante, Dwight (2007): "El Subregistro de Nacimiento en Argentina, las consecuencias", Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 4. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1959580>

10 Encuesta realizada sobre una muestra probabilística a nivel nacional de 23 000 hogares que incluyó algunos indicadores sobre registración e identificación de niños y niñas.

11 La normativa establecía un plazo legal de registro oportuno de 40 días a partir del nacimiento, la que en los últimos 15 años fue modificada a través de distintos decretos, para extender este plazo hasta los 12 años y más recientemente hasta los 17 años, y así simplificar el trámite y habilitar una vía administrativa no judicial. Ver más adelante en este capítulo las modificaciones mencionadas.

12 Para interpretar estos datos, es importante señalar que en Argentina hay **tres instancias para la acreditación de identidad e identificación de las personas: el Certificado Médico de Nacimiento y el Informe Estadístico de Nacido Vivo (IENV)** (lo confecciona el profesional interviniente en el parto en el establecimiento de salud público o privado). El **Acta o Partida de Nacimiento** (registración o inscripción), es la certificación del nacimiento emitida por el Registro Civil, que acredita la identidad; **y el DNI- Documento Nacional de Identidad** (identificación), que es el documento de identificación de todas las personas (incluso el DNI del recién nacido) que emite el RENAPER- Registro Nacional de las Personas (asignación de número único o número de DNI). Para su obtención, es necesario contar con el acta o la partida de nacimiento.

Según este estudio prácticamente en todas las jurisdicciones se observa que más del 95 % de los nacimientos se registraron dentro de los 3 meses de ocurridos. En los casos de inscripciones realizadas en un plazo igual o mayor a tres meses se advierte una mayor presencia de nacidos vivos en establecimientos públicos, y en poblaciones con características de vulnerabilidad social: madres adolescentes (representan el 25,3 % en las inscripciones en un plazo igual o mayor que 3 meses), con menor nivel de instrucción, y que no conviven en pareja al momento del nacimiento, lo que pone en evidencia que los niños no inscriptos oportunamente presentan condiciones desfavorables en relación al resto, en función de su situación socioeconómica desfavorable.

Estas condiciones adversas se distribuyen de manera diferencial en el territorio argentino, lo que hace que se observen desigualdades entre las provincias en las inscripciones que se realizan más allá de los tres meses de ocurridos los nacimientos: "...las provincias de condiciones de vida más desfavorables (por ejemplo, aquellas con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas) concentran más inscripciones tardías que las esperadas si se tomara la distribución porcentual del total de nacidos vivos" (Ministerio de Salud – UNICEF Argentina, 2017; pág. 10).

Son las regiones del Noroeste y del Noreste las que presentan históricamente indicadores sociales más desfavorables. Los datos sobre pobreza muestran niveles superiores al resto de las regiones. La pobreza por ingresos para el total país en 2018 era del 30,2 %, en tanto que en el Noroeste era del 34,5 % y en el Noreste, del 40,4 %¹³. Respecto de la pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el último Censo Nacional de Población (2010) registró un 12 % para el total país, en tanto que las provincias del Noreste presentaron valores entre el 19 % y el 25 %, y las del Noroeste alcanzaron valores entre el 14 % y el 23 %, muy por encima del promedio nacional¹⁴.

Un estudio del Observatorio de la Deuda Social —a través de la— indica que existe correlación entre las características del espacio de residencia y la indocumentación, ya que "los niños/as en villas o asentamientos registran mayor probabilidad de no tener DNI que sus pares en áreas de urbanización formal media (2,2 % y 1 %, respectivamente). Es decir que "a medida que empeoran las condiciones del espacio socio-residencial, se incrementa la propensión a la vulneración del derecho a la identidad". (Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), UCA, 2012, pág.6).

13 Fuente: INDEC (2018): Informes Técnicos – Condiciones de vida. Vol. 3 N° 4, "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos" – Segundo semestre de 2018, Buenos Aires, Argentina.

14 Fuente: Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias, DINREP (2014): NBI: Informe Censal del Año 2010, enero 2014, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires, Argentina.

Aproximadamente el 98 % de los niños que nacieron en 2014 fueron inscriptos y obtuvieron su DNI de 0 años¹⁵ (766 096), es decir que la proporción de niños registrados que no dispondrían aún de su DNI alcanzaría, para el total del país, el 2,4 % entre los nacidos en 2014. Este dato es importante, ya que disponer de un DNI es un requisito que exige la mayoría de los programas de protección social que brindan prestaciones sociales y de salud, tal como se verá más adelante en este capítulo.

Ese mismo estudio indica además que la situación socioeconómica de los hogares ejerce un fuerte condicionamiento sobre las posibilidades de acceso al registro de nacimientos y la documentación: en 2012, un niño/a de muy bajos recursos registra 2,5 veces más posibilidades de no tener DNI que un niño/a que pertenece al estrato medio alto. La posibilidad de que los niños/as no tengan documento es levemente mayor en hogares monoparentales que en aquellos que no lo son (1,6 % y 1,4 %, respectivamente). Asimismo, la posibilidad de no tener DNI aumenta en contextos de hogares extensos, en los que la probabilidad de no tener documento es de un 2 %, en tanto se reduce a 1,1 % en niños/as que pertenece a hogares no extensos.

Según el estudio antes citado, la propensión a no tener DNI es mayor entre los niños/as que ven vulnerado su derecho a la atención de la salud. Asimismo, es fácil advertir que la propensión a la no escolarización es muy elevada y seguramente más asociada a la inclusión en el nivel secundario que en el primario que se puede cursar aun sin tener DNI" (Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), UCA, 2012, pág. 6).

Estas situaciones se agravan en contextos de pobreza, por ello se supone que los niños y niñas que viven en el Noreste y Noroeste de la Argentina tienen mayores probabilidades de no acceder al conjunto de sus derechos, entre ellos y en primera instancia, al del registro de nacimientos y el DNI.

Un aspecto para destacar es que se observan niveles similares de inscripción oportuna de nacimientos en establecimientos públicos y privados o de obra social¹⁶, lo que pondría en evidencia el logro de avances en la equidad en el acceso a la inscripción de los niños y las niñas, y que podrían interpretarse como resultado de un conjunto de políticas públicas de protección social activas de impacto multisectorial – que serán descriptas más adelante – así como de mejoras en la prestación del servicio de registro civil (por ejemplo, la presencia de oficinas de registros civiles en los hospitales públicos y otros organismos públicos).

15 El DNI "Año 0" es gratuito para todos los recién nacidos (Artículo 12 de la Ley N° 26 614) y también es gratuito el primer DNI de quien se identifica hasta los 18 años. El DNI requiere dos actualizaciones: la primera desde los 5 hasta los 8 años de edad y a los 16 años.

16 En Argentina el 99,5 % de los nacimientos ocurren en establecimientos de salud: 54 % atendidos en hospitales públicos.

1.3 Políticas de gestión de la identidad: marcos legales para el registro de los nacimientos y la documentación y acciones para la mejora del acceso a la identidad legal

Para analizar las políticas de gestión de la identidad legal en Argentina es conveniente diferenciar, por un lado, los marcos legales que regulan el sistema de identidad e identificación y, por otro, las acciones directas orientadas a facilitar el acceso al registro de nacimientos y la documentación.

1.3.1 Los marcos legales

Los marcos legales referidos a la inscripción y documentación de las personas en Argentina han ido describiendo una transición desde un enfoque basado en la necesidad del estado de registrar e identificar a las personas, hacia un enfoque de derechos de las personas y el ejercicio de la ciudadanía plena. Un ejemplo de esa transición es la Reforma Constitucional de 1994, que incorpora los Tratados Internacionales, y así reconoce a la identidad como un derecho humano inherente a la persona, que debe ser garantizado por el Estado.

Las leyes N° 17671¹⁷ (1968) de identificación, registro y clasificación del potencial humano nacional y N° 26413 de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas (2008) regulan la actividad documentaria en la Argentina. A lo largo del tiempo se han producido modificaciones, nuevos decretos y normativas cuyos propósitos fueron contribuir a facilitar o flexibilizar las condiciones de acceso al registro de nacimientos y la documentación en tanto derecho, alineadas con tendencias globales expresadas en convenios y tratados internacionales, resultantes en muchos casos de las demandas y necesidades expresadas por distintos colectivos sociales.

Un ejemplo de ello es la sanción de la Ley N° 26061/2005 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que resguarda el derecho a la documentación y establece lo siguiente:

...el derecho a la identidad como un concepto amplio, integrado por el derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia. (Art. 11).

...que los Organismos del Estado deben garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria,

17 La Ley N° 17671 establecía un plazo legal de 40 días para el registro oportuno de las personas; a partir del día 41 y hasta los 6 años se debía efectuar el trámite de Inscripción tardía de nacimiento, con intervención del Ministerio Público. Dicho trámite era similar al del registro oportuno, con la diferencia de que se le daba intervención al Ministerio Público (Fiscal) para que autorizara la inscripción y luego asentarla en el libro correspondiente y expedir la partida de nacimiento. Más allá de los 6 (seis) años el trámite de inscripción de nacimientos se debía realizar por vía judicial.

oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre. (Art. 12).

Impone la obligación al Estado de arbitrar los medios necesarios para la inscripción gratuita de todos aquellos adolescentes y madres que no hayan sido inscriptos oportunamente para dejar **plasmado el derecho a la identidad legal**, y el **compromiso por parte de los organismos del Estado de facilitar, colaborar y garantizar el respeto y la preservación de este derecho**.

Entre 2003 y 2006¹⁸ se estableció – mediante dos decretos – la gratuidad del primer documento de todos los niños, niñas y adolescentes con el DNI "0" año¹⁹ (entre los cero y seis meses). Se dictaron dos leyes de amnistía que permitieron inscripciones tardías de nacimientos de niños de hasta diez años sin proceso judicial. Para ayudar a su aplicación y abastecer a la demanda, el RENAPER incrementó la entrega del DNI "0" año a todas las provincias²⁰. Un estudio indicó que "la gratuidad del documento impactó favorablemente, no solo en los estratos más bajos, observándose una disminución de los tiempos para la inscripción, en lo cual también incidió la instalación de delegaciones del registro civil en las maternidades"²¹.

En 2008 se produce una nueva flexibilización del registro tardío para autorizar la inscripción "*de hecho o de oficio*" de los nacimientos ocurridos en establecimientos de salud en un plazo máximo de 20 días corridos (Ley 26413)²². Si bien esta es una medida pensada para facilitar el acceso al registro y la documentación, cabe tener en cuenta que en un país federal como

18 Decreto 262/2003 y Decreto 415/2006.

19 Cabe mencionar que en Argentina, según el documento "Derecho a la identidad: dimensiones, experiencias y políticas públicas", elaborado por Ministerio de Justicia y Unicef en 2009 (pág. 36), la identificación debe comenzar en la sala de partos colocando dos bandas idénticas en la muñeca y tobillo del recién nacido, otra a la madre y el *clomp* umbilical inviolable y codificado. En las bandas se debe colocar información que asegure la positiva relación de la madre con su hijo, como el nombre de la madre, el sexo del niño, el número de código hospitalario de la madre y el día y la hora de nacimiento. Este sistema brinda mucha mayor protección. Este número debe registrarse en las historias clínicas del niño y de la madre. En el momento del alta se debe constatar que las pulseras de la madre y el niño tienen el mismo número. Se saca una sola de las dos pulseras del niño y se deja pegada en su historia clínica. Esto certificará que se constató la identidad. Este procedimiento debe ser controlado por la madre. Madre y niño deben dejar el hospital con sus pulseras puestas. Cabe señalar que el uso de estos dispositivos es diferente entre las distintas provincias, si bien la tendencia mayoritaria es el uso de las huellas y pulseras. Por ejemplo, CABA promulgó una ley concreta en 2003; algunas provincias han creado en los últimos años la figura de "identificadoras" (Tucumán, San Juan) con el rol específico de garantizar esta identificación del binomio madre hijo.

20 El RENAPER fabrica los DNI tarjeta.

21 Poder Ciudadano (2010): "entre los nacimientos ocurridos en el primer semestre de 2003, el 2,9 % de los recién nacidos (4184 casos de 143 306) se inscribieron después del año del nacimiento. En el segundo semestre la inscripción tardía fue del 1,4 % (1846 casos de 134 426). Para el total del año, 6030 niños de un total de 277 732 fueron inscriptos un año después de su nacimiento, lo que representa un 2,2 %", pág. 15.

22 En el caso de nacimientos ocurridos fuera de establecimientos médico-asistenciales sin intervención de profesional médico, la dirección general puede, por disposición o resolución motivada, admitir la inscripción cuando existan causas justificadas fehacientemente, hasta el plazo máximo de un año, previa intervención del Ministerio Público. Poder Ciudadano (2010): en este documento se describe con detalle la situación. Ver pág. 31.

la Argentina son los Registros Civiles provinciales los que emiten las actas o partidas de nacimiento, que en algunas provincias requieren el pago de una tasa o arancel²³; esto de algún modo condiciona el acceso al DNI gratuito.

En 2009 el gobierno nacional dicta el Decreto PEN N° 90/2009 por el cual se establece un régimen administrativo, con carácter excepcional y por el plazo de un año prorrogable a un año más, para la inscripción de nacimientos de niños de 1 año a 12 años de edad. Prevé que todos los trámites de inscripción de nacimiento que se realicen durante la vigencia del decreto, estén eximidos del pago de multas para garantizar el acceso gratuito al DNI. En 2015 se estima que este Decreto había hecho posible que más de 500 000 niños pudieran acceder al derecho a su identidad²⁴.

En 2019 un nuevo Decreto²⁵ amplía la posibilidad de la inscripción de nacimientos **hasta los dieciocho (18) años de edad por vía administrativa y la emisión del DNI en forma gratuita**, en los casos en que no se hubiese inscripto el nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite, y se los exime de cualquier multa²⁶.

Estas medidas de carácter administrativo evitan los procedimientos judiciales, costosos en lo económico y en tiempo; a su vez contemplan brindar asesoramiento a las personas que se encuentren cursando un proceso judicial para poder realizar la inscripción de sus nacimientos en cualquier delegación registral del país. De este modo cualquier niño, niña y adolescente argentino queda incluido dentro del sistema registral, lo que permite avanzar, de esta manera, hacia la meta de garantizar el acceso universal al DNI y favorecer el ejercicio pleno de sus derechos.

1.3.2 Las acciones específicas para garantizar el acceso al registro de nacimientos y el DNI

Una de las transformaciones más importantes ocurridas en el período analizado es la creación de un nuevo DNI y, a su vez, la incorporación de tecnología que facilitó mejores niveles de seguridad del documento, así como la agilización de los trámites necesarios para obtenerlo. Se comienza a plasmar una política pública de identidad y la identificación, que no solo atiende los aspectos administrativos registrales, sino que se basa en la garantía de derechos. Esta orientación modeló las acciones que se desarrollaron, independientemente del grado de éxito que estas hayan logrado en garantizar el acceso universal.

23 Poder Ciudadano (2010).

24 Ministerio del Interior y Transporte - Instituto de Formación Política: "Un nuevo estado, un nuevo DNI", sin fecha.

25 Decreto 185/2019.

26 Requisitos: **el informe negativo de inscripción de nacimiento** donde conste que la persona no haya sido inscripta en ningún Registro Civil; **el certificado médico** con la fecha y lugar de nacimiento; la **presencia de padre o madre con DNI** o, en caso que se encuentren ausentes, la presentación de dos testigos con DNI. El RENAPER garantizará el primer DNI de forma gratuita.

Se inicia un proceso de modernización del sistema de identificación y de tramitación del DNI que impactó en el RENAPER y en los Registros civiles provinciales (años 2008 y 2009). Hasta ese momento, el trámite se hacía 100 % en forma manual, lo que generaba un importante cuello de botella en la emisión de los DNI, tanto que, en algunos casos, demoraba de 6 meses a 2 años. Mediante el Decreto N° 1501/2009, se autorizó al RENAPER a utilizar tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros, así como en la emisión del Documento Nacional de Identidad. Se crea el NUEVO DNI (Resolución 1800/2009), en principio con un formato libreta (junto a una credencial) y, a partir de 2012, se instaure el DNI en formato credencial /tarjeta²⁷.

Se invierte en la capacitación de los empleados del RENAPER, en la remodelación de una nueva planta de fabricación del DNI, y se desarrolla un software libre²⁸ con recursos del Estado nacional. La captura digital del trámite significó la transmisión en línea de los datos relevados en cada puesto y el ingreso automático de los datos a la fábrica del RENAPER para la validación de la firma, la impresión digital y la introducción de información adicional. De ese modo, se agiliza la impresión del nuevo DNI el cual le llega al destinatario por correo postal a su domicilio en un plazo de entre 10 y 15 días.

Una acción democratizadora del acceso fue la creación de nuevas ventanillas de gestión del DNI, que incluyó la presencia de oficinas del RENAPER en grandes centros comerciales²⁹, y la creación de Centros de Documentación Rápida³⁰ – también llamados Oficinas digitales – para la gestión digitalizada tanto del DNI como del pasaporte. Según consta en documentos públicos, se observó un crecimiento de la demanda de DNI por parte de la ciudadanía de aproximadamente “5000 a 25 000 DNI diarios, con una proyección de crecimiento de hasta 40 000”³¹. También se implementaron Unidades Móviles documentarias con sistemas de toma de trámites y de comunicación digital.

Cabe señalar que en la actualidad, en los operativos de documentación a cargo del RENAPER (entidad de nivel nacional), el DNI se gestiona y entrega en forma gratuita, pero cuando estos operativos están a cargo de los Registros Civiles provinciales no siempre se garantiza esa gratuidad, ya que las provincias dicen no contar con la capacidad económico-financiera y la solvencia necesaria para ello; por esta razón, en algunos casos establecen una

27 Incorpora tecnologías informáticas en el proceso de su producción: datos biográficos y huellas en bases de datos digitalizados y procesos de verificación dactiloscópica mediante herramientas informáticas. Reduce la posibilidad de adulteración de los datos en él contenidos. El Nuevo DNI tiene un plazo de validez de 15 años.

28 La gestión de gobierno destaca en ese momento que dicho software era propiedad del Estado Argentino, lo cual significó que no se pagaran licencias de uso a empresas privadas.

29 Los trámites se podían efectuar en horario extendido de 10 a 22, todos los días del año.

30 El número de estos centros es variable en cada provincia; por ejemplo, en Santa Fe ascienden a 300 aproximadamente y en la provincia de Santa Cruz, a 19. Estos Centros se organizaron en forma conjunta entre el RENAPER y los Registros Civiles provinciales; el primero aportaba el equipamiento y los segundos eran responsables de la operatoria de dichos centros. Estos puestos informatizados incluyen además de una PC completa, una cámara de fotos digital, un “pad” para digitalizar la firma y un escáner para la toma de huellas dactilares.

31 Datos consignados en un documento elaborado por el Ministerio del Interior y Transporte, Instituto de Formación Política: “Un nuevo Estado, un nuevo DNI”, sin fecha.

tarifa, aunque los montos son accesibles. Esto muestra las disparidades o heterogeneidades que se presentan en la estructura federal del país y que inciden – también de manera heterogénea – en el acceso universal a la identidad legal.

Otra política significativa para destacar es la **Ley de Identidad de Género**³² (Ley N° 26743/2012), que habilita que las personas intersex y trans (travestis, transexuales y transgéneros) se puedan inscribir con el nombre y el género de su elección en sus documentos personales, lo que permite la no inclusión del sexo en la partida o acta de nacimiento y el DNI. El marco legal vigente dispone que en dichos documentos no aparecen las palabras "femenino/masculino", "hombre-varón/mujer", pero sin embargo, su existencia aún no se han transformado totalmente las prácticas registrales, ya que tanto en la partida de nacimiento como en el DNI se sigue consignando el sexo³³.

Esta ley es taxativa sobre el respeto a la auto percepción de la identidad de género, pero su aplicación confronta con resistencias ideológicas e institucionales y prácticas tradicionales, según las cuales en la documentación oficial se requiere que se consigne el sexo como dato, dando lugar a diferentes interpretaciones sobre cuál es el criterio que debe predominar.

En el marco del enfoque de garantía de derechos también se generaron acciones específicas destinadas a los pueblos originarios. Se implementaron operativos de documentación itinerantes para resolver los problemas de documentación y de subregistro de estas poblaciones. En 2015, se firmó un convenio entre el RENAPER y la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, cuya finalidad fue garantizar que todos los ciudadanos de las comunidades indígenas del país³⁴ accedan a su DNI. El Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, INAI, dependiente de la mencionada Secretaría, es el nexa entre las comunidades indígenas y el RENAPER para realizar dichos operativos, y trabaja también en forma articulada con la ANSES³⁵ para garantizar el acceso a la seguridad social de los integrantes de las comunidades indígenas.

Otra iniciativa para la mejora del acceso al registro de nacimientos y la documentación es el programa "**El Estado en tu barrio**" (iniciado en el año 2015), el cual desarrolla una estrategia de proximidad al llevar los servicios a los barrios por medio de operativos itinerantes. Los trámites que se realizan son gestión del DNI, asesoramiento sobre asignaciones familiares,

32 Permite modificar los datos personales en el Registro Civil, cambiar el nombre, la imagen y el sexo registrado. El trámite es gratuito, no se necesita gestor ni abogado; se requiere presentar un escrito para pedir los cambios en la partida de nacimiento y en el nuevo DNI, e indicar el nombre elegido para ser inscripto/a (no se modifica el número de DNI)..

33 <https://www.pagina12.com.ar/153664-me-sacan-de-las-casillas>, noviembre de 2018.

34 Se estima que el número de comunidades indígenas asciende a aproximadamente 1600 en todo el país, y la población indígena según el último Censo de población (2010) ascendía a alrededor de 955 032 personas

35 ANSES – Administración Nacional de la Seguridad Social, es un organismo descentralizado creado en 1991, que tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina. Entre sus tareas se cuentan las siguientes: otorgamiento y pago de jubilaciones y pensiones; pago de Asignaciones Familiares a trabajadores en actividad, desempleados, jubilados y pensionados; gestión y liquidación de la Prestación por Desempleo; gestión y liquidación de la Asignaciones Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social, entre otras.

AUH, etc., gestión de la tarjeta de transporte y la tarifa social, entre otros. En sintonía con esta iniciativa, en la provincia de Buenos Aires se implementa el programa Garantizar Tu Identidad (GTI) que, desde su comienzo en mayo de 2017, detectó que alrededor de 50 000 niños que asistían a la escuela no tenían DNI. El programa, junto con el RENAPER y el Registro Provincial de las Personas, lleva realizados alrededor de 800 operativos en los barrios y en las escuelas, abrió oficinas en hospitales nacionales, provinciales y municipales y en clínicas privadas, a través de los cuales realizó aproximadamente 10 000 trámites de inscripción en operativos o delegaciones, y 4000 inscripciones de oficio.

1.4 Las sinergias entre las políticas de protección social y el acceso a la identidad legal

Los últimos 15 años muestran en Argentina un movimiento convergente hacia el enfoque de derechos, tanto en el diseño de las políticas de gestión de la identidad legal como en las de protección social. Esa convergencia se hace explícita dado que mayoritariamente las políticas sociales implementadas basan su diseño en el relevamiento/mapeo de hogares y personas en situación de pobreza o indigencia, construyen "padrones" de posibles beneficiarios de programas sociales, establecen criterios objetivables de selección de destinatarios de prestaciones sociales, sobre la base de la acreditación de la identidad /identificación como requisito para que se asignen los beneficios sociales.

Como ya se ha dicho en este capítulo, la ausencia de registro y documentación implica que las personas no puedan acceder a las prestaciones sociales que brinda el Estado, ya que la inscripción como beneficiarios de programas sociales requiere la presentación de algún tipo de documentación, lo que contribuye a agravar su situación de exclusión y vulnerabilidad social. "La ausencia de un documento de identidad implica ser invisible para los registros estatales, situación que genera exclusión, profundizando y perpetuando las condiciones de pobreza y precariedad" (Observatorio UCA; 2012, pág.3).

Queda en evidencia una situación contradictoria en la medida en que las políticas sociales requieren la acreditación de identidad para acceder a beneficios, pero este requisito – que a su vez es un derecho básico – no se puede cumplir plenamente. Podríamos conjeturar entonces que se requieren mayores esfuerzos de articulación y sinergias entre las políticas sectoriales, orientadas a garantizar el acceso a los derechos, que incluyen como primer escalón imprescindible el derecho a la identidad legal.

Un repaso sobre cuáles han sido las orientaciones de las políticas de protección social en el período analizado y cuáles han sido sus efectos o puentes con las políticas de identidad legal puede aportar elementos en relación con ello.

Retomando lo dicho al inicio, en las dos últimas décadas surgen los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso³⁶ como un modelo dominante que se extiende en

36 "Se trata de acciones financiadas mediante el presupuesto general, bajo el principio de solidaridad, con recursos provenientes de impuestos directos o indirectos, de las empresas públicas o de la cooperación internacional (en el caso de los países más pobres)". (CEPAL, 2019; pág. 15).

toda la Región y se implementan también en Argentina, para pasar a ser ejes articuladores del conjunto de políticas dirigidas a la reducción o superación de la pobreza. Estos programas tienen por propósito "proveer un ingreso mínimo a familias pobres e indigentes con el objetivo de garantizar niveles básicos de consumo, el desarrollo de capital humano y el fomento de los activos de las familias más vulnerables" (Repetto, Fabián, 2010: 53).

En Argentina el primer programa de estas características fue el **Programa Familias por la Inclusión Social** creado en 2002 como consecuencia de la crisis económica y política del año 2001, en la cual los niveles de pobreza llegaron a afectar casi al 50 % de la población.³⁷ Estaba destinado a familias en situación de pobreza e indigencia con hijos/as menores de 18 años a cargo y adolescentes embarazadas, que no percibieran otros subsidios, ni asignaciones familiares. Otorgaba un subsidio económico por cada hijo, hija – hasta un máximo de 5 por grupo familiar – y embarazadas, y eran las mujeres – en su carácter de madres – las titulares del beneficio. Establecía contraprestaciones o corresponsabilidades por parte de las titulares, que consistían en la realización de controles de salud de niños, niñas y embarazadas, y su permanencia en el sistema educativo.

Uno de los requisitos para poder recibir las prestaciones era que tanto el titular como el niño/a o adolescente debían contar con su DNI. Además, se debía acreditar la identidad de los hijos y la del padre/madre o tutor por consanguinidad o afinidad, mediante DNI o partida de nacimiento. A partir de ello, en la fase de elaboración de los padrones de beneficiarios posibles del Programa, se observó la existencia de problemas de documentación: los niños/as no tenían sus certificados de nacimiento (si bien esto no implicaba necesariamente que no hubiesen sido inscriptos), o bien en algunos casos, las madres potencialmente beneficiarias no tenían (por indocumentación o por pérdida) su DNI, por lo tanto, no podían constituirse en beneficiarias efectivas a pesar de su condición de pobreza o indigencia.

Los datos del Programa indicaban la existencia de alrededor de un 15,5 % de personas potencialmente beneficiarias que presentaban dificultades para acreditar su identidad. En pocos casos esto se debía a situaciones de indocumentación absoluta. Las dificultades estaban asociadas a la gestión de los trámites necesarios para su regularización, como realizar un registro extemporáneo de nacimiento por vía judicial; o bien obtener una copia de un acta de nacimiento o de un DNI. Estos trámites requerían el pago de tasas, aranceles y gestiones que las familias vulnerables no podían afrontar, y demoraban mucho tiempo: en algunas provincias obtener una de estas copias podía demorar entre 2 y 3 años.

Esto indicaba la existencia de una estructura institucional-organizativa rígida, una infraestructura física y tecnológica deficiente; todo ello hacía que personas posibles beneficiarias del programa por sus indicadores de pobreza no pudieran acceder al beneficio por carecer de los documentos que acreditaran identidad y el vínculo madre-hijo y quedaran en listas de espera sin obtener los beneficios sociales correspondientes.

37 En sus inicios se denominaba IDH, Ingreso para el Desarrollo Humano. Surge como una reformulación del Programa de Atención de Grupos vulnerables (PAGV) creado en 1996, con financiamiento del BID e incorpora un componente de transferencia de ingresos y corresponsabilidades de salud y educación.

Entre 2005 y 2009, el programa experimenta varios cambios en su diseño, para dar lugar a la creación de la **Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, AUH**, que depende de la ANSES (Decreto P.E.N. 1602/09). Sus objetivos fueron brindar un ingreso mínimo a las familias en situación de pobreza e indigencia con niños menores de edad a cargo que hasta ese momento no recibían ningún tipo de ingreso de carácter formal.

En ese momento, se hacen convergentes dos estrategias: por un lado – como se mencionó – en 2007 comienza un proceso de modernización del RENAPER y la transformación no solo del DNI sino de la infraestructura física y tecnológica para la gestión de la identidad. Este proceso fue acompañado por modificaciones en los marcos legales y técnico-administrativos orientados a facilitar las inscripciones tardías, la regularización de los distintos problemas de documentación para lograr la inclusión de las familias potencialmente beneficiarias de la AUH. Ejemplo de ello es el Decreto 90/2009 ya mencionado en el punto anterior – que elevó a los doce años las inscripciones de nacimientos fuera de “término” y amplió de esta manera la cantidad de regularizaciones en los documentos de identidad. (Observatorio UCA, 2012; pág. 6).

Este programa, a lo largo de los años, fue experimentando cambios a partir de las necesidades socioeconómicas de la población, y se constituyó en una modalidad de salario familiar para el sector informal para ser el principal programa de transferencias de ingresos a las familias vulnerables con niños/as y adolescentes a cargo.

En la actualidad, el sistema de protección social de ingresos en Argentina incluye transferencias contributivas y no contributivas. Los trabajadores formales perciben Asignaciones Familiares³⁸; y los trabajadores informales, desempleados, empleadas de casas particulares, etc. con hijos e hijas de hasta 18 años reciben transferencias no contributivas, tales como la Asignación Universal por Hijo, AUH³⁹. Es decir que, a lo largo de los años, se fueron incorporando nuevos tipos de beneficiarios, pero se mantuvo el requisito de acreditación de identidad, que nuevamente obligó a numerosos grupos familiares a regularizar la situación documentaria de los niños/as para acceder al beneficio.

A los fines de dimensionar el alcance de esta política es importante hacer mención a la cobertura inicial de la AUH que fue de 3,5 millones de niños y niñas⁴⁰ (2010) y que en la actualidad asciende a 3 924 734 niños/as con un número de titulares (madres/padres/tutores) de 2 207 723, de los cuales el 96,6 % son mujeres⁴¹ (2019). Como los datos lo indican, esta ha sido una de las políticas que se sostuvo con el cambio de gestión de gobierno acontecido en 2015, que en este caso amplió su cobertura.

38 Régimen de Asignaciones Familiares enmarcado en la Ley N° 24.714 para los trabajadores del sector privado y otros regímenes particulares para los trabajadores del sector público nacional, provincial o municipal.

39 Y otras transferencias monetarias provinciales o la Asignación Universal por Hijo con discapacidad.

40 El 49 % eran niñas y el 51 % restante, varones. Por rango de edad, los niños menores de 6 años concentraron el 18,8 % de los beneficios y los menores de 12, el 37,7 % del total del beneficio. En 2019 se mantiene la distribución según sexo, ya que el 49 % son niñas y el 51 % son niños.

41 Observatorio de la Seguridad Social, Boletín Mensual de la Asignación Universal por hijo de AUH, marzo de 2019.

Paralelamente, el RENAPER a través de los Registros Civiles Provinciales continuó realizando acciones específicas de mejora del servicio de identidad e identificación, pero las dificultades de la economía en el último año⁴² produjeron una reducción de recursos que complicó la reposición de equipamiento de los centros de documentación, entre otras.

Haciendo un análisis integrado del curso de las políticas mencionadas, de los cambios producidos en el RENAPER y en los marcos regulatorios del acceso al registro de nacimientos y el DNI, puede advertirse una convergencia de objetivos orientados a la inclusión social; las políticas sociales descritas han promovido y se han centrado en la necesidad de garantizar la identidad y la identificación como requisito y como primer derecho, y en producir una sinergia positiva entre políticas sociales y políticas de gestión de la identidad legal.

Contemporáneamente al Programa Familias surgido en 2002 y transformado más adelante en AUH, hubo otras políticas públicas que contribuyeron a colocar en la agenda el acceso a la identidad legal como un prerrequisito para la obtención de servicios sociales, una de ellas fue el **Plan Nacer**⁴³ destinado a mejorar la cobertura de salud y la calidad de la atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tenían obra social.⁴⁴ En 2012 se lo amplía y se reconfigura en el **Programa SUMAR**, que incorpora a los niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres hasta los 64 años.

Se promovió su articulación con la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual, en 2011, incluyó a las mujeres embarazadas desocupadas o con empleo informal, y estableció lo siguiente: la "Asignación por Embarazo para Protección Social" (AE) para brindar "protección social a las mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica en estado de gestación, y contribuir a "disminuir los índices de mortalidad materna, perinatal, neonatal e infantil asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud"⁴⁵ (Ministerio de Salud, 2013; pág.7). De la mano del SUMAR el gobierno actual impulsa la Cobertura Universal de Salud, CUS⁴⁶ que es una de las 100 políticas emblemáticas para alcanzar los ODS. Se propone promover la asignación inequívoca de poblaciones a establecimientos de salud específicos. Entre ellas se encuentra la nominalización de personas (a partir de su DNI), su georreferenciación y la conformación de equipos de salud ajustados a las necesidades de la población de referencia.

42 La economía argentina atraviesa una situación compleja caracterizada por alta inflación, déficit fiscal, devaluación, recesión, con el consiguiente aumento de la pobreza por ingreso.

43 Fue creado en 2004 y depende del Ministerio de Salud

44 El programa desarrolló Seguros Públicos de Salud para la población materno-infantil sin obra social mediante un modelo de financiamiento por resultados que respeta la organización federal del país. Introduce una estructura de incentivos monetarios y no monetarios dirigidos tanto a las provincias como a los equipos de salud que trabajan en los establecimientos.

45 Ministerio de Salud- FLACSO- IECS (2013): "Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. Estudio del abordaje secuencial de la integración de programas sociales y sus resultados en la población", Plan Nacer- SUMAR, página 7.

46 La CUS se orienta a cerrar las brechas de inequidad en el acceso a los servicios de salud entre las jurisdicciones y entre los tipos de cobertura (pública, privada y de la seguridad social), para que todas las personas tengan una atención homogénea que garantice estándares de calidad, independientemente de dónde vivan o su condición socioeconómica.

En el marco de estas políticas se planteó un abordaje integral, mediante la creación de incentivos cruzados: tanto la AUH como el Plan Nacer y el SUMAR-CUS establecieron como requisito para acceder a sus beneficios la presentación del DNI, y en el caso de los niños y niñas recién nacidos, se habilitó la posibilidad de inscribirse provisoriamente con el DNI del padre, madre o tutor, hasta obtener el propio. Este ejemplo resulta central para nuestro análisis porque muestra cómo un enfoque de inclusión social en el diseño de las políticas públicas puede facilitar la obtención de la identidad de tal manera de hacer converger el derecho a la identidad como elemento habilitante para el acceso a los servicios sociales que provee el estado.

En la actualidad, el Programa SUMAR sigue vigente y se han desarrollado nuevas acciones de política pública que también aportan a objetivos de mejora de acceso a servicios sociales, como lo es el caso del **Plan Nacional de Primera Infancia**, (que depende del Ministerio de Desarrollo Social y Salud) y la **ENPI, Estrategia Nacional de Primera Infancia**, definida como una estrategia interministerial. Se propone el fortalecimiento de los Espacios de Primera Infancia (aproximadamente 1860 en todo el país) que brindan atención integral, contención y estimulación a niños/as de 45 días a 4 años de edad⁴⁷. Es importante señalar que define un objetivo estratégico referido a la identidad de las niñas y los niños en sus primeros años de vida, para lo cual se propone asegurar el acceso al DNI de todos los niños y las niñas en el momento de su nacimiento con la entrega universal del certificado de nacido vivo, la partida de nacimiento y el documento nacional de identidad⁴⁸. El programa prevé firmar convenios de colaboración con el RENAPER y la ANSES a los fines de abordar los objetivos estratégicos vinculados a la identidad legal.

Otra iniciativa relevante es el **Proyecto de Protección de Niños y Jóvenes** que se inició en 2016⁴⁹, cuyo propósito fue mejorar el diseño y el alcance de los programas de protección social para reducir inequidades, que completó información faltante de un millón y medio de niños/as a los fines de poder determinar su elegibilidad para constituirse en beneficiarios de la AUH. Esa información es clave dado que es la que permite vincular a cada niño, niña o adolescente con un hogar. Por otro lado, se propuso recuperar a 537 000 niños/as que no percibían beneficios debido a la falta de evidencia respecto del cumplimiento de las contraprestaciones (asistencia escolar o realización de controles de salud).

La tarea realizada evidenció que la base del RENAPER presentaba cierto grado de desactualización de la información, situación que puede explicarse por la desactualización tecnológica o falta de equipamiento adecuado de algunos Registros Civiles provinciales,

47 Este programa pertenece a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la Dirección Nacional de Maternidad, Infancia y Adolescencia y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a través de la Dirección Nacional de Políticas para la primera infancia y la Dirección de Fortalecimiento y Formación.

48 Cabe señalar que en Argentina la mayoría de las maternidades del sistema público posee estas oficinas en las ciudades capitales de las provincias y en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires todos los hospitales de la red pública cuentan con ellas.

49 Mediante un préstamo de USD600 millones otorgado por el Banco Mundial <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/06/30/argentina-world-bank-child-allowance-additional-15-million-children-youth>

por la falta de armonización de procedimientos, y también por las coyunturas políticas⁵⁰ en las que las diferencias entre los gobiernos provinciales y el gobierno nacional tienen una incidencia negativa en la posibilidad de compartir información.

De allí la importancia de los resultados logrados, ya que gracias a este Proyecto se registró e identificó a un millón de niños, de los cuales aproximadamente un 25 % correspondía a hogares elegibles para ser beneficiarios de la AUH dada su condición de vulnerabilidad social (mediante un trabajo articulado con el RENAPER y los Registros Civiles provinciales⁵¹). Además, se incorporaron 370 000 niños, niñas y adolescentes como nuevos beneficiarios de asignaciones familiares. En 2018, se acordó un apoyo adicional destinado a lograr la incorporación de 250 000 niños/as más en el proceso de elegibilidad de los programas de protección social antes del año 2020.

Por último, cabe mencionar la creación de la **Ventanilla Única Social, VUS** (Decreto 339/2018), cuyo objetivo es optimizar la experiencia del ciudadano en la gestión de trámites relacionados con la Seguridad Social y las prestaciones sociales⁵² a lo largo de todo el ciclo de vida, centralizando su interacción en un único organismo público: la ANSES⁵³, organismo que, – como ya se mencionó antes, tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social, con lo cual requiere de la constante actualización de datos de los beneficiarios que administra el RENAPER. Esta iniciativa amplía los puntos de acceso al DNI⁵⁴ y a la regularización de problemas de documentación, ambos necesarios para acceder a beneficios sociales.

1.5 Algunas reflexiones a modo de conclusión

Antes de detallar las conclusiones a las que arribamos, es importante volver a señalar que el objetivo del análisis realizado no ha sido establecer valoraciones evaluativas respecto de la eficiencia, eficacia e impacto de las políticas descritas. Sino que el interés estuvo centrado en poder construir algunas hipótesis – a partir de la información relevada – acerca de los aspectos de las políticas de protección social y de las de identidad legal, que facilitan sinergias en torno a objetivos de inclusión social de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

50 Campañas electorales de medio término, votación de leyes referidas a reformas laborales, previsionales o sobre otros asuntos clave en el Congreso Nacional, etc.

51 Su participación fue clave dado que estos son los generadores de los datos de identidad por tener a su cargo las inscripciones de nacimiento y tramitar los DNI.

52 Con la nueva modalidad, las personas podrán realizar ante el organismo previsional gestiones de ministerios como Interior, Obras Públicas y Vivienda; Desarrollo Social; Salud; Transporte; Energía y Minería; Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros.

53 Este organismo posee al presente una red de atención de aproximadamente 460 oficinas/ delegaciones y alrededor de 2000 puntos de atención itinerantes, y cuenta con tecnología que evita la fragmentación de gestiones y la duplicación de pedidos de información desde las distintas entidades públicas.

54 También se propone avanzar en un número único de identificación. En la fase inicial se previó instalar 40 oficinas del RENAPER en las oficinas de la ANSES y Terminales de Gestión de Trámites del RENAPER.

El análisis realizado permitió visualizar algunos indicios acerca de la existencia de una convergencia virtuosa entre la orientación de las políticas de protección social y de identidad legal en Argentina. Esto se evidencia en el hecho de que las políticas sociales estudiadas promovieron el acceso a la identidad legal, en tanto y en cuanto acreditar identidad se constituyó en un elemento básico para acceder a sus beneficios. A su vez la identidad e identificación de las personas se convirtió en el elemento organizador de la elaboración de padrones de potenciales beneficiarios/as de los programas sociales y de la asignación de prestaciones.

Paralelamente, las políticas de gestión de la identidad mejoraron los mecanismos (legales y operativos) para garantizar el acceso a la identidad y la identificación, con el objetivo de transparentar y mejorar el acceso a prestaciones sociales por parte de la población en situación de vulnerabilidad social.

Es indudable que estas políticas existen en la medida en que persisten niveles de pobreza y desigualdad social significativos que demandan acciones directas de los Estados (nacional y sub nacionales o provinciales) para dar cobertura social a los grupos desfavorecidos. Ello ha requerido cambios en la arquitectura de las políticas, en los marcos legales, así como en los requisitos para otorgar los beneficios, que a lo largo de estos 15 años configuró un modelo de vinculación entre identidad legal y protección social que se ha sostenido a pesar de las turbulencias acontecidas en el contexto político y económico del país.

Este vínculo virtuoso contribuyó en alguna medida a resolver los problemas derivados de la reproducción inter-generacional de los problemas de documentación que caracterizan a las poblaciones en situación de pobreza al mejorar el acceso a los servicios sociales, lo cual se evidencia en la ampliación de las coberturas de los programas de protección social descripta.

Por otra parte, la sinergia entre políticas de identidad legal y de protección social también aportó a una mayor transparencia en la asignación de beneficios a personas y familias, ya que se establecieron criterios objetivables (sobre la base de los datos de identidad e identificación e indicadores sociales críticos) que han tendido a sustituir viejas prácticas clientelares⁵⁵ en la asignación de los beneficios de los programas sociales.

La cronología y las orientaciones de las políticas que hemos analizado muestran que la sinergia entre ellas está siempre condicionada por los ciclos favorables y desfavorables de la economía (etapas de crecimiento y redistribución del ingreso versus etapas de crisis y retracción del gasto público, y la inversión social), y por las relaciones (más amigables o más confrontativas) entre el gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales resultantes de la alternancia democrática entre distintas fuerzas políticas.

55 Ver Rawlings, Laura; Rubio, Gloria (2005): "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", Oxford University Press on behalf of the International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK

Todo ello expresa la complejidad de la gestión de las políticas en un país federal, cuando las orientaciones y sentidos de las políticas no se comparten entre los distintos niveles de gobierno, y cuando las capacidades institucionales no son siempre equivalentes y no están alineadas para la implementación concreta de estas políticas; por lo tanto, estas capacidades tienen efectos diferenciales en los distintos contextos provinciales.

Como conclusión del análisis realizado puede decirse que, en Argentina, las innovaciones en la arquitectura del sistema de protección social ocurridas en los últimos 15 años han convertido a la política de identidad legal en un requisito indispensable para el acceso a los beneficios sociales. A partir de este momento, la identidad legal se instala como un requisito básico ordenador de la asignación de los servicios y las prestaciones se viabilizan a través de las políticas sociales, y forman parte del conjunto de herramientas que los gobiernos han implementado para facilitar o promover el acceso de la población a mejores condiciones de vida.

Por ello y dada su relevancia en la generación de esta nueva arquitectura de políticas de protección social, sería relevante propiciar procesos de evaluación que nos permitan conocer su impacto real, para así contribuir a la gestión del conocimiento en este campo.

Acrónimos

ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo para la Protección Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CUS	Cobertura Universal de Salud
DNI	Documento Nacional de Identidad
EDSA	Encuesta de la Deuda Social Argentina
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
RENAPER	Registro Nacional de las Personas
SENNAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
UCA	Universidad Católica Argentina
VUS	Ventanilla Única Social



Bibliografía

CEPAL – GTZ – IPEA (2007): "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras", documento elaborado por Pablo Villatoro para el SEMINARIO INTERNACIONAL "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas", Brasilia, Brasil.

Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP (2014): NBI: Informe Censal del Año 2010, enero 2014, Ministerio de Economía y Finanzas, Buenos Aires, Argentina.

Fiszbein, Arie; Schady, Norbert (2009): "Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura", Banco Mundial, Ediciones Mayol, Washington DC. documents.worldbank.org/curated/en/914561468314712643/Conditional-cash-transfers-reducing-present-and-future-poverty

Harbitz, Mía; Boekle- Giuffrida, Bettina (2009): "Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal. Vínculo entre la discusión teórica y la realidad operativa", Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de Trabajo, Washington DC. publications.iadb.org/en/democratic-governance-citizenship-and-legal-identity-linking-theoretical-discussion-and-operational

Harbitz, Mía; Tamargo, María del Carmen (2009): "El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión: El subregistro de nacimientos y la indocumentación desde la perspectiva de género y etnia en Bolivia, Ecuador y Guatemala". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. publications.iadb.org/publications/english/document/The-Significance-of-Legal-Identity-in-Situations-of-Poverty-and-Social-Exclusion-The-Link-between-Gender-Ethnicity-and-Legal-Identity.pdf

INDEC (2018): Informes Técnicos- Condiciones de vida. Vol. 3 N° 4, "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos" – Segundo semestre de 2018, Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Justicia- Secretaria de Derechos Humanos -UNICEF Argentina (2009): "Derecho a la identidad: dimensiones, experiencias y políticas públicas", argentina.gob.ar/justicia

Ministerio de Salud – FLACSO – IECS (2013): "Análisis del proceso institucional de generación de una política social de impacto multisectorial: el Plan Nacer y la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo. Estudio del abordaje secuencial de la integración de programas sociales y sus resultados en la población", Plan Nacer – SUMAR.

Ministerio de Salud – UNICEF Argentina (2015): "Registro de nacimientos en Argentina. Un estudio sobre la cobertura legal y estadística, unicef.org/argentina/media/751/file/Registro%20de%20nacimientos.pdf

Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina (UCA), Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADEPP) (2012): "Los indocumentados en Argentina. La cara invisible de la pobreza", uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina

Ordoñez Bustamante, D (2007): "El Subregistro de Nacimientos en Argentina: Las consecuencias". Banco Interamericano para el Desarrollo. publications.iadb.org/es/publicacion/13125/el-subregistro-de-nacimientos-en-argentina-las-consecuencias

Poder Ciudadano – Capítulo Argentino de Transparency International (2010): "Promoción de la Universalidad del Derecho a la Identidad en América Latina" Capítulo Argentina", poderciudadano.org

Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M. (2005): "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs", Oxford University Press en nombre del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial). openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16406

Rawlings, Laura; de la Brière, Bénédicte (2006): "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?", Social Safety Net, Social Protection, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial). documents.worldbank.org/curated/en/478631468332065049/Examining-conditional-cash-transfer-programs-a-rolefor-increased-social-inclusion

Repetto Fabián (2010): "Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas", en "Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didacticocurso-bogota-2011/6.-repetto-2010-jgm

Tamargo, María del Carmen (2010): "Identidad, ciudadanía y determinantes sociales: notas para la formulación de políticas públicas de gestión de la identidad personal", en "Los Registros y la Personas: Dimensiones Jurídicas Contemporáneas", Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, Lima, Perú.

(2011) "El derecho a la identidad legal: un abordaje desde el género y la etnicidad". Informe de Tesis de Maestría en Género, Sociedad y Políticas – FLACSO PRIGEPP, publicado en Cátedra UNESCO. prigepp.org/tesis.php

(2014): "Sistematización sobre las experiencias de reforma y modernización de los registros civiles en América Latina y el Caribe, y el estado de situación del registro de nacimientos y la documentación. 2005-2012". *Buenas Prácticas en Registros Civiles*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.



CENTRE OF EXCELLENCE
for CRVS Systems

LE CENTRE D'EXCELLENCE
sur les systèmes ESEC

www.CRVSystems.ca



Global Affairs
Canada

Affaires mondiales
Canada



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

We Support

