



"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DEL CENTENARIO DE MACHU PICCHU PARA EL MUNDO"

RESOLUCIÓN JEFATURAL N° 016 -2011-JNAC/RENIEC

Lima, 13 ENE. 2011

VISTO: El Oficio N° 002380-2010/GRIAS/RENIEC (30DIC2010), emitido por la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social; Informe N° 036-2010/GRIAS/SGRI/RENIEC (27DIC2010), emitido por la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad y el Informe N° 000041-2011/GAJ/RENIEC (10ENE2011), emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica;

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 183° de la Constitución Política del Perú, es competencia funcional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, mantener el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales y emitir los documentos que acrediten su identidad;

Que, el derecho a la identidad consagrado por la Constitución Política del Estado como un derecho fundamental de las personas, implica el reconocimiento de la personalidad jurídica del individuo, el derecho a tener un nombre y a ser designado por este, a estar inscritos en los registros correspondientes y a contar con los documentos de identificación que los individualice de los demás;

Que, el registro de nacimiento y la emisión del DNI se constituyen en indicadores de inclusión social, pues a partir de éstos, las personas de una nación logran oficializar su existencia legal frente al Estado, y este al tener información actualizada sobre la magnitud de la población, cuenta con herramientas para una eficiente planificación de políticas públicas y distribución de los recursos, orientados a contribuir el desarrollo y bienestar de la población;

Que, asimismo, por diversos factores de orden estructural, económico, normativo, sociocultural y/o geográfico, no todos los peruanos y peruanas acceden a dichos documentos, siendo invisibles para el Estado, situación que se acentúa tratándose de poblaciones que viven en condiciones de vulnerabilidad;

Que, en este contexto, mediante Resolución Jefatural N° 772-2005-JEF/RENIEC (11JUL2005), se aprobó el Plan Nacional de Restitución de la Identidad "Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009";

Que, a partir de un diagnóstico situacional, sobre la problemática de las poblaciones indocumentadas y las barreras de acceso a los documentos de identificación, el referido instrumento comprendía diversas acciones para prevenir la indocumentación y otorgar los documentos de identidad a los grupos priorizados (niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres de las zonas rurales, pueblos indígenas, víctimas de la violencia subversiva), habiéndose cumplido en un 86% las metas trazadas;

Que, no obstante ello, subsisten barreras estructurales, administrativas, legislativas, económicas, geográficas y socioculturales, que dificultan el acceso a la documentación y la correcta identificación de un sector de la población que requiere de una respuesta oportuna por parte del Estado a sus demandas ciudadanas;

Que, la falta de un documento de identidad se constituye en un indicador de exclusión social, al limitar el desarrollo y el pleno ejercicio de los derechos de las personas indocumentadas, acrecentando su vulnerabilidad;

Que, en tal virtud, el RENIEC convocó a diversas instituciones del Estado, de la Sociedad Civil y de la Cooperación Internacional, para elaborar un nuevo Plan Nacional, que recoja de manera integral toda la problemática de acceso a la correcta documentación de las personas indocumentadas, plantee y ejecute las mejores acciones para dotarlas de sus documentos de identificación;

Que, de acuerdo a lo recomendado por la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social, en los documentos del visto, resulta necesario informar a la población sobre los aspectos abordados en el Plan Nacional para que pueda acceder a los beneficios contemplados por este y demandar a las entidades comprometidas con su ejecución y su cumplimiento;



Que, de acuerdo con lo dispuesto en el literal l) del Artículo 14 del Reglamento de Organización y Funciones del RENIEC, aprobado por Resolución Jefatural N° 855-2010-JNAC/RENIEC (29SET2010), el Sub Jefe Nacional ejerce en forma transitoria la representación legal del RENIEC, así como la Jefatura Nacional, entre otros, cuando no se haya nombrado al nuevo titular por parte del Consejo Nacional de la Magistratura y hasta que se produzca el nombramiento correspondiente, disposición acorde con lo establecido en el numeral 73.3 del Artículo 73° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

De conformidad con lo dispuesto por la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, el Reglamento de Inscripciones del RENIEC, aprobado por Decreto Supremo N° 015-98-PCM, el Reglamento de Organización y Funciones del RENIEC aprobado mediante Resolución Jefatural N° 855-2010-JNAC/RENIEC (29SET2010) y el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS (15ENE2009);



SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Aprobar el "Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011 - 2015" y disponer su ejecución a partir del 01 de enero del 2011.

Artículo Segundo.- Reconocer la contribución de las Instituciones convocadas por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, para la elaboración del Plan Nacional, aprobado en el artículo precedente:

- 
- 
- 
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
 - Ministerio de Educación.
 - Ministerio del Interior.
 - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
 - Ministerio de Salud.
 - Defensoría del Pueblo.
 - Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).
 - Instituto Nacional del Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA).
 - Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.
 - Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).
 - Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
 - Instituto de Defensa Legal.
 - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
 - Organización de Estados Americanos.

Artículo Tercero.- Exhortar a las entidades del Estado participantes en la elaboración del Plan Nacional, a incluir los compromisos asumidos en sus correspondientes planes operativos y estratégicos, durante el periodo 2011 – 2015.

Artículo Cuarto.- Encargar a las Gerencias de Restitución de la Identidad y Apoyo Social, de Planificación y Presupuesto y de Informática, el monitoreo y sistematización de las actividades que se ejecuten en el marco del Plan Nacional.

Artículo Quinto.- Remitir el presente Plan Nacional a la Presidencia del Consejo de Ministros, al Congreso de la República y a las demás instituciones del Estado, para su conocimiento y apoyo en el logro de los objetivos y metas trazadas.

Artículo Sexto.- Encargar a la Gerencia de Imagen Institucional la difusión del contenido de la presente resolución, así como la inclusión del texto del Plan Nacional aprobado en la página web de la Institución.

Regístrese, publíquese y cúmplase.



Mag. MARIANO CUCHO ESPINOZA
Jefe Nacional (I)
REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN
Y ESTADO CIVIL



MCE/FDT/csss

**“Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación:
2011 – 2015”**





"El hombre es el único que no solo es tal como él se concibe, sino tal como él se quiere y como se concibe después de la existencia, como se quiere después de este impulso hacia la existencia; el hombre no es otra cosa que lo que él se hace"

(Jean-Paul Sartre)

**Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación:
2011 – 2015**

Estructura

Presentación
Agradecimientos
Introducción

PRIMERA PARTE

- I. Marco Normativo
 - 1.1. Marco Jurídico Internacional
 - 1.2. Marco Jurídico Nacional
- II. Marco Teórico
 - 2.1. Derecho a la Identidad
 - 2.2. Derecho al Nombre
 - 2.3. Identificación y Documentación de las Personas
 - 2.4. Persona Indocumentada
 - 2.5. Grados de Indocumentación
 - 2.6. Ciudadanía

SEGUNDA PARTE

- III. Diagnóstico Situacional
 - 3.1. Antecedentes
 - 3.2. Estimación de la Población Peruana Indocumentada.
 - 3.3. Línea Base del Plan Nacional 2011-2015.
 - 3.4. Barreras que Impiden la Documentación
 - 3.4.1. Barreras Políticas
 - 3.4.2. Barreras Administrativas
 - 3.4.3. Barreras Normativas
 - 3.4.4. Barreras Económicas
 - 3.4.5. Barreras Geográficas
 - 3.4.6. Barreras Culturales
 - 3.5. Dificultades Advertidas en el Proceso de Documentación.
 - 3.5.1. El Certificado de Nacido Vivo (CNV)
 - 3.5.2. El Acta de Nacimiento (AN)
 - 3.5.3. El Documento Nacional de Identidad (DNI)
 - 3.6. La Indocumentación y los Grupos Prioritarios.
 - 3.6.1. Personas en Situación de Pobreza
 - 3.6.2. Comunidades indígenas
 - 3.6.3. Mujeres
 - 3.6.4. Niñas, Niños y Adolescentes
 - 3.6.5. Personas con Discapacidad

- 3.6.6. Personas Adultas Mayores
- 3.6.7. Personas Víctimas de la violencia política
- 3.6.8. Personas Privadas de Libertad
- 3.6.9. Personas Trans

TERCERA PARTE

- IV. Lineamientos y Enfoques del Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2015 – 2015, en pos del Desarrollo Humano.
 - 4.1. Lineamientos del Plan Nacional
 - 4.2. Enfoques del Plan Nacional
 - 4.3. Identidad y Desarrollo Humano
- V. Visión y Misión del Plan Nacional.
- VI. Objetivos del Plan Nacional.
- VII. Actividades, Metas Anuales y Responsabilidades por Objetivo.
- VIII. Presupuesto.
- IX. Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional.

Glosario de Términos

Anexos

Bibliografía

Siglas

Directorio de los Miembros de la Comisión



A handwritten signature, possibly of the same person as the one on the seal, located at the bottom left of the page.

INTRODUCCIÓN

Es innato y cíclico en el ser humano las interrogantes de ¿quién soy? y ¿de dónde provengo?, de tal forma que en el derrotero de los procesos históricos, la condición inalienable de las personas han ido tomando distintas variables, hasta llegar a definirse en los Estados modernos, como un principio de orden inalterable adquirido por derecho propio. Por lo tanto, en este devenir se crea, se limita y delimita, se define, se hace visible, histórico, único e irrepetible; se vuelve quien es, sí mismo y no otro. En definitiva, un "ser" con una identidad particular y diferente al de los demás, pero con la necesidad de ser reconocido y ser parte de un status formal que lo involucre en la vida social de un ente corporativo.

Este ente corporativo, llamado Estado, al identificar y registrar a sus ciudadanos lo que hace es no sólo reconocer la existencia formal de quienes den cuenta de su presencia como personas, sino que al sentar su registro legal, lo que logra es dotarles del derecho fundamental a la identidad como base de sus otros varios derechos. Esto significa que, sin el registro formal del primer hecho vital (acta de nacimiento) se pone en riesgo el ejercicio de sus otros derechos, su desarrollo integral y, su condición de ser ciudadano de su propia comunidad política.

Posiblemente para países desarrollados, hablar de indocumentación puede resultar un tema de interés minúsculo, pero para nuestro contexto donde aún se evidencian un significativo número de peruanos y peruanas indocumentados y sin un registro legal de sus nombres, que afecta especialmente a niños y mujeres que habitan en zonas rurales y urbano - marginales, el hecho se deriva en una cuestión de Estado, puesto que la falta de identificación y reconocimiento jurídico de estos grupos humanos, los expone a una vida con derechos limitados donde la postergación económica, la marginación jurídica y la exclusión social, resultan ser las peores amenazas para su desarrollo.

En este sentido, la identidad y la documentación, al contener un conjunto de elementos que caracterizan y distinguen a una persona en relación a las demás, resulta siendo un derecho fundamental y un prerequisite sobre la cual se asienta toda sociedad que se asume moderna. Es por ello que la indocumentación en nuestro país, es considerado como un tema de interés nacional, porque afecta principalmente a las personas en situación de vulnerabilidad, tornándolos en sujetos invisibles para la administración estatal y limitando el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, al restringir las oportunidades de desarrollo y progreso.

Siendo deber del Estado garantizar el derecho de la identidad y ante la evidencia de peruanos y peruanas en situación de indocumentados, el RENIEC, como órgano constitucional autónomo y responsable del sistema de identificación del país, en coordinación con las organizaciones públicas y sociales, han elaborado el "**Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011 - 2015**", como complemento inmediato del "**Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas Indocumentadas 2005 - 2009**" a fin de que la brecha de no documentados se reduzca al mínimo.

Este PLAN NACIONAL DE ATENCION DE LA PROBLEMÁTICA DE LA INDOCUMENTACIÓN, como instrumento de gestión pública recoge uno de los principales problemas que limita el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de un número significativo de peruanos/as y, para hacer frente a esta situación, se plantea una serie de acciones conjuntas con las entidades del Estado y la Sociedad Civil, con el objetivo de que la población de los grupos vulnerables accedan a la documentación, poniendo especial énfasis en aquellos que viven en situación de pobreza, teniendo en cuenta para ello, los enfoques de derecho, género e interculturalidad que postulan a la equidad entre varones y mujeres, entre población de la zona urbano y rural, así como el respeto y la valoración de la diversidad y las diferencias. Son dos los lineamientos que orientan las acciones del nuevo Plan Nacional: la **restitución** de la identidad (para documentar a los indocumentados) y la **prevención** de la indocumentación, orientados a la atención de las personas con discapacidad, los

adultos mayores, los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, las personas víctimas de la violencia política los que viven en situación de pobreza y pobreza extrema entre otros. Lo que se pretende con estas directrices es reforzar las bases de una cultura de identificación a fin de que todos los peruanos estén debidamente documentados.

Con este Plan Nacional, pretendemos abarcar dos temas centrales: la documentación de los no evidenciados, la prevención de la indocumentación, para ello se han diseñado de manera articulada objetivos y acciones orientadas a informar y sensibilizar a los actores sociales (instituciones del Estado, sociedad civil, organizaciones sociales de base, población, entre otros) sobre la importancia del derecho a la identidad, a fortalecer las capacidades del Sistema Nacional de Identificación. Estructuralmente el Plan Nacional está dividido en tres partes: la primera, contiene nociones asociadas al derecho a la identidad y al nombre, a la definición de persona indocumentada a los niveles de Indocumentación y ciudadanía. Por otro lado, se detalla el conjunto de regulaciones jurídicas que protegen y garantizan el derecho a la identidad.

La segunda parte se nutre del estudio situacional de la indocumentación en el Perú, en la que se da cuenta del antecedente que condujo a la formulación del nuevo Plan Nacional, la exposición del problema a atender, seguido de un diagnóstico que da muestra de las características y particularidades de la población indocumentada, así como la descripción de las barreras estructurales y coyunturales que limitan el acceso a la documentación. También se explica el ciclo de la documentación y las barreras específicas que dificultan el acceso a los documentos de identidad sobre todo de los grupos prioritarios y en situación de pobreza, la parte final se complementa con datos referidos al avance de la documentación en el Perú.

La división por partes y contenidos se Intercalan con ensayos de reflexión sobre el concepto de identidad, ciudadanía, indocumentación, entre otros, que concluyen en el planteamiento y formulación de los componentes del nuevo Plan Nacional. En esta última parte, se exponen, además de los lineamientos generales, los enfoques de género, derechos e interculturalidad, los objetivos estratégicos, la visión y la misión, el detalle del presupuesto que implica su ejecución y el sistema de monitoreo y evaluación final.

Finalmente, la significación del **“Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011 - 2015”**, como instrumento de gestión no sólo busca abordar de manera sistemática el problema de la indocumentación en el Perú, sino compromete una forma de hacer más gobernable nuestro país al saber con precisión cuántos y quiénes somos los peruanos y donde estamos, es decir, con el despliegue de un trabajo articulado (con entidades públicas y de la sociedad civil) se pretende lograr el reconocimiento jurídico de las personas que por diversos factores se tornan invisibles, a fin de que ejerzan sus derechos en pos de la inclusión social y desarrollo humano.

Comisión de elaboración del “Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011 - 2015”

PRIMERA PARTE

I. Marco Normativo

La normatividad jurídica cumple un papel fundamental en toda sociedad, dándonos principios y pautas que se deberán cumplir para lograr el bien común. La normatividad, se genera tanto en el ámbito nacional como internacional, siendo éste último los tratados ratificados por el Estado peruano, que según la Constitución vigente forman parte del derecho nacional. Por ello, podemos hablar de un marco jurídico nacional e internacional que estructuran el derecho a la identidad, a los que nos referiremos a continuación.

1.1. Marco Jurídico Internacional

El "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", ratificado por el Perú mediante Decreto Ley N° 22128, del 28 de marzo de 1978, y la "Convención Americana sobre Derechos Humanos", ratificada por Decreto Ley N° 22231, del 12 de julio de 1978, son dos de los instrumentos de mayor importancia en el campo de los Derechos Humanos. Como se ha citado anteriormente ambos consagran el derecho humano fundamental de toda persona al reconocimiento de su *personalidad jurídica*. Igual consagración se halla en el Art. 6º de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", que además establece en su Art. 15º el derecho universal a la nacionalidad, no pudiendo privarse arbitrariamente de ésta ni de su derecho a cambiarla, a ninguna persona.

El conjunto de derechos que dan cuerpo a la *personalidad jurídica e identidad* surgen desde que el ser humano es persona. La individualización del recién nacido, en un acto que constituye el reconocimiento jurídico de su existencia, se da a través de su inscripción en un registro civil, donde se deja sentado el nombre propio que lo individualizará; derecho consagrado en el Art. 24º del "Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos".

La aplicación del referido Pacto, está a cargo del Comité de Derechos Humanos, órgano constituido por expertos independientes que supervisa su aplicación en los países. También le corresponde la interpretación del contenido de las disposiciones de derechos humanos, a través de "Observaciones Generales".

La "Observación General 17" antes mencionada, resalta la importancia del reconocimiento de la personalidad jurídica y la identidad en el caso de los hijos extramatrimoniales. Considera además que al inscribir a los recién nacidos se reduce el peligro que puedan ser víctimas de comercio, raptos u otros tratos incompatibles, con la condición humana.

Asimismo, en la "Convención Americana sobre Derechos Humanos", se destaca, además de los artículos citados, el Art. 18º que consagra el derecho al nombre propio, precisando que los apellidos del recién nacido, corresponden a los de sus padres o al menos al de uno de ellos. Prevé que en el caso de que esa práctica no sea posible, se pueda recurrir incluso, a nombres supuestos.

El Art. 20º de la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" completa el espectro del derecho a la identidad, consagrando que corresponde al sujeto la nacionalidad propia del Estado en cuyo territorio ha nacido, a menos que tuviera derecho a otra.

Adicionalmente, el Art. 17º de la "Convención Americana de Derechos Humanos", establece que la ley reconoce iguales derechos a los hijos matrimoniales y extramatrimoniales. Esta disposición se ve reforzada por el Art. 16º del "Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos" en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", que establece que todo niño tiene derecho a medidas de protección por parte de su familia, la sociedad y el Estado, independientemente de su filiación.

Otro documento internacional de referencia en el ámbito del presente Plan, es la "Declaración de los Derechos del Niño", ratificada en el Perú por Resolución N° 1386, de



fecha 20 de noviembre de 1959, que reconoce el derecho al nombre y a la nacionalidad de los niños.

Por su parte, la "Convención sobre los Derechos del Niño", ratificada mediante Resolución Legislativa N° 25278 del 4 de agosto de 1990, es uno de los cuerpos jurídicos internacionales que inciden con mayor detalle en el compromiso que los Estados tienen respecto al reconocimiento de la identidad; en su Art. 7º establece la inmediatez de la inscripción apenas se da el hecho del nacimiento, ésta va aparejada lógicamente con el derecho al nombre propio, a la nacionalidad y, en la medida en que sea posible, a conocer y ser cuidado por sus propios padres. El inciso segundo del mismo Art. 7º refuerza la importancia de la aplicación de estos derechos de conformidad con las leyes del Estado y los tratados internacionales, en aquellos casos en que exista el riesgo de que, de otro modo, el niño quede en condición de apátrida. El Art. 8º de la misma Convención refuerza este derecho, declarando la obligación que los Estados tienen de prestar asistencia y protección apropiadas para la recuperación de la nacionalidad de aquellos menores que pudieren haberla perdido.

Como se ha hecho notar, existe una vinculación entre situaciones sociales menos favorecidas y la carencia de documentación para el ejercicio de los derechos personales, como el caso de grupos vulnerables de niños, niñas, personas adultas mayores, indígenas, personas con discapacidad, entre otros. Por eso, la aprobación de la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad" y su protocolo facultativo, del año 2006 y su pronta ratificación por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa N° 29127 del año 2007, constituyen un avance fundamental en materia del derecho a la identidad. En su Art. 12º, inciso 1, se establece el derecho que las personas discapacitadas tienen al reconocimiento de su personalidad jurídica, en todas partes. Aún más específico y significativo resulta el caso de su Art. 18º, inciso 1b, que prohíbe expresamente la privación de la capacidad para obtener, poseer y utilizar documentación relativa a su nacionalidad u otra documentación identificativa, a personas discapacitadas en razón de esa condición.

Por el derecho a la identidad, que es parte de los derechos humanos fundamentales, cuya indivisibilidad es uno de los principios básicos para su aplicación, la colectividad internacional se ha percatado que constituye un instrumento para la lucha contra prácticas como el racismo y la xenofobia. Aunque carece de carácter jurídico vinculante, la "Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia", es un hito en este sentido, pues en su declaración insta a los Estados a que adopten todas las medidas posibles para garantizar que todas las personas, sin discriminación, estén inscritas en el registro y tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su identidad jurídica y les permita beneficiarse de los procedimientos y recursos legales disponibles y las oportunidades de desarrollo, así como para reducir la trata de personas.

En el plano operativo, el conjunto de textos internacionales que rigen el tema de los derechos humanos, cuentan con un sistema de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de sus disposiciones por parte de los Estados. En virtud de ello, el Perú tiene la obligación de presentar informes anuales y cuando se lo requiera la instancia respectiva sobre la situación de los derechos humanos dentro de nuestro territorio. En dichos informes debe contemplarse también lo relativo a las medidas de protección y ejercicio del derecho a la identidad.

Todas estas normas internacionales sirven como marco jurídico para la interpretación y comprensión del derecho a la identidad en el ámbito nacional, conforme se declara en la cuarta disposición transitoria de la "Constitución del Perú", que establece que las normas relativas a los derechos y a las libertades que la "Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú".

En consecuencia, corresponde al Estado peruano asumir una política integral que garantice el pleno ejercicio de los derechos humanos y, en el caso específico que nos compete, el derecho a la identidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica de los individuos. Para ello debe velar por el cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales aplicables; debe garantizar el respeto de los derechos del niño, reconociendo jurídicamente su identidad y garantizando que esta quede inscrita en los respectivos registros públicos; debe promover, en la medida de lo posible que el niño conozca y sea atendido por sus propios padres; debe establecer medidas para la pronta recuperación de sus derechos en caso del niño que se halle en condición de apátrida, y debe tomar todas aquellas otras medidas que las normas internas y externas han creado para garantizar este propósito.

1.2. Marco Jurídico Nacional

El Perú se encuentra insertado en el sistema internacional de los Derechos Humanos, por ende, antes de desarrollar los aspectos normativos específicos internos, debemos recalcar nuevamente que los tratados internacionales tienen rango de ley interna por disposición de la propia Constitución.

Más allá de las normas internacionales vinculantes, existe toda una doctrina internacional especializada en el campo de los derechos humanos, que también es una fuente de inspiración para la normativa interna.

La Constitución Política del Perú, dentro del Capítulo I, "Derechos Fundamentales de la Persona", del Título I, "De la Persona y de la Sociedad", reconoce en su Art. 2º Inciso 1, el derecho a la identidad, no quedándose en un artículo declarativo, sino que dota a este derecho de una institucionalidad para garantizar su eficacia. De esta manera el Art. 183º del Capítulo XIII, "Del Sistema Electoral", del Título IV, "De la Estructura del Estado", crea el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, como organismo encargado de velar por su efectiva vigencia.

En consecuencia, el RENIEC tiene en virtud de la propia Constitución, las funciones de inscripción de los nacimientos, matrimonios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil; mantenimiento del "Registro de Identificación de los Peruanos" con la consecuente emisión de los documentos que acreditan la identidad, entre otros.

La trascendencia de este campo de la acción estatal, llevó a los constitucionalistas a precisar aún más en el máximo rango normativo interno, las potestades de esta institución, al disponer en la Décima Disposición Final y Transitoria de la Constitución que, *"La ley establece el modo como las oficinas, los funcionarios y servidores del Registro Civil de los Gobiernos Locales y las del Registro Electoral se integran al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil"*.

Con fecha 11 de julio de 1995, se promulga la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que configura el marco organizacional y de actuación del RENIEC. En su Art. 26º se señala que el Documento Nacional de Identidad (DNI) es la única Cédula de Identidad Personal de todo peruano; de esta manera se convierte en el documento que hace operativo el derecho a la identidad, y a la par permite a su titular el ejercicio personal de sus demás derechos y actuar en una multiplicidad de situaciones en la realidad de las relaciones socio-jurídicas, lo que en la práctica es el ejercicio real de los derechos.

La misma Ley indica también que el DNI es otorgado a todos los peruanos nacidos dentro o fuera del territorio de la República desde la fecha de su nacimiento (Art. 31º). Precisa que se utiliza para identificarse, sufragar, para intervenir en actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales, realizar actos notariales, ser nombrado funcionario público, obtener pasaporte, inscribirse en el sistema de seguridad o previsión social, entre otras.



(Art. 26º de la Ley Nº 26497 y el Art. 84º del Decreto Supremo Nº 015-98-PCM, Reglamento de Inscripciones del RENIEC).

El Art. 41º de la misma Ley establece la obligatoriedad del registro del estado civil de las personas, siendo imprescindible e irrenunciable el derecho a solicitar la inscripción de los hechos y actos relativos a la identificación y el estado civil. La no inscripción en el Registro del Estado Civil de las personas impide la obtención del DNI y la expedición de constancia alguna por el RENIEC (Art. 43º).

Sobre el derecho al nombre, nuestro Código Civil contiene un Título especial (Título I, "Derecho de las Personas", del Libro I, "De las Personas") estableciendo el derecho y el deber de llevar un nombre que debe incluir los apellidos (Art. 19º). Es importante la modificación instituida mediante Ley Nº 28720 del 25 de abril del 2006 que, congruente con la tendencia al pleno reconocimiento de los derechos humanos independientemente de la filiación, y con la realidad o problemática social que sobre el tema se da en nuestro país, modifica el Código Civil, disponiendo que al hijo le corresponde el primer apellido del padre y el primero de la madre (Art. 20º); y que de tratarse de un hijo nacido fuera del matrimonio, en la inscripción realizada sólo por el padre o la madre, podrá revelar el nombre del otro progenitor u optar la madre por inscribir a su hijo con sus dos apellidos. En el primer caso, no se genera vínculo filial entre el hijo y el progenitor que no ha declarado, estando obligado el registrador a notificar al presunto progenitor sobre tal hecho.

Otros derechos vinculados con el tema de la identidad que son tratados por el Código Civil son:

- En caso de adopción, el adoptado debe llevar los apellidos del o de los adoptantes (Art. 22º);
- En caso de recién nacido de padres desconocidos, corresponde al Registrador el atribuir un nombre a dicho niño (Art. 23º).
- La inscripción en los registros de estado civil constituye prueba del nombre (Art. 25º).
- El derecho a ser designado por su propio nombre (Art. 26º)
- La prohibición de usurpación de nombre (Art. 28º)

El derecho a la identidad y a la inscripción también es recogido por el Código de los Niños y Adolescentes, derecho que incluye tener un nombre y apellidos, una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer y llevar el apellido de sus padres. Es obligación del Estado preservar este derecho inscribiendo a la persona y evitando situaciones de alteración, sustitución o privación ilegal, bajo la sanción penal aplicable.

La Ley 29032, de fecha 04 de junio del 2007, ordena la expedición de una nueva partida o acta de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad o maternidad se realiza con posterioridad a la fecha de inscripción. La norma deroga el Art. 387 del Código Civil, sobre los medios probatorios de la filiación extramatrimonial.

El Decreto Ley Nº 22175, de fecha 10 de mayo de 1978, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, señala que en cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste, del Jefe de la Comunidad (Art. 20º).

La Ley Nº 29312, de fecha 18 de diciembre del 2008, Ley que regula el procedimiento de Reposición de Partidas de Nacimiento, Matrimonio y Defunción destruidas o desaparecidas por negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos, se constituye en otro instrumento para la lucha contra la indocumentación pues flexibiliza el procedimiento para recuperar los registros, creando un mecanismo por el cual en aquellos casos en los que éstos últimos hubieran desaparecido, la persona no se quede desprovista de las partidas que constituyen prueba de su identidad. Constituye un avance importante en el proceso de restitución de la

identidad a todos los peruanos que se vieron afectados por este problema y previene la indocumentación.

La Ley N° 29462, de fecha 27 de noviembre del 2009, establece la gratuidad de la Inscripción del Nacimiento de la Primera Copia Certificada del Acta de Nacimiento y de la expedición del Certificado de Nacido Vivo y amplía el plazo de 30 a 60 días calendario para la inscripción ordinaria en las oficinas registrales del RENIEC; y a 90 días, si el nacimiento se produjo en lugares de difícil acceso como son centros poblados alejados, zonas de frontera, zonas de selva y ceja de selva, comunidades campesinas y nativas. La ley es explícita y deja atrás una de las principales barreras administrativas que impedían que las personas concretaran su registro.

La Ley N° 29462, es una norma socialmente innovadora. No se puede permitir que la falta de recursos económicos, genere situaciones de indocumentación. Tampoco las distancias geográficas deben ser ignoradas, por lo que resulta adecuada la flexibilización de los plazos a fin de dar mayores posibilidades para que las personas puedan iniciar el ciclo de la documentación con la obtención del Certificado de Nacido Vivo y de la Partida de Nacimiento.

En un sentido amplio, el marco normativo no está constituido únicamente por documentos que tienen un carácter normativo propiamente dicho, sino por textos que desarrollan las disposiciones legales y que pueden ser aprobados por disposiciones de menor rango, o por disposiciones de carácter administrativo. En la práctica, sin embargo, constituyen fuente de deberes y derechos en la actuación de las instituciones públicas y de los administrados, por lo que es conveniente tenerlos presente dentro del marco jurídico del presente Plan.

Es el caso del "Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010", aprobado por Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES del 12 de septiembre del 2005, que promueve y garantiza el pleno ejercicio de los derechos civiles, políticos y ciudadanos tanto de mujeres como de varones. Se plantea promover acciones estratégicas de nivel nacional y subnacional para disminuir la indocumentación de mujeres en todo el ciclo de vida, especialmente las más pobres, que viven en zonas rurales y en condiciones de alta vulnerabilidad.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH, del 07 de junio del 2002, contempla como uno de sus resultados esperados el goce y ejercicio del derecho al nombre y a la identidad para todos los niños y niñas. Actualmente se encuentra en proceso de formulación el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2011-2021 y se encuentra en proceso de formulación el resultado, metas e indicadores relativos al ejercicio de este derecho fundamental por parte de las niñas, niños y adolescentes.

El Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-MIMDES, del 23 de diciembre del 2008, tiene como objetivo lograr la inclusión y participación plena de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida social. Contiene líneas estratégicas orientadas a ampliar la cobertura del Registro Nacional de la Persona con Discapacidad, mejorando las técnicas de inscripción y coordinando acciones con el RENIEC campañas de certificación gratuita de la discapacidad, donde se identifican y son atendidos grupos de población que no cuentan con documentación.

A este conjunto de normas deben sumarse aquellas que reflejan la política de Estado orientadas a afrontar el reto de la indocumentación y disminuir la brecha de la exclusión social, destacando entre estas las normas que incorporan en el presupuesto por resultados, el programa estratégico de acceso a la documentación para otorgar el acta de nacimiento y el DNI en forma gratuita a las personas en situación de pobreza, así como aquellas que para una planificación eficiente del gasto público apuntan a crear una base única de

beneficiarios de programas sociales, que establecen al DNI como requisito para acceder a los mismos.

En la misma línea, debemos mencionar al Decreto de Urgencia N° 044-2010, publicado en el diario El Peruano el 25 de junio de 2010, a través del cual el Poder Ejecutivo dictó las medidas económicas y financieras para la identificación de la población de 0 a 14 años del país a través del otorgamiento del Documento Nacional de Identidad (DNI) de forma gratuita durante los años fiscales 2010 y 2011, por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, con la finalidad de brindar acceso al derecho a la identidad, así como fortalecer el acceso y el seguimiento de las intervenciones efectuadas por el Estado a favor de la población de menores recursos, en materia de servicios de salud, educación y de carácter social.

Adicionalmente, también debemos considerar, la Ley de Presupuesto del Sector Público aprobado para el año fiscal 2011, en cuyo artículo 12°, referido a las “medidas en la focalización en programas sociales”, señala que a partir del año 2011 la incorporación de nuevos beneficiarios de los programas sociales o de subsidios del estado, (...) será necesario que se identifiquen con el DNI. Asimismo, en su sexagésima séptima disposición complementaria final, establece que las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y locales deben asumir como prioridad en su gestión el logro de los resultados a favor de la población, a través del incremento del acceso de la población a la identidad.

Como se puede apreciar en el marco normativo descrito, presenta una visión integral del derecho a la identidad que abarca desde la protección que brinda el Estado, hasta los atributos inherentes al mismo que asisten a cada individuo, como el derecho al nombre (el cual incluye los apellidos), el derecho a la nacionalidad, el derecho a conocer a los padres y gozar de su protección, en la medida de lo posible, el derecho a la identificación y ejercicio de la ciudadanía a través del DNI, entre otros, que garantizan la plena realización del ciudadano en una sociedad de derechos y deberes organizada sobre la base de la democracia.

II. Marco Teórico

La convivencia en una sociedad democrática moderna, se sustenta en la plena vigencia de los derechos humanos, organizados en civiles y políticos, seguidos de los económicos, sociales y culturales, para finalmente complementarse con los derechos de tercera generación, relacionados al medio ambiente y al desarrollo cultural de los pueblos¹. A esta evolución generacional de nuestros derechos, se suma el gradual reconocimiento de la ciudadanía.

En este sentido Toranzo (2006:607); considera que “el derecho al nombre o a la identidad es el derecho humano básico que da cuenta de la existencia de las personas y de la posibilidad de ejercer los otros derechos”. De lo citado se infiere que, el derecho a la identidad y el reconocimiento jurídico de prenombrados y apellidos es esencial en el ámbito de las tres generaciones de los derechos humanos. Es decir, sin la inscripción legal del acta de nacimiento, no se podrá tener acceso al Documento Nacional de Identidad (DNI) y sin este documento, no se podrá ejercer el derecho a elegir y ser elegido como autoridad, tampoco se podrá legalmente ser propietario de una vivienda, a acceder a un trabajo formal o simplemente no se podrá tener acceso a los programas sociales del Estado.

Así pues, con todo lo elemental que parezca, el derecho al nombre, a la identidad, y a su reconocimiento legal, se convierte en un elemento importante para la protección de la persona humana por parte de la sociedad y del Estado. Del acceso a esos derechos depende que las personas no evidenciadas puedan acceder a todos sus derechos. Sin el asiento formal del acta de nacimiento se genera una barrera que limita el pleno ejercicio del resto de los derechos, en consecuencia se bloquea el proceso de ejercicio de la ciudadanía.

¹ A esta clasificación de los derechos, Aguilar Cuevas, Magdalena, denomina “Las tres generaciones de los derechos humanos” cuyo enfoque de análisis se fundamenta en base a su progresiva cobertura. Para más ampliación de la información, véase el análisis y clasificación en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf.

2.1. Derecho a la Identidad

En nuestro ordenamiento constitucional², el derecho a la identidad esta considerado como parte de los derechos fundamentales de la persona, que a juicio de Rubio (1999:129,130) debe ser interpretado en relación con varios otros elementos, como: el Código Civil, que en su Art. 19^o tipifica el derecho al nombre; el Art. 30^o de la Constitución Política del Perú (CPP), que establece, el derecho a la ciudadanía; el Inciso 21 del Art. 2^o de la CPP, que reconoce el derecho a la nacionalidad, entre otros³, los cuales garantizan su respeto como exigencia de la dignidad humana.

El Tribunal Constitucional define el derecho a la identidad, como:

"...el derecho que tiene todo individuo o ser reconocido estrictamente por lo que es y por el modo como es. Vale decir, el derecho a ser individualizado conforme a determinados rasgos distintivos (nombres, seudónimos, registros, herencia genética, características corporales, etc.) y aquellos otros que se derivan del propio desarrollo y comportamiento personal, más bien de carácter subjetivo (ideología, identidad cultural, valores, reputación, etc.)..."⁴

La identidad desde su acepción lexicológica se define como, "el conjunto de rasgos propios de un individuo o de una colectividad que los caracterizan frente a los demás"⁵, atributos propios y originales que define a un individuo como único (persona) pero en medio de semejantes (grupo humano, comunidad). En esta perspectiva Mesía, (2004:106) conceptúa la identidad, como la autoconciencia que el individuo tiene de sí mismo como un ser único, irrepetible y distinto de los demás.

Para Rubio (1999:129,130), el derecho a la identidad cubre una amplia gama de derechos establecidos en la Constitución, la identidad tiene una significación particular y actúa sistemáticamente como una protección adicional a la persona. En este orden de ideas, este derecho supone reconocer a cada persona, en cuanto ser único y no intercambiable.

Fernández Sessarego (1990:148), ensaya una definición más amplia, al definir la identidad personal como un complejo de elementos esenciales vinculados entre sí, de los cuales unos son de carácter predominantemente físico, mientras que otros son de la más variada índole, ya sea esta psicológica, cultural, ideológica, política, profesional. Estos múltiples elementos según él, son los que configuran el ser uno mismo.

La doctrina del derecho, también concibe dos ámbitos de la identidad; la estática, que guarda relación con los caracteres objetivos constantes como: el nombre, la filiación, la fecha de nacimiento, entre otros datos; y, la dinámica que se constituye de elementos como: el político, espiritual, religioso, cultural, entre otros. Son dos dimensiones de la identidad que coexisten en uno y a la vez constituyen los rasgos diferenciadores de cada persona frente a los demás⁶.

De los referentes conceptuales citados, concebimos la identidad como un derecho fundamental que deriva del derecho a la dignidad de las personas, constituido por un conjunto de elementos con rasgos propios y originales, que identifican y diferencian a las personas frente a los demás, es esta individualidad, con rasgos y particularidades cuantitativas y cualitativas, estáticas y dinámicas, la que conforma la realidad de lo que cada uno es. Por tanto, el reconocimiento formal de los nombres y la posición del

² La CPP – 1993, expresa en su artículo 2, veinticuatro incisos referidos a los derechos fundamentales que guardan relación inmediata con la construcción de la identidad de las personas. Para el cumplimiento cabal de estos derechos, es vital el reconocimiento jurídico de las personas, sólo a partir de este reconocimiento formal, las personas tendrán la posibilidad de hacerse de los otros derechos. Es posible asumir un nombre, pero si este no es reconocido por el Estado, se crean barreras que limitan el ejercicio de los demás derechos y sin ellos el proceso de ciudadanía se atrofia.

³ Derecho al nombre, contenido en el artículo 19 del código civil, derecho a la ciudadanía, señalado en el artículo 30 de la CPP, derecho a la nacionalidad propia reconocido por el inciso 21 del artículo 2 de la CPP.

⁴ El Tribunal Constitucional, máximo órgano intérprete de la CPP, asume esta definición a partir de la sentencia recaída en el expediente N° 2273-2005-PHC/TC.

⁵ Para mayor referencia, véase, http://huscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=identidad

⁶ Referencia tomado del Plan Nacional de Restitución de la Identidad 2005 – 2009, página 41.

Documento Nacional de Identidad, constituyen la base de la identidad de las personas y es pieza fundamental sobre la cual se asienta toda sociedad democrática.

2.2. Derecho al Nombre

Declara la "Convención Americana sobre los Derechos Humanos", en su artículo 18^º, que "toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos". El Código Civil, en correspondencia con el Inciso 1 del Art. 2^º de la Constitución Política del Perú, interpretado de conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por el Perú, le dan tratamiento al derecho en mención; constituyendo el nombre un derecho esencial para el ejercicio pleno de los demás derechos.

Asimismo, ante el Poder Judicial se tramita el "Proceso No Contencioso de Adición o supresión de Nombre", el mismo que tiene por finalidad incluir o suprimir un prenombre al nombre consignado en el Acta de Nacimiento; pues muchas veces los prenombrados registrados por los padres no son de buen agrado por los hijos cuando estos alcanzan la mayoría de edad; entendiéndose que el nombre comprende los prenombrados de acuerdo al género de las personas seguido por sus apellidos.

Para Ochoa (2006:235), las personas naturales son individuos del género hombre, y para singularizarlas y distinguirlas unas de otras, el derecho hace uso de varios signos jurídicos, como el nombre. Pero a juicio de Joaquín-Juan Forner y Delaygua⁷, el nombre, es concebido como el conjunto de signos escritos y fonéticos capaces de individualizar por sí mismo a una persona física, es decir, con independencia de su significado intrínseco.

Desde la dimensión social el nombre es una expresión más de la identidad personal que consiste en el empleo de varias palabras o fonemas para designar a una persona. Es el medio de identificación e individualización de las personas, aquello que nos hace únicos y diferentes frente a los demás. Como derecho inherente a la personalidad, constituye un derecho innato como el derecho a la vida, la libertad, el honor.

El nombre, como forma obligatoria de designación de las personas, es la expresión social del derecho a la identidad constituido por el prenombre (o nombre de pila, elegido libremente por quien tiene la facultad de imponerlo al recién nacido) y los apellidos (designación común de una estirpe y cada individuo lo porta en razón de su pertenencia al grupo que se distingue por ese apelativo. Además permite distinguir los lazos de parentesco).

En este orden de ideas, el derecho al nombre es parte del derecho a la identidad además de ser un prerequisite para el cumplimiento de los demás derechos, toda vez que resguarda el medio por el cual se identifica a una persona en la sociedad y se le individualiza distinguiéndola de las demás personas, es un derecho inalienable no mutable a gusto o decisión arbitraria, salvo, por causa justificada o autorizada por un juez.

2.3. Identificación y documentación de las Personas

Según el "Diccionario de la Real Academia Española", la identificación es la acción y el efecto de identificar o identificarse.⁸ El verbo identificar, por su parte, es definido como el reconocimiento si una persona es quien dice ser.

En materia registral y sobre la base de las funciones previstas por la ley N^º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), se entiende por identificación a la acción que realiza el RENIEC para inscribir a las personas en su Registro, emitiéndose como consecuencia el DNI. Es preciso señalar que la

⁷ Citado por, Ochoa G., Oscar E. En su libro, "Personas Derecho Civil I". Universidad Católica Andrés Bello, Caracas Venezuela 2006. Pág. 235.

⁸ Diccionario de la Lengua Española. Tomo II. Vigésima Segunda Edición 2001. Pág. 1745.

documentación comprende un circuito que se inicia con la expedición del Certificado de Nacido Vivo (CNV), documento base para el registro del acta de nacimiento⁹ que se constituye en fuente para la emisión del DNI, el cual permite identificar a su titular mediante la fotografía e impresión dactilar y otros datos.

Por otro lado, la Real Academia de la Lengua Española señala que documentar “es justificar la verdad de algo con documentos” y que la documentación está dada por el “documento o conjunto de documentos, preferentemente de carácter oficial, que sirven para la identificación personal o para documentar o acreditar algo”. Es decir que el RENIEC, no sólo otorga los documentos identificatorios de las personas, sino que además debe acreditar la existencia de los documentos que los sustentan.

2.4. Persona Indocumentada.

Es todo peruano o peruana que por diversos factores no poseen o no tienen acceso al documento oficial que promueve y concreta el Estado entre sus ciudadanos para que ejerzan plenamente sus derechos fundamentales y en igualdad de condiciones.

2.5. Grados de Indocumentación.

- a) **Indocumentación Absoluta:** Se presenta cuando la persona no ha sido inscrita en el Registro del Estado Civil y como consecuencia de ello carece del acta de nacimiento y por ende no puede obtener el DNI.
- b) **Indocumentación Relativa:** Comprende a las personas parcialmente documentadas, que están o estuvieron inscritas en el Registro del Estado Civil y/o en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales, presentándose los siguientes supuestos:
 - Personas con acta de nacimiento pero sin DNI.
 - Personas cuyas actas de nacimiento presentan errores, omisiones o enmendaduras, que las tornan inadmisibles para el trámite del DNI.
 - Personas afectadas por la destrucción, deterioro o pérdida de los libros registrales donde se encontraban asentadas sus actas de nacimiento.
 - Personas que aun cuentan con una Libreta Electoral, documento que desde el año 2004 no tiene validez identificatoria ni legal.
 - Personas que tienen DNI pero no cuentan con el Acta de Nacimiento.

2.6. Ciudadanía.

La comisión considera que el Estado debe procurar la satisfacción legítima de los derechos fundamentales, velar por la equidad y la igualdad ante la ley entre los peruanos y peruanas por lo que el Plan Nacional entiende la acepción jurídica de la ciudadanía en el sentido más amplio, extendiendo este derecho a los niños, niñas y adolescentes, a fin de que se genere en ellos, el sentimiento de pertenencia a nuestra sociedad política¹⁰.

⁹ El Artículo 39 de la LEY Nº 29467, en cuya virtud se modifican entre otros, artículo 47º de la Ley núm. 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, establece que para la inscripción de nacimiento se deberá presentar “ certificado de nacimiento o documento similar o, en su defecto, cualquiera de los siguientes documentos: partida de bautismo, certificado de matrícula escolar con mención de los grados cursados o Declaración jurada suscrita por dos (2) personas en presencia del registrador. El registrador no puede solicitar mayor documentación” que la señalada.

¹⁰ Definición hecha para argumentar sobre si, ¿son las mujeres y hombres indígenas ciudadanos en nuestro país?, para mayor referencia, consultar “Educación Electoral y Promoción del voto de los Electores Indígenas y las Mujeres Rurales”, Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, Elecciones Regionales y Municipales 2002, Lima, 2002, página 25.

SEGUNDA PARTE

III. Diagnóstico Situacional

3.1. Antecedentes.

La indocumentación se constituye en un indicador de exclusión social que acrecienta la situación de vulnerabilidad de determinados grupos humanos, en la medida que reduce sus oportunidades de progreso y desarrollo y las limita en el ejercicio pleno de sus derechos y libertades fundamentales, tornándolas en muchos casos invisibles para el Estado. Esta problemática obedece principalmente a causas de orden estructural y coyuntural que demandan de una intervención oportuna por parte del Estado.

En este contexto, siendo RENIEC el órgano rector del sistema de identificación en el marco de sus funciones constitucionalmente asignadas, desde el año 2003, viene implementando una política social de acercamiento a la ciudadanía, orientada a dotar del documento de identidad a las poblaciones tradicionalmente excluidas y en situación de mayor vulnerabilidad, trabajando de manera consensuada y articulada con diversas instituciones.

Cabe agregar que a efectos de visibilizar y atender de manera integral la problemática que afrontan las personas indocumentadas, RENIEC en el año 2004, convocó a diversas instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, seleccionadas en función a sus competencias y experiencia de trabajo vinculada con la temática del desarrollo social, la promoción, protección y defensa de los derechos ciudadanos y la atención a las poblaciones excluidas para que integren la Comisión encargada de la Elaboración, presentación y ejecución del Plan Nacional de Restitución de la Identidad "Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009".

Dicho Plan, basó sus lineamientos de intervención en dos ejes fundamentales, la restitución de la identidad para otorgar documentos de identidad a las personas indocumentadas y la prevención de la indocumentación, para evitar el incremento de los no evidenciados en el país, priorizando –durante su ejecución– la realización de acciones de información y sensibilización, sobre la importancia de una correcta documentación, dirigidas a las autoridades y a la población, así como actividades orientadas a reducir y/o superar las barreras de orden económico, cultural, administrativo, legislativo y geográfico, a fin de hacer accesible el registro de nacimiento y la obtención del DNI a las poblaciones más vulnerables flexibilizando los procedimientos de documentación y haciendo más accesible el servicio registral.

Es de resaltar que merced del trabajo consensuado entre el RENIEC, instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, se logró cumplir el 85% de las metas trazadas en referido instrumento, siendo los logros más significativos, una considerable reducción del universo de personas indocumentadas, la dación de las Leyes N° 28720 y 29312, que regulan la construcción de la identidad de los hijos de padres sin vínculo matrimonial y el procedimiento de reposición de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción destruidas o desaparecidas por negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos, respectivamente, así como la incorporación del componente identidad en las encuestas censales y la inclusión de la temática de identificación como política de Estado¹¹ en las normas presupuestales, y como indicador de gestión de los programas sociales y los gobiernos locales.

¹¹El Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013, como documento que define las estrategias para la mejora de la calidad del gasto, señala que la mala focalización y la falta o deficiente identificación de los beneficiarios, genera en los programas sociales pérdidas por casi 1,000 millones de soles anuales entendidas por las altas filtraciones, la duplicación de los beneficiarios, las suplantaciones en las que EsSalud, identificó que no menos del 10% de su presupuesto anual financiaba suplantaciones. Por ello para lograr una mayor eficiencia de los recursos públicos, plantea que los esquemas de focalización deben complementarse con la elaboración de un Registro Único de Beneficiarios en base al DNI.

No obstante ello, aún quedan tareas pendientes para abordar de manera integral la problemática de la indocumentación y contar con un marco jurídico adecuado a las demandas ciudadanas y a la documentación de los grupos humanos sumergidos en el anonimato (sin acta de nacimiento, sin DNI o con acta de nacimiento que deben ser previamente rectificadas, reconstituidas o respuestas), asumiendo este reto el RENIEC en alianza con Entidades del Estado y la Sociedad Civil, plantea la ejecución del nuevo "Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011-2015", para erradicar la indocumentación y fomentar la construcción de una cultura de la documentación, en una sociedad moderna, justa y democrática.

3.2. Estimación de la Población Peruana Indocumentada

Nuestro ordenamiento constitucional consagra (en el artículo 44^º de la Constitución) como deber primordial del Estado¹², no sólo la defensa de la soberanía para proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, sino también, la obligación de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, a fin de promover el bienestar general.

De esta responsabilidad, de amparo estatal, destaca –como derecho básico para el ejercicio de los otros derechos, el derecho al nombre y a la identidad, sobre los cuales tiene competencia funcional el RENIEC, quien como órgano rector del sistema de identificación, implementa mecanismos y articula esfuerzos para que todos los peruanos, en particular los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, accedan en igualdad de oportunidades al reconocimiento y registro oficial de sus hechos vitales y actos civiles, no obstante, este propósito institucional exige conocer la magnitud del problema de la indocumentación.

Así, al 30 de abril del 2010, las proyecciones elaboradas por la Sub Gerencia de Estadística de la Gerencia de Planificación y Presupuesto del RENIEC, en base a los datos del último Censo de Población y Vivienda - 2007, señalan que en el Perú existe una población total de 29'764,951 peruanos, de los cuales 4'719,961 personas aún no cumplen con la etapa final del ciclo de la documentación (no tienen DNI), lo que en términos porcentuales representa el 15.86%. De la cifra total de peruanos, el 15.42% corresponde a los menores de 18 años de edad y, la diferencia, 0.43%, concierne a los mayores de edad, las que equivalen a 4'590,965 y 128,996 respectivamente, tal como se detalla en la siguiente tabla.

¹² Constitución Política del Perú de 1993.

Tabla N° 02

POBLACIÓN ESTIMADA DE MAYORES Y MENORES DE EDAD (TOTAL SIN DNI)

Departamento	Mayores*			Menores**			Total		
	Población Total	Población Sin DNI	%	Población Total	Población Sin DNI	%	Población Total	Población Sin DNI	%
Lima	6,544,124	23,970	0.37	2,837,819	1,041,241	36.69	9,381,943	1,065,211	11.35
Piura	1,098,482	11,148	1.01	692,996	324,021	46.76	1,791,478	335,169	18.71
Cusco	769,145	5,688	0.74	518,525	263,435	50.80	1,287,670	269,123	20.90
Cajamarca	885,445	10,588	1.20	613,455	256,362	41.79	1,498,900	266,950	17.81
La Libertad	1,107,962	9,231	0.83	650,511	249,754	38.39	1,758,473	258,985	14.73
Puno	780,652	4,034	0.52	540,342	253,168	46.85	1,320,994	257,202	19.47
Loreto	539,611	9,604	1.78	415,172	217,104	52.11	954,783	246,708	25.84
Lambayeque	777,617	5,340	0.69	436,964	238,238	54.52	1,214,581	243,578	20.06
Junín	785,360	6,409	0.82	405,761	235,056	47.41	1,281,121	241,465	18.85
Huánuco	442,707	5,538	1.25	356,249	178,072	49.99	798,956	183,610	22.98
San Martín	457,094	6,111	1.34	313,882	174,737	55.67	770,976	180,848	23.46
Ancash	732,382	5,449	0.74	424,110	168,994	39.85	1,156,492	174,443	15.08
Arequipa	882,025	3,635	0.41	409,414	152,725	37.30	1,291,439	158,860	12.31
Ucayali	265,418	3,821	1.44	187,308	121,019	64.61	452,726	124,840	27.58
Callao	644,914	2,329	0.36	306,757	102,256	33.33	951,671	104,585	10.99
Amazonas	229,636	4,511	1.96	177,105	97,351	54.94	406,831	101,862	25.04
Ayacucho	365,701	2,244	0.61	295,132	95,543	32.37	660,833	97,787	14.80
Ica	515,129	1,854	0.36	266,062	92,743	34.86	781,191	94,527	12.11
Huancavelica	248,394	1,516	0.61	230,869	73,864	31.99	479,173	75,380	15.73
Apurímac	240,552	1,495	0.62	187,738	73,403	39.10	428,290	74,896	17.49
Pasco	195,492	1,414	0.85	118,397	51,405	43.42	283,859	52,819	18.61
Tacna	213,208	688	0.32	99,118	36,123	36.44	312,326	36,811	11.79
Tumbes	136,474	1,127	0.83	76,540	30,998	40.50	213,014	32,125	15.08
Madre de Dios	69,232	967	1.40	43,330	25,257	58.29	112,562	26,724	23.30
Moravia	120,897	285	0.24	53,722	18,098	33.66	174,669	18,393	10.52
TOTAL	19,017,583	128,905	0.68	10,747,418	4,590,965	42.72	29,764,951	4,719,961	15.86

Fuente: Datos Proporcionados por GPP – RENIEC y elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS.

* Datos estimados al 30 de abril del 2010

** Datos estimados al 15 de diciembre del 2010

El resultado del Censo Nacional del 2007, también muestra que la población de menores de 18 años es mucho más amplia respecto a la cantidad de mayores sin DNI, con promedios de 42.72% y 0.68% respectivamente, lo cual deja notar una diferencia de más de 42 puntos porcentuales entre estos dos grupos.

El análisis por departamentos, revela que las ciudades con mayor densidad poblacional concentran los más altos índices de personas indocumentadas. Lima, por ejemplo, como una de las principales urbes y la más grande del país aglutina una población de menores y mayores sin DNI que asciende a 1'041,241 y 23,970 respectivamente, lo cual representa el 22.57% en relación al total de la población sin DNI. Es decir, de los 4'719,961 de indocumentados a nivel del país, 1'065,211 se concentra en el departamento de Lima.

Una medida similar se registra en las circunscripciones de Piura, Cusco, Cajamarca La Libertad, Puno y Loreto, donde la alta densidad poblacional se corresponde con una mayor tasa de indocumentados. Situación medianamente contraria se observa en el departamento de Arequipa, debido a que la elevada densidad demográfica no guarda relación con el número de personas indocumentadas, es decir, el grado de homogeneidad relativa de los casos anteriores no se reflejan en las cifras de indocumentados que muestra el Departamento de Arequipa que es de 3,635 de mayores y 152,175 de menores sin DNI.

De acuerdo a las regiones naturales, Cusco y Loreto son los departamentos de la sierra y selva, respectivamente, quienes presentan los indicadores más altos de indocumentados. Loreto, la jurisdicción más extensa del país, encabeza la lista de la región selva con 9,604 adultos y 246,708 menores de 18 años de edad sin DNI. Similar situación se refleja en la región sierra, donde el departamento de Cusco presenta el



índice más elevado de no documentados con 5,688 y 263,435 personas entre mayores y menores.

En el otro extremo, están los departamentos de Moquegua, Madre de Dios, Tumbes, Tacna y Pasco, quienes presentan una baja incidencia de indocumentación, respecto a las otras circunscripciones. Estos reducidos índices parecieran responder a la baja densidad poblacional y a su mediana extensión territorial (excepto madre de Dios y Pasco que poseen territorios relativamente extensos).

Son predominantemente las regiones de la selva (Loreto, Amazonas, Ucayali) las que tienen los más altos índice de indocumentación, respecto a su población total, alcanzando el 2% (excepto Ucayali) en mayores de edad y superando el 54% en menores.

De la población total sin DNI, es decir, de los 4'719,961 peruanos y peruanas indocumentados, el 2,73% (en absoluto 128,996) corresponde al componente de los mayores de edad y el 97,26% (en absoluto 4'590,965) restante, guarda relación con la población de menores de 18 años.

A nivel de género, son las mujeres mayores de 18 años quienes presentan mayores índices de personas sin DNI 56.61%, frente a un 43.39% de varones, lo que en términos porcentuales representa una diferencia de 13.21. Sin embargo en el caso de los menores de 18 años esta situación se contrapone a la de los adultos debido a que la cifra de varones indocumentados (50.84%), es superior a la de mujeres (49.16%), ver cuadro siguiente:

Tabla N° 03
POBLACIÓN DE MENORES Y MAYORES, HOMBRES Y MUJERES SIN DNI

Departamento	Mayor**					Menor**				
	Hombre	%	Mujer	%	Total	Hombre	%	Mujer	%	Total
Amazonas	1,727	38.28	2,784	61.72	4,511	49,493	50.84	47,858	49.16	97,351
Ancash	1,877	34.45	3,572	65.55	5,449	85,883	50.82	83,111	49.18	168,994
Apurímac	612	40.94	883	59.06	1,495	37,280	50.79	36,121	49.21	73,401
Arequipa	1,659	45.64	1,976	54.36	3,635	77,615	50.82	75,110	49.18	152,725
Ayacucho	951	42.38	1,293	57.62	2,244	48,545	50.81	46,998	49.19	95,543
Cajamarca	3,926	37.08	6,662	62.92	10,588	130,309	50.83	126,053	49.17	256,362
Callao	1,204	51.7	1,125	48.3	2,329	51,997	50.85	50,259	49.15	102,256
Cusco	2,376	41.81	3,310	58.19	5,686	133,904	50.83	129,531	49.17	263,435
Huancavelica	564	37.2	952	62.8	1,516	37,545	50.83	36,319	49.17	73,864
Huánuco	2,502	45.18	3,030	54.82	5,538	90,514	50.83	87,358	49.17	178,072
Ica	898	48.44	950	51.56	1,848	47,141	50.83	45,602	49.17	92,743
Junín	2,682	41.85	3,727	58.15	6,409	119,476	50.83	115,577	49.17	235,056
La Libertad	3,700	40.08	5,531	59.92	9,231	126,923	50.82	122,829	49.18	249,754
Lambayeque	2,259	42.3	3,081	57.7	5,340	121,120	50.84	117,118	49.16	238,238
Lima	11,090	46.27	12,880	53.73	23,970	529,471	50.85	511,770	49.15	1,041,241
Loreto	4,595	47.89	5,005	52.11	9,604	120,567	50.85	116,537	49.15	237,104
Madre de Dios	511	52.84	456	47.16	967	12,838	50.83	12,419	49.17	25,257
Moquegua	127	44.56	158	55.44	285	9,192	50.79	8,906	49.21	18,098
Pasco	642	49.4	772	54.6	1,414	26,124	50.82	25,281	49.18	51,405
Piura	4,734	42.47	6,414	57.53	11,148	164,765	50.85	159,256	49.15	324,021
Puno	1,723	42.71	2,311	57.29	4,034	128,685	50.83	124,483	49.17	253,168
San Martín	2,655	43.45	3,456	56.55	6,111	88,836	50.84	85,901	49.16	174,737
Tacna	363	52.76	325	47.24	688	18,369	50.85	17,754	49.15	36,123
Tumbes	699	62.02	428	37.98	1,127	15,756	50.83	15,242	49.17	30,998
Ucayali	1,895	49.59	1,920	50.41	3,821	61,538	50.85	59,481	49.15	121,019
TOTAL	55,977	43.39	73,019	56.61	128,996	2,333,891	50.84	2,257,074	49.16	4,590,965

Fuente: Datos Proporcionados por GPP – RENIEC y elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS.

* Datos estimados al 30 de abril del 2010

** Datos estimados al 15 de diciembre del 2010

En las Regiones de Amazonas, Ancash, Cajamarca y Huancavelica se registra un alto índice de mujeres mayores indocumentadas que superan el 60%.

El análisis desagregado por área de residencia revela que de los 4'590,965 de menores de edad sin DNI, 2'778,898 corresponde al ámbito rural, esta cifra equivale a un 60.53%. A diferencia de la esfera rural, en el ámbito urbano marginal se registra 1'812,067

menores quienes no cuentan con el DNI, lo que en cifras porcentuales representa un 39.47%, tal como se detalla en el siguiente cuadro:

POBLACIÓN DE MENORES DE EDAD: SIN DNI POR ÁREA DE RESIDENCIA
15 de Diciembre del 2010

DEPARTAMENTO	RURAL		URBANO MARGINAL		TOTAL
	SIN DNI	%	SIN DNI	%	SIN DNI
Amazonas	85,383	71.27	27,988	28.73	97,353
Ancash	80,844	47.72	88,350	52.28	169,994
Apurímac	40,366	54.98	33,046	45.02	73,401
Arequipa	86,878	58.26	63,747	41.74	152,725
Ayacucho	39,806	41.77	55,835	58.23	95,643
Callamarca	143,873	56.16	112,389	43.84	256,262
Callao	0	0.00	102,258	100.00	102,258
Cusco	181,059	68.73	82,378	31.27	263,436
Huancavelica	30,602	41.43	43,282	58.57	73,884
Huánuco	123,083	69.12	54,889	30.88	178,972
Ica	39,898	43.02	52,646	56.98	92,543
Junín	151,569	64.49	83,468	35.51	235,036
La Libertad	132,445	53.03	117,309	46.97	249,754
Lambayeque	184,110	77.28	54,128	22.72	238,238
Lima	597,152	57.35	444,089	42.65	1,041,241
Loreto	182,090	76.80	55,066	23.20	237,156
Madre de Dios	19,814	77.26	5,743	22.74	25,557
Moquegua	11,465	63.35	6,633	36.65	18,098
Pasco	31,085	60.47	20,320	39.53	51,405
Piura	217,742	67.20	106,279	32.80	324,021
Puno	144,863	57.22	108,305	42.78	253,168
San Martín	130,459	74.66	44,279	25.34	174,737
Tacna	21,092	58.39	15,031	41.61	36,123
Tumbes	21,583	69.66	9,405	30.34	30,988
Ucayali	85,811	79.17	23,208	20.83	121,019
TOTAL	2,778,898	60.53	1,812,067	39.47	4,590,965

Fuente: Datos Proporcionados por GPP – RENIEC y elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS.

Los cinco departamentos con amplios bolsones de menores indocumentados en el ámbito rural son: Ucayali (79.17%), Lambayeque (77.28%), Madre de Dios (77.26%), San Martín (74.66%) y Amazonas (71.27%) y, en la esfera urbano marginal, destacan las circunscripciones de: Huancavelica, Ayacucho, Ica, Ancash y La Libertad, con porcentajes que ascienden a 58.57%, 58.23%, 56.98%, 52.28% y 46.97, respectivamente.

En relación a la población de mayores de edad, las cifras estadísticas muestran que en el ámbito rural y urbano marginal habitan 55,942 y 73,054 personas sin DNI, respectivamente, lo que en términos porcentuales representa un 1.22% y 0.51% respecto a la población por zona.

POBLACIÓN DE MAYORES DE EDAD: SIN DNI POR ÁREA DE RESIDENCIA
30 de abril del 2010

DEPARTAMENTO	RURAL		URBANO MARGINAL		TOTAL
	SIN DNI	%	SIN DNI	%	SIN DNI
Amazonas	3,322	73.64	1,180	26.36	4,511
Ancash	2,906	53.33	2,543	46.67	5,449
Apurímac	1,006	67.29	489	32.71	1,495
Arequipa	1,166	32.08	2,469	67.92	3,635
Ayacucho	1,138	50.71	1,106	49.29	2,244
Callamarca	7,049	66.58	3,539	33.42	10,588
Callao	0	0.00	2,329	100.00	2,329
Cusco	3,090	54.32	2,598	45.68	5,688
Huancavelica	1,266	83.51	250	16.49	1,516
Huánuco	3,801	68.63	1,737	31.37	5,538
Ica	394	21.25	1,460	78.75	1,854
Junín	4,121	64.30	2,288	35.70	6,409
La Libertad	3,687	39.04	5,544	60.96	9,231
Lambayeque	2,130	39.89	3,210	60.11	5,340
Lima	1,220	5.09	22,750	94.91	23,970
Loreto	4,915	51.18	4,689	48.82	9,604
Madre de Dios	550	56.88	417	43.12	967
Moquegua	101	35.44	184	64.56	285
Pasco	1,132	60.06	752	39.94	1,884
Piura	4,762	42.72	6,386	57.28	11,148
Puno	2,383	59.07	1,651	40.93	4,034
San Martín	3,647	59.68	2,464	40.32	6,111
Tacna	243	35.32	445	64.68	688
Tumbes	389	32.74	758	67.26	1,147
Ucayali	1,544	40.41	2,277	59.59	3,821
TOTAL	55,942	43.37	73,054	56.63	128,996

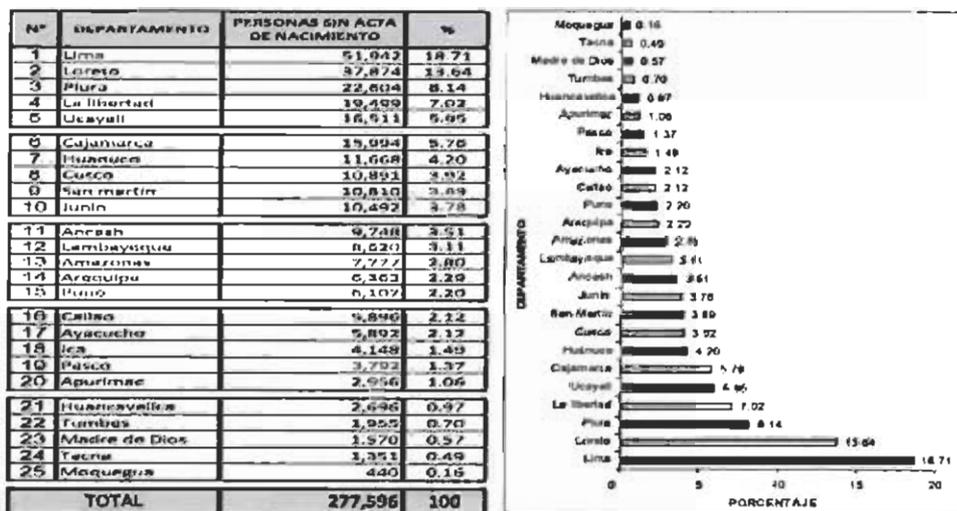
Fuente: Datos Proporcionados por GPP – RENIEC y elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS.

Por otro lado y en relación al registro del primer hecho vital, es preciso señalar que antes del Censo Nacional 2007 "XI de Población y VI de Vivienda", no se tenía una estimación certera de cuántos peruanos y peruanas estaban en situación de indocumentados y, sin el asiento formal de su Partida de Nacimiento. Es seguro que las cifras de los no evidenciados –antes del último censo– reflejaban proyecciones con limitaciones de orden técnico, puesto que los cálculos fueron sólo aproximaciones en cuanto al número de personas sin Acta de Nacimiento.

Sin embargo, hoy los resultados censales revelan que cerca del 1% (uno) de la población total no ha dado cuenta de su existencia como miembro de la comunidad, debido a que aún no sea plasmado su reconocimiento formal con el Acta de Nacimiento, es decir, 277,596 peruanos, entre mayores y menores de 18 años de edad, no se encuentran inscritos en el Registro Civil.

Tabla N° 04

POBLACIÓN DE MENORES Y MAYORES SIN ACTA DE NACIMIENTO POR DEPARTAMENTO*



* Fuente: "Censo Nacional" XI de Población y VI de Vivienda 2007 – INEI, y elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS.

La más alta frecuencia de casos con personas sin Acta de Nacimiento se presentan en los departamentos de Lima, Loreto, Plura, La Libertad y Ucayali, cinco circunscripciones donde la incidencia del no registro del primer hecho vital asciende al 53.47%, es decir, más de la mitad de esta población residen entre estas jurisdicciones, pero sobre todo en los departamentos de Lima y Loreto, cuya proporción sumada se estima en un 32.35%.

Situación contraria se observa en los departamentos de Huancavelica, Tumbes, Madre de Dios, Tacna y Moquegua, lugares donde la incidencia de personas sin asiento registral, se reduce al extremo que sumados alcanza un 2.89% en relación al resto de la población sin Acta de Nacimiento.

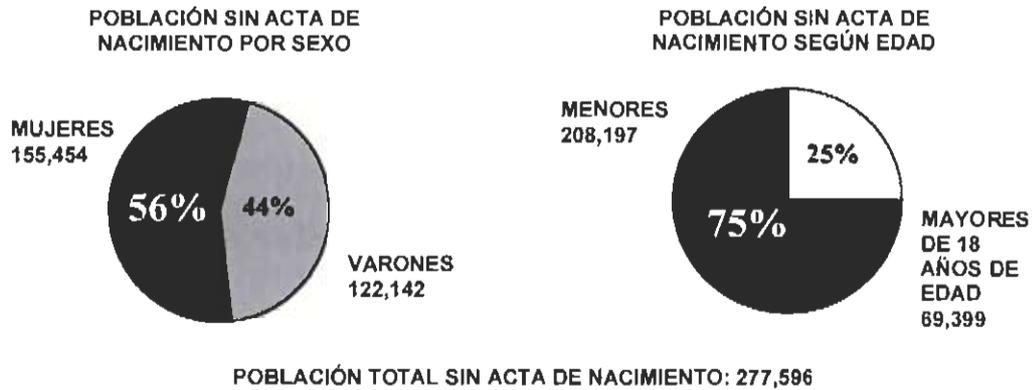
Respecto a lo antes señalado podemos concluir que de acuerdo al gráfico 01, se revela que existe una mayor proporción de mujeres sin asiento registral, en relación a la población de varones, con promedios que ascienden a 56% y 44% respectivamente, con una diferencia de 12 unidades porcentuales.

Asimismo muestra que el promedio de menores sin partida de nacimiento asciende a un 75% en comparación al 25% que corresponde a los mayores de 18 años de edad.



Gráfico* N° 01

POBLACIÓN SIN ACTA DE NACIMIENTO, POR SEXO Y SEGÚN EDAD



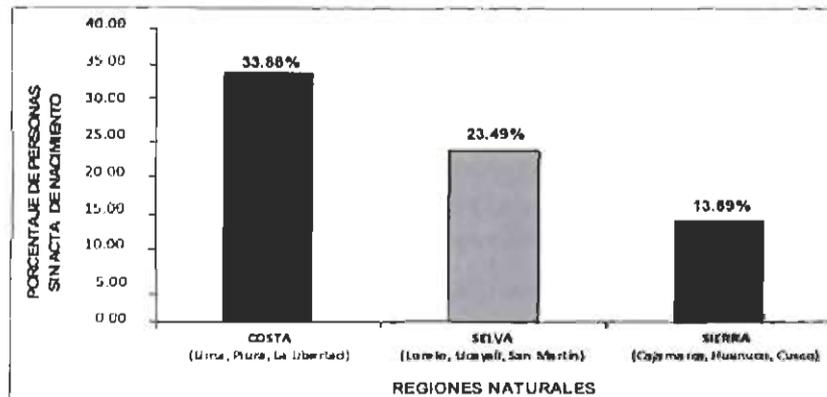
* Elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS, en base a los resultados del "Censo Nacional" XI de Población y VI de Vivienda 2007 - INEI.

El análisis de acuerdo a las regiones naturales, muestran que, en la costa las personas sin Acta de Nacimiento se concentran en los departamentos de Lima, Piura y La Libertad, que sumados asciende al 33.88%, es decir, más de un tercio de la población sin acta de nacimiento, residen entre estos tres territorios. En la región selva, Loreto, Ucayali y San Martín, encabezan la lista con un índice total del 23.49%, (casi una cuarta parte en relación al total nacional), seguido de Cajamarca, Huánuco y Cusco, que registran una incidencia común del 13.89%. La suma porcentual de los departamentos citados asciende a 71.25% respecto al total de personas sin Acta de Nacimiento, lo que significa que la mayoría de la población sin partida de nacimiento se distribuye entre estos nueve departamentos, tal como se describe en el gráfico siguiente.

Gráfico* N° 02

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SIN ACTA DE NACIMIENTO, POR REGIÓN NATURAL

(considerando los tres primeros departamentos por región)



* Elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS, en base a los resultados del "Censo Nacional" XI de Población y VI de Vivienda 2007 - INEI.

La distribución por grupo etareo de las personas sin Acta de Nacimiento, muestra que la escala de la población de uno a cinco años de edad, se traduce (según el censo del 2007) en 132,335 personas, cuyo porcentaje asciende al 47.67%, es decir, este segmento de edad congrega cerca de la mitad del total de indocumentados. Otra fracción importante lo constituyen los segmentos de menores de un año y el grupo de 65 a más años de edad, con el 23% y 15% de personas sin partida de nacimiento, respectivamente. Cabe

señalar que, entre estos tres grupos etarios se concentran el 86.24% de personas sin acta de nacimiento.

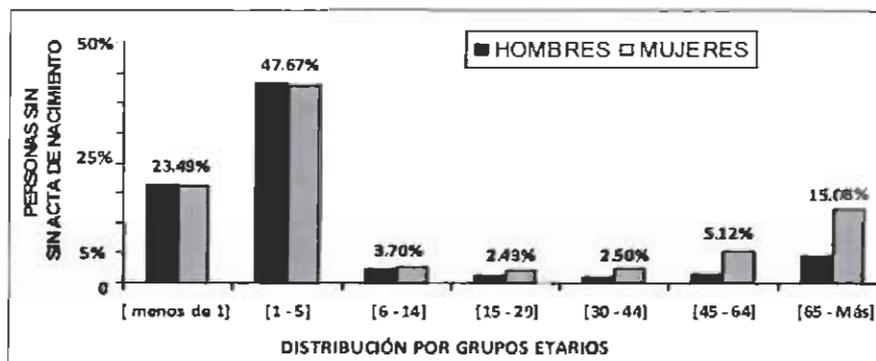
Tabla N° 05
POBLACIÓN SIN ACTA DE NACIMIENTO POR GRUPOS DE EDAD Y POR GÉNERO*

GRUPO ETARIO	SIN ACTA DE NACIMIENTO			
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
Menores de un año	33,073	32,140	65,213	23.49
De 1 a 5 años	66,670	65,665	132,335	47.67
De 6 a 14 años	5,000	5,276	10,276	3.70
De 15 a 29 años	2,491	4,258	6,749	2.43
De 30 a 44 años	2,161	4,792	6,953	2.50
De 45 a 64 años	3,353	10,856	14,209	5.12
De 65 a más años	8,843	33,018	41,861	15.08
TOTAL	121,591	156,005	277,596	100

* Elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS, en base a los resultados del “Censo Nacional” XI de Población y VI de Vivienda 2007 - INEI.

Gráfico* N° 03

POBLACIÓN SIN ACTA DE NACIMIENTO POR GRUPOS DE EDAD Y POR GÉNERO



* Elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS, en base a los resultados del “Censo Nacional” XI de Población y VI de Vivienda 2007 - INEI.

Finalmente, cabe resaltar que actualmente los pocos estudios y análisis concretos de ciudadanos y ciudadanas sin acta de nacimiento y sobre todo con problemas de partidas mal asentadas (omisiones de datos, enmendaduras, datos mal consignados), destruidas, deterioradas o mutiladas, por hechos fortuitos o actos delictivos, muestran la volatilidad y la complejidad de la situación, puesto que las cifras ascienden al 30% aproximadamente.

Los detalles cualitativos y cuantitativos hasta aquí descritos, tanto de personas sin DNI y sin Acta de Nacimiento nos conducen a plantear la línea base sobre la cual se programan los objetivos y las metas del “Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011-2015”.

3.3. Línea de Base del Plan Nacional 2010 - 2014

La proyección de ciudadanos y ciudadanas sin DNI, alcanza el 15.86%, en relación de la población a nivel nacional, es decir 4'719,961 personas no cuentan con el Documento Nacional de Identidad, tal como se detalla en el cuadro:

Tabla N° 06:
PERSONAS MAYORES Y MENORES SIN DNI*

PERSONAS	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
MAYORES	55,977	73,019	128,996	2.73
MENORES	2,333,891	2,257,074	4,590,965	97.27
TOTAL	2,389,868	2,330,093	4,719,961	100

* Proyección realizado por la Sub Gerencia de Estadística – RENIEC y Elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS

Además se estima que cerca del 1% del total de peruanos y peruanas permanecen en la invisibilidad absoluta, puesto que no cuentan con el reconocimiento formal que evidencie su existencia como miembro sujeto de derechos del sistema jurídico nacional.

Tabla N° 07:
PERSONAS MAYORES Y MENORES SIN ACTA DE NACIMIENTO**

SIN ACTA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	%
MENORES	91,607	116,590	208,197	75
MAYORES	30,535	38,864	69,399	25
TOTAL	122,142	155,454	277,596	100

** Proyección estimada INEI, "Censo Nacional" 2007. Cuadro elaborado por el equipo técnico de la Sub Gerencia de Restitución de la Identidad – GRIAS

En definitiva, la línea base sobre la cual se programan las metas del Plan Nacional, se estima en 4'719,961 personas sin DNI, entre menores y mayores de edad. De esta cifra, se proyecta documentar (de manera prioritaria) con el DNI a 4'534,371 peruanos calificados por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) como pobres extremos, muy pobres y pobres, lo que corresponde, según el mapa de pobreza, a los quintales 1, 2 y 3, respectivamente, a fin de que se reduzca al mínimo la brecha social existente. Asimismo, se plantea documentar a 277,628 personas con el asiento del hecho vital básico (acta de nacimiento).

Cabe destacar que las personas que a la fecha poseen Libreta Electoral, constituye otro componente de indocumentación no considerado dentro de la línea base debido a factores que dificultan la plena identificación de esta población.

3.4. Barreras que Impiden la Documentación

La Comisión entiende que la documentación es la puesta en práctica de mecanismos que garantizan a todos los peruanos y peruanas el ejercicio de su derecho a la identidad, entendido éste último, como la expresión del derecho al nombre y a la identidad. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados en la ejecución del PNRI 2005 - 2009, el problema de acceso a estos derechos aún subsisten (aunque en menor magnitud en términos cuantitativos).

El principal problema para ejercer el derecho a la identidad en el Perú es su escaso reconocimiento y valoración como derecho fundamental y como llave para el acceso a la vida social, política y económica en el país. Esto conlleva a que a lo largo del ciclo de documentación, que se inicia con Certificado de Nacido Vivo y concluye con la obtención del DNI, se encuentren una serie de barreras que impiden que determinados sectores de la sociedad, sobre todo las poblaciones más vulnerables, no accedan a este importante derecho.

Por otro lado, la realidad de la problemática revela un cierto grado de complejidad para su atención en la medida en que se encuentra relacionada con las características de una

población con niveles de exclusión y pobreza extrema, en la que se evidencian casos de actas mal asentadas, destruidas, desaparecidas, entre otros.

Es importante tener en consideración que los principales problemas que se presentan a continuación no resultan ser aislados unos de otros sino que, por el contrario, se vincula formando, por lo general, una suerte de circuito que requiere necesariamente de la adopción de soluciones integrales que contemplen todos estos aspectos.

De no hacer frente al problema de la indocumentación y a las múltiples barreras que hasta hoy impiden el reconocimiento formal de peruanos y peruanas que viven en situación de vulnerabilidad, la complejidad de esta situación podría persistir o agravarse.

3.4.1. Barreras Políticas

Desde el inicio de nuestra vida republicana, la indocumentación en el Perú ha constituido un problema de orden estructural debido, por una parte, debido a la falta de institucionalidad y organización estatal y, por otra, a la inestabilidad y desencuentro político y social continuo.

Una expresión de ello, es que las autoridades políticas no han percibido el valor demográfico de un sistema nacional de identificación fortalecido con una base de datos donde se registren los hechos vitales de la población y la información básica sobre cada peruano y peruana que permita a su vez planificar de manera eficiente las políticas públicas incluidas las políticas sociales y el presupuesto nacional, al saber con claridad, que regiones cuentan con mayor incremento poblacional, dónde se concentra la mayor parte de la población y cuál es su situación económica.

Si bien en el contexto nacional el avance es mayor por cuanto el tema de la documentación se encuentra posicionado, aún persiste el desconocimiento y falta de voluntad política en algunos ámbitos del sector público, así por ejemplo en los gobiernos regionales y locales no se ha incluido en sus agendas compromisos y roles proactivos que coadyuven a la restitución de la identidad de la población más vulnerable.

3.4.2. Barreras Administrativas

Muchas veces el personal que labora en el sistema de identificación (registradores civiles, personal de salud, entre otros) es removido o trasladado de su cargo, debilitando el alto nivel de especialización que requiere dicha función.

De esta manera el personal que labora en el sistema de identificación, no siempre cuenta con el perfil profesional que exige la Ley N° 26497, además requiere de una permanente capacitación basada en la normatividad registral vigente, calidad de atención y conocimientos de las características socio culturales de la población. Así, la volatilidad en el cargo sumada a la escasa actividad de capacitación del personal registral (poco informados o mal capacitados debido al sistema centralizado de capacitación) confluyen en un número considerable de actas de nacimiento mal asentadas.

Cabe agregar que si bien no se cuenta con información estadística oficial sobre la dimensión de las actas mal asentadas, se estima que cerca del 30% presentan datos mal consignados, errores, omisiones o enmendaduras, presentándose los mayores índices en las zonas rurales del país. Es menester anotar que en el marco del proceso de incorporación de los registros civiles al RENIEC, la Sub Gerencia de Procesamiento de los Registros Civiles del RENIEC, reporta al 28 de octubre de 2010 que de las 3,679,554 actas digitalizadas en el sistema de registros civiles, 1,017,570 presentan algún tipo de observación, lo que responde el 28% aproximadamente.



Adicionalmente, se ha visto que en las OREC de las zonas alejadas (comunidades nativas, centros poblados y comunidades campesinas), el material registral (libros registrales, formatos, etc.) no llegan oportunamente a los registradores civiles, debido a que no se cuenta con un sistema de distribución fluido y oportuno. Este escenario se presenta con mayor frecuencia en las municipalidades más alejadas, donde se aprecia que la Oficina de Registro Civil carece de facilidades y equipamiento adecuado para su funcionamiento, a diferencia de los concedidos a las otras áreas municipales.

Por otro lado, en algunos establecimientos de salud, se imponen costos para la obtención del original y del duplicado del Certificado de Nacido Vivo y en algunas Oficinas de Registro Civil se imponen costos para realizar la inscripción de nacimientos en el plazo ordinario o extraordinario y para la emisión de una copia del acta para la tramitación del DNI por primera vez¹³.

En algunos casos, de haber superado los plazos legales para obtener el certificado de nacido vivo o para realizar la inscripción del nacimiento, se imponen costos no considerados en la legislación, lo que vulnera el principio de legalidad, constituyéndose en cobros indebidos.

3.4.3. Barreras Normativas

El Perú es heterogéneo, pluricultural, multiétnico y multilingüe con una considerable población rural, de allí que pese a los esfuerzos desplegados al hacer de las leyes registrales, normas acordes a la realidad de las poblaciones más vulnerables, aún subsisten aquellas barreras que limitan la adecuada documentación de los grupos poblacionales reconocidos como prioritarios. Así, se emiten normas que no consideran los patrones culturales de cada sociedad, aplicable en ocasiones solo a un sector de la población, generalmente urbano.

Los documentos normativos que regulan los procedimientos registrales han sido modificados continuamente, lo que ha venido generando confusión en los registradores civiles de las OREC.

Por otro lado, el cuerpo normativo en materia de registro civil es bastante amplio, frente a ello tenemos que el nivel de instrucción del registrador, en muchos casos, no le permite conocer, comprender e identificar los supuestos de aplicación de cada norma o directiva, guía de procedimiento e instructivo, no obstante las capacitaciones impartidas que constituyen un agente paliativo pero no soluciona el problema de forma integral, por la espaciada periodicidad de las capacitaciones.

Otra arista de esta barrera tiene que ver con el lenguaje empleado en los documentos normativos, tanto las guías de procedimiento, las directivas como los instructivos son redactados en un lenguaje ininteligible para los registradores civiles de muchas OREC. No resultan de fácil lectura e interpretación para su correcta aplicación, es decir, el tecnicismo jurídico impide de alguna manera la aplicación correcta de la norma.

De otro lado, la falta de difusión suficiente de las normas emitidas en materia de derecho a la identidad entre los registradores civiles y la población, ocasiona su desconocimiento, así por ejemplo, el Ministerio de Salud estableció hace 6 años, la gratuidad de la emisión del Certificado de Nacido Vivo (CNV) en todos los establecimientos de salud públicos y privados¹⁴; sin embargo se ha evidenciado casos en que esta norma es desconocida por el personal de salud, sobre todo, de aquél que labora en los lugares más distantes del interior del país.

¹³ Ley 29462, Ley que establece la gratuidad de la inscripción del nacimiento, de la primera copia certificada del acta de nacimiento y de la expedición del certificado de nacido vivo; y modifica diversos artículos de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), de fecha 28 de noviembre de 2009.

¹⁴ Resolución Ministerial N° 389-2004-MINSA

Este problema se agrava cuando aun conociendo la norma, deliberadamente se plantean en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos cobros por trámites que deben ser gratuitos contraviniendo normas de mayor jerarquía. Así el Reglamento de Inscripciones del RENIEC, Decreto Supremo N° 015-98- PCM dispone la gratuidad de las inscripciones, sin embargo, las municipalidades, a cargo del manejo administrativo de las Oficinas de Registros Civiles, establecen tasas por inscripción de los nacimientos. Algunas municipalidades también establecen cobros para la emisión de la primera copia certificada de la Partida de Nacimiento, a pesar que por ley ésta es gratuita.

Por tales motivos, es importante establecer mecanismos de difusión oportuna de las normas y efectuar el seguimiento de su cumplimiento.

3.4.4. Barreras Económicas

Si tenemos en cuenta el último reporte del INEI, el 34.8% de la población vive en situación de pobreza, de los cuales un grupo importante de peruanos y peruanas habita las zonas rurales. En tal sentido, para la obtención del DNI en estos lugares, los costos de documentación, se elevan debido a factores de orden administrativo y geográfico (se calcula que la inversión para la obtención del DNI promedia los 100 soles como mínimo), sustentados en gastos de traslado a las oficinas de tramitación, de gestiones para obtener los requisitos, de horas de viaje, de horas laborales no remuneradas, de hospedaje, de alimentación, entre otros. Estos costos directos e indirectos, imposibilitan el acceso al DNI.

Para revertir esta situación, el Estado debe continuar respondiendo y asignando los recursos presupuestales necesarios a fin de garantizar la plena vigencia del derecho a la identidad a través de su acceso oportuno y universal mediante la gratuidad del DNI por primera vez a todos los peruanos y peruanas.

Cabe destacar que desde el 2007 los órganos del Estado cumplen sus proyecciones en parte, por medio del Presupuesto por Resultados (PpR)¹⁵, al mismo tiempo las autoridades encargadas de la aprobación presupuestal propician que las entidades estatales utilicen como fuente de financiamiento la recaudación de sus propios recursos (Recursos Directamente Recaudados –RDR-), cuando el Estado debe promover, facilitar y garantizar el derecho a la identidad de todos los peruanos y peruanas de forma oportuna y universal.

3.4.5. Barreras Geográficas

La legislación peruana en temas de identificación no ha superado las consideraciones de los distintos espacios geográficos. En el interior del país la característica más habitual de residencia se traduce en la atomización de zonas habitadas y la dispersión de sus habitantes, por ejemplo, un Centro Poblado en relación al siguiente, se encuentran separados por cerros, ríos y accidentes geográficos naturales que ameritan horas y a veces días de viaje utilizando caminos intransitables e inconclusos o trochas que exigen viajes en acémila a pie o en transporte de carga con poca capacidad e inseguros. En otros casos es necesario utilizar el transporte fluvial, aunque cuyo costo requiere de mayor inversión¹⁶.

¹⁵ El Presupuesto por Resultados es una metodología de presupuestación orientada a que los gastos que ejecuta el Estado se encuentren sustentados en cambios concretos en la mejora de la calidad de vida de las personas (Ministerio de Economía y Finanzas 2008: 2).

¹⁶ Si bien se ha flexibilizado mediante Resolución Jefatural N° 887-2009/INAC/RENIEC la ampliación de inscripción de nacimientos en 90 días en Comunidades Nativas y Centros Poblados, cuyas funciones registrales hayan sido autorizadas por RENIEC (de conformidad con lo dispuesto por el Art. 51° de la Ley N° 26497, modificado por la Ley N° 29462), las especiales circunstancias geográficas de estos pueblos requerirá de una comun cación constante entre el personal registral de estas zonas y el ente encargado de la difusión y la aplicación de dicha disposición.

Es importante que las instituciones involucradas en el sistema de identificación extiendan o descentralicen sus servicios a zonas rurales y acudan a los centros poblados, comunidades campesinas y nativas.

En tal sentido, para obtener efectos positivos, las instituciones deben estudiar también su demarcación jurisdiccional ya que en algunos casos encontramos oficinas del sistema de identificación cercanas a un pueblo al que no pueden atender, por no estar comprendido dentro de sus límites de intervención.

3.4.6. Barreras Culturales

La característica multicultural y plurilingüe de nuestro país determina la existencia de barreras culturales que pasan desde la diferenciación étnica hasta diferencias de género.

La multiplicidad de aspectos culturales ha incidido e incide en el mantenimiento de la indocumentación, principalmente en las zonas rurales de la sierra y selva de nuestro país.

Una de ellas es la lingüística, si consideramos que cerca de cuatro millones de peruanos y peruanas hablan quechua, aymara o alguna lengua amazónica, siendo entre los indocumentados/as un porcentaje importante el que se comunica exclusivamente en alguna de estas lenguas. De allí que las limitaciones de “comprensión” entre el registrador y los y las indocumentados/as, hace pervivir esta situación de indocumentación, siendo principalmente afectados los adultos mayores y las mujeres adultas de las áreas rurales. Situación que asimismo genera problemas de error u omisión en la inscripción de las partidas de nacimiento lo que deriva, generalmente, en un indocumentado adulto/a.

Un aspecto directamente relacionado con lo señalado en el párrafo anterior, es la desinformación y desconocimiento de la normatividad que garantiza la posesión de los documentos de identidad para todos y todas, y que está asociada a la escasa comprensión de las normas vigentes en materia de identidad, escritas en castellano.

Otro aspecto a considerar es el de las relaciones patriarcales. En las sociedades tradicionales andinas donde a la mujer se la vincula directamente con la familia y el hogar, mientras que el varón es visto como “jefe de hogar” representando a su familia y a la comunidad; por tanto a diferencia del varón, la mujer no requiere de documentos de identidad, mucho menos si es “vieja”.

A esta situación se suma que en determinadas zonas rurales se cree que la responsabilidad de la documentación es del varón porque se lo asocia con “los papeles”. Esto indicaría que aún en aspectos que atañen a las mujeres tan directamente como es su derecho a tener una identificación, las decisiones estarían siendo tomadas con y por otras personas como el cónyuge, padre y/o hermanos y que se explicaría por la marcada percepción que la mujer tiene respecto a la idoneidad del varón –esposos, hermanos o padres- para realizar estos trámites de documentación, como si fuese un “asunto y/o responsabilidad de los varones”.

Esto, mostraría la percepción femenina de la relación “natural” del varón con el espacio público, cuyas implicancias se observan en la muy limitada participación de las mujeres en los mecanismos de gestión y toma de decisiones de sus comunidades y localidades.



A handwritten signature in black ink.

3.5. Dificultades Advertidas en el Proceso de Documentación.

En nuestro país se reconocen dos documentos de identidad: la Partida o Acta de Nacimiento y el DNI¹⁷. No obstante, para obtenerlos se requiere cumplir con requisitos y procedimientos previos. Este procedimiento de identificarnos totalmente, que culmina con la obtención del DNI, se denomina "Ciclo de la Documentación".

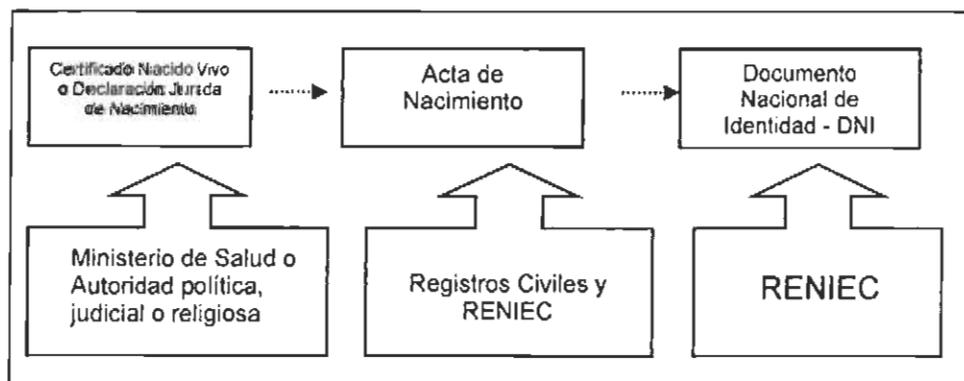
Así el proceso de la documentación se inician con un documento llamado "Certificado de Nacido Vivo", que es expedido por el Ministerio de Salud a través de los hospitales y clínicas públicas y privadas; es requisito para la inscripción y obtención del Acta de Nacimiento, la cual a su vez, es requisito para la tramitación del DNI.

Sin embargo, para el asentamiento o inscripción de nacimiento en el registro civil, en base a la Ley 29462 del 28 de noviembre de 2009, que modifica el Artº 46º, 47º y 51º de la Ley 26497, Ley Orgánica del RENIEC, se establece que debe presentarse cualquiera de los siguientes documentos:

- a) Certificado de nacimiento expedido por profesional competente (médico, obstetra o enfermero con título reconocido por el Estado) o constancia otorgada por persona autorizada por el establecimiento de salud, de haber atendido o constatado el parto. Incluye al personal autorizado de instituciones de salud pública y privada¹⁸.
- b) Partida de bautizo, certificado de matrícula escolar con mención de los grados cursados o declaración jurada de dos (2) personas en presencia del registrador,

La norma vigente en su intento de regular el procedimiento de la inscripción al contexto sociocultural del país refiere que "el registrador no puede solicitar mayor documentación que la establecida en el presente artículo", del mismo modo amplía de treinta (30) a sesenta (60) días el plazo de inscripción ordinaria y en aquellas zonas rurales de difícil acceso como los Centros Poblados o Comunidades Nativas donde exista oficinas de registros civiles autorizadas por el RENIEC el plazo es de noventa (90) días.

Gráfico N° 04: Ciclo de la Documentación



Aunque líneas arriba se ha explicado los factores estructurales y coyunturales que obstaculizan la identificación de la persona, es preciso anotar que la obtención de cada uno de los documentos señalados en el Ciclo de la Documentación presenta sus propias barreras, las cuales es importantes mencionar a fin de incluir posteriormente soluciones viables.

¹⁷ En base al Artº 26 de la Ley 26497, mediante Resolución Jefatural N° 847-2009-JNAC/RENIEC con fecha 19 de diciembre de 2009 se reitera que el Documento Nacional de Identidad es la única cedula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y para todos aquellos casos que por mandato legal, debe ser presentado. Así como se precisa que el nombre del titular consignado en el DNI debe corresponder al registro en el acta de nacimiento de este.

¹⁸ En el Artº 25 del Reglamento de Inscripciones del RENIEC (Decreto Supremo N° 015-98-PCM), se establece que en caso no haya centro de salud donde se produjo el parto se puede presentar declaración jurada de la autoridad política, judicial o religiosa confirmando el nacimiento, dentro del plazo de 30 días de ocurrido el mismo.

3.5.1. El Certificado de Nacido Vivo (CNV)

El 03 de junio de 2001, el Ministerio de Salud, el RENIEC y el INEI suscribieron un convenio a partir del cual se elaboró el formato único de Certificado de Nacido Vivo¹⁹, documento que certifica al recién nacido como vivo y que contempla información básica tanto de este como el de la madre. Incluye también un informe estadístico del nacido vivo, referido a las condiciones del parto y personal que lo atendió. Asimismo, la responsabilidad de emisión de este documento se le atribuyó al Ministerio de Salud.

En casos donde no existen centros de salud, la madre está supeditada a la obtención de la Declaración Jurada de Nacimiento, la cual sólo puede ser expedida por la autoridad política, judicial o religiosa, autoridades algunas veces inexistentes en las comunidades nativas, zonas rurales o localidades alejadas.

De otro lado, el 9 de octubre de 2010 se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 766 – 2010/MINSA la Directiva Administrativa “Procedimiento para el flujo y calidad de los Formularios de Hechos Vitales del Nacido Vivo y de Defunción”, en consideración a la necesidad de perfeccionar la cobertura, calidad y oportunidad de las estadísticas vitales, referida a los nacidos vivos y a las defunciones. Esta regulación nos plantea el reto de su debida difusión a fin de cubrir aquellos vacíos que han venido generando una serie de dificultades para acceder al Certificado de Nacido Vivo.

Si bien, después de cinco años se han superado algunas barreras al respecto, entre los factores que aún dificultan la obtención del Certificado de Nacido Vivo, se encuentran los siguientes:

- Restringida cobertura para la expedición del Certificado de Nacido Vivo.
- Insuficiente suministro de formatos.
- Cobro no autorizado para su emisión.
- Cobro de examen médico para su emisión en los casos de parto domiciliario.
- Inexistencia de procedimiento de rectificación y emisión de duplicado del Certificado de Nacido Vivo.
- Desconocimiento de la población del procedimiento análogo en zonas donde no existen centros de salud.
- Falta de precisión en la norma respecto de la certificación de los nacimientos ocurridos en el domicilio.
- Desconocimiento de las autoridades a cargo de los procedimientos análogos de su facultad para expedir la Declaración Jurada de Nacimiento.
- Ausencia de autoridades encargadas del procedimiento análogo en diversas zonas.
- Inadaptabilidad del Estado a los factores culturales que motivan el parto domiciliario.

3.5.2. El Acta de Nacimiento (AN)

Es un derecho de toda persona que al nacer, se le reconozca la formalidad de su existencia. Es nuestro ordenamiento jurídico, es deber y derecho de los padres inscribir el nacimiento de sus hijos e hijas. Este procedimiento tiene por finalidad

¹⁹ Aprobado por Resoluciones de la Gerencia de Operaciones N° 188-2001-GO/RENIEC y N° 05-2003-GO/RENIEC, actualizado por Resolución de Gerencia de Operaciones N° 30-2003- GO/RENIEC

asentar los datos relativos a la identificación de las personas. El documento que prueba esa inscripción es el Acta de Nacimiento⁷⁰.

La inscripción de nacimiento se clasifica en dos: ordinario y extemporáneo. Se considera como inscripción ordinaria si ésta se efectúa dentro de los sesenta días de ocurrido el nacimiento y si éste se produjo en un establecimiento de salud público o privado que cuente con Oficina de Registro Civil tendrá que inscribirlo obligatoriamente allí mismo (noventa días en caso de los Centros Poblados y Comunidades Nativas que previamente el RENIEC autorice). Transcurrido los plazos señalados, la inscripción se considerará como extemporánea.

La norma permite registrar el nacimiento, en ambos casos, en la OREC del lugar donde nació el niño o niña o del lugar donde domicilia; e igualmente, se requiere la presentación del Certificado de Nacido Vivo para los dos casos, o algún otro documento, como la Partida de Bautismo, el Certificado de matrícula escolar con mención de los grados cursados, o la Declaración Jurada de dos testigos mayores de edad en presencia del registrador civil, el desconocimiento de la población y muchas veces de los registradores sobre estas opciones generan también omisión en el asiento de hechos vitales.

Del mismo modo, no se ha superado del todo los cobros que las Municipalidades realizan por la inscripción de los nacimientos ordinarios y extemporáneos, a pesar que la normatividad declara la gratuidad de este trámite y establecen en sus TUPA requisitos de manera concurrente y no alternativa, tal como señala la Ley 29462 y el reglamento de inscripciones. En tal sentido, a pesar que la ley dispone la gratuidad de la primera copia certificada de la Partida o Acta de Nacimiento y el mismo reglamento en su artículo 98^o, algunas municipalidades desconocen esta disposición y aplican cobros indebidos; en otros casos, manifiestan que dicho cobro motivará una aceleración del trámite, planteando cobros diferenciados tratándose de si expiden la partida o acta de nacimiento en el día o al día siguiente de solicitada.

Otro de los principales problemas, tiene que ver con que las Oficinas de Registro del Estado Civil dependen de dos instituciones distintas; funcionalmente se sujetan al RENIEC, pero administrativamente se supeditan a la Municipalidad. Esto ocasiona problemas tales como que los registradores civiles no sean elegidos bajo el perfil que la ley señala, que sean cambiados constantemente por los alcaldes o que no puedan realizar desplazamientos a las zonas para registrar los nacimientos debido a que no se les asignan los viáticos para ello.

Hasta la fecha se han incorporado 30 OREC al RENIEC (28 pertenecientes a Lima Metropolitana y 2 de provincia) y revocado funciones registrales a 20 municipios (VER ANEXO), sin embargo, determinar la inclusión de las Oficinas de Registro Civil al RENIEC establecería una mayor eficacia y seguridad jurídica, toda vez que existen problemas que deben afrontarse, como la verificación de una inscripción de nacimiento en una determinada oficina registral a fin de evitar la duplicidad de inscripciones de nacimiento o suplantaciones de identidad, la inscripción del nacimiento con errores producidos por el registrador, la inscripción de nacimientos en actas no válidas; la remisión y recepción tardía de los libros de actas de nacimientos, entre otros.

⁷⁰ El acta de nacimiento consta de las siguientes partes: *Datos concernientes a la Oficina Registral:* Lugar y fecha de la inscripción. *Datos del nacido:* Primer apellido, segundo apellido, prenombrés, sexo, lugar de nacimiento (ubicación geográfica), hora, día, mes y año, nombre del centro hospitalario donde ocurrió el parto. *Datos de la madre:* Primer apellido, segundo apellido, prenombrés, edad, nacionalidad, lugar de nacimiento (provincia), documento de identidad, domicilio. *Datos del Padre:* Primer apellido, segundo apellido, prenombrés, edad, nacionalidad, lugar de nacimiento (provincia), documento de identidad. *Datos del o los declarantes:* Primer apellido, segundo apellido, prenombrés, edad, nacionalidad, vínculo, documento de identidad. *Datos del Registrador, Firma y huella de los declarantes, Sellos y firma del Registrador de Estado Civil*

Para el año 2009 la Ley 29312 derogó la ley de reinscripciones, regulando el procedimiento de reposición de las partidas de nacimiento, matrimonio y defunción destruidas, desaparecidas por negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos. Esta norma modificó las bases de la ley 26242 al permitir la reposición de actas, al flexibilizar una serie de requisitos, anulando algunas barreras relativas a la territorialidad al establecerse por ejemplo la presentación en la OREC donde fuera inscrito o en la que domicilia el interesado, una declaración jurada más dos testigos para la reposición del acta de nacimiento.²¹

Entre las barreras que siguen presentándose para la obtención del Acta de Nacimiento:

- Desarticulación entre la parte funcional y administrativa de las Oficinas de Registro Civil.
- Cobro indebido de tasas por parte de Municipalidades para la inscripción de los nacimientos.
- Uso de los ingresos económicos de las Oficinas de Registro Civil para actividades ediles ajenas a esta.
- Remisión o recojo tardío de los libros de actas de hechos vitales.
- Remisión tardía por parte de los registradores civiles de los formatos de estadísticas de hechos vitales a los órganos competentes.
- Demora administrativa en los trámites de inscripción de nacimientos, más aún si son nacimientos extemporáneos.
- Desconocimiento de presentación de documentos alternos por falta del Certificado de Nacido Vivo.
- Procedimientos administrativos que no contemplan singularidades de las poblaciones.
- Padres o declarantes indocumentados.
- Altos costos de traslado para la inscripción de los nacimientos.
- Desinformación por parte de la ciudadanía y de los propios registradores civiles de los plazos y procedimientos según el tipo de inscripción de nacimiento.
- Alto nivel de rotación de los registradores civiles.
- Nivel de instrucción de los registradores civiles que no concuerda con el perfil requerido.
- Dificultades de los registradores civiles para realizar desplazamientos de inscripción de nacimientos.
- Padres que no asumen la paternidad de sus hijos o hijas, encargándolos a otros familiares.
- Personas que inscribieron su nacimiento en formatos sin validez legal.
- Destrucción de Oficinas de Registro Civil y su documentación debido a la violencia política, actos delictivos o desastres naturales.
- Desconocimiento del proceso de reposición de los hechos vitales.
- Desconocimiento de la normatividad vigente en materia del derecho a la identidad por parte de los operadores especializados.

3.5.3. El Documento Nacional de Identidad (DNI)

En nuestro sistema jurídico nacional, el DNI es la cédula de identidad personal para la realización de todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y demás que por mandato legal requiera de su presentación²⁷.

²¹ Según Art. 7 inciso b) de la Ley 29312.

²⁷ Artículo 26° de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC y reiterado mediante Resolución Jefatural N° 847-2009-JNAC/RENIEC con fecha 19 de diciembre de 2009.

Asimismo, tiene la función de identificar a las personas, individualizándola de las demás. De manera supletoria es utilizado como título para ejercer el derecho de sufragio. Señala también esta Ley que ninguna autoridad podrá solicitar otro documento de identificación distinto al DNI²³.

Para la obtención del DNI por primera vez para las personas mayores de edad, el TUPA del RENIEC ha considerado dos procedimientos: la inscripción ordinaria y la inscripción extemporánea. Se considera inscripción ordinaria a aquella que se efectúa entre los 18 y 19 años de edad²⁴ e inscripción extemporánea a partir de los 20 años hacia adelante.

Para cualquiera de ambos procedimientos, es requisito indispensable el acta de nacimiento, empero para la inscripción extemporánea, se requiere de la presencia de un testigo, si se trata del padre o madre, de lo contrario, el número de testigos se eleva a dos. El TUPA añade que, si la persona inscribió su nacimiento por procedimiento extemporáneo, deberá adjuntar también, para ambos procedimientos, copia certificada del expediente administrativo de la inscripción extemporánea de nacimiento²⁵.

El trámite del DNI representa un costo directo e indirecto, que supone una restricción para aquellas personas de menores recursos económicos constituyéndose en una barrera de acceso para el ejercicio de un derecho fundamental, sobre todo para aquellos que habitan en las zonas rurales, quienes se ven obligados a ampliar su presupuesto, debido al desplazamiento desde localidades alejadas hasta las zonas donde están ubicadas las Oficinas del RENIEC, el costo de la fotografía, la copia certificada de la Partida de Nacimiento o del expediente administrativo de inscripción extemporánea, pérdida de día laborable, gastos de alojamiento, gastos de alimentación, entre otros.

Si bien el RENIEC en los últimos años, luego de estudios técnicos y económicos, ha dispuesto la gratuidad del trámite para la obtención del DNI en beneficio de los grupos vulnerables, es importante estudiar mecanismos y/o estrategias que aseguren la continuidad del servicio de identificación por primera vez de manera gratuita para todos los peruanos y peruanas y en caso de las poblaciones en riesgo social incluso contemplar la gratuidad del trámite de renovación por caducidad del DNI.

Como anotamos, el acta de nacimiento es un requisito indispensable para el trámite de obtención del DNI por primera vez, sin embargo, en muchos casos resulta complicado para el ciudadano cumplir con este requisito debido a diversos factores tales como la alta migración interna y desplazamiento forzoso de las personas, quienes para obtener la copia de su partida de nacimiento, deben volver a sus lugares de origen. Esta situación implica un costo económico y de tiempo que muchas personas se ven en la imposibilidad de realizar el trámite.

Las oficinas del RENIEC se concentran fundamentalmente en las provincias o zonas urbanas y aunque cuentan con equipos itinerantes de atención registral, estos no han sido suficientes para tener presencia en las zonas de frontera y localidades lejanas de nuestro país, así como estrategias adecuadas para dar a conocer a la población los beneficios del documento de identidad.

²³ Artículo 26° de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC.

²⁴ Para el trámite de DNI, según TUPA vigente se requiere el pago de la tasa de trámite por un monto de S/. 24.00 (Veinticuatro Nuevos Soles), la presentación de la copia certificada de la partida de nacimiento, una fotografía tamaño pasaporte a color con fondo blanco y recibo de servicio público, salvo en los casos de habitar en zonas rurales y urbano marginales en donde no se presten estos servicios, para lo cual el ciudadano o ciudadana declarará su domicilio ante el registrador del RENIEC Impreso en el formulario correspondiente, que sirve a la vez como declaración jurada de domicilio.

²⁵ En aquellos casos de actas de nacimiento pertenecientes a OREC incorporadas a RENIEC y de las inscripciones efectuadas en este último, no será necesario presentar copia certificada del acta de nacimiento pues los asientos de hechos vitales están digitalizados.

A este respecto, a pesar de los múltiples esfuerzos desarrollados en los 5 años previos, detallamos las siguientes barreras:

- Incorporación de los datos de las actas de nacimiento, matrimonio y defunción al Registro Único de Personas Naturales del RENIEC, aún insuficiente.
- Insuficiente infraestructura del RENIEC para cubrir todo el ámbito nacional.
- Personas con partidas de nacimiento que contienen errores u omisiones que invalidan el documento mismo.
- Elevado costo de los derechos de tramitación.
- Dificultades de una parte de la población para adquirir algunos requisitos de trámite del DNI.
- Desconocimiento de la ciudadanía, sobre todo en zonas rurales, de la emisión de la Ley Nº 28316 que hace no exigible la Libreta Militar como requisito para tramitar el DNI.
- Vinculación legal entre el DNI como documento identificador y título de sufragio, lo que origina que la validez del documento para efectos legales está condicionada al ejercicio del derecho al voto.
- Falta de información sobre la importancia del DNI.

3.6. La Indocumentación y los Grupos Prioritarios.

En el Plan Nacional de Restitución de la Identidad, se reconoció que la problemática de indocumentación en el Perú está relacionada básicamente con la pobreza, exclusión, discriminación y menor educación que mantienen en situación de riesgo social y vulnerabilidad a la población que vive bajo estas características.

En este contexto las personas indocumentadas se encuentran en mayor número entre los siguientes grupos poblacionales: las personas en situación de pobreza, Personas afectadas por la violencia política, las comunidades indígenas, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores, las personas privadas de libertad y las personas trans.

Por ello, el derecho a la identidad constituye uno de los supuestos para el libre desarrollo de la personalidad del ser humano, el que podría verse afectado si el Estado o cualquier persona lo desconoce.

Por lo tanto, en el marco del presente plan nacional se hace relevante la clasificación de estos grupos humanos, a fin de atenderlos con prioridad, constituyéndose en la población objetivo del plan.

3.6.1. Personas en Situación de Pobreza

Si bien los avances de la mejora de la calidad de vida de los sectores más vulnerables han ido afianzándose, así como el proceso de documentación de los grupos humanos con características particulares, también es necesario considerar que la pobreza y pobreza extrema, impiden su total reinserción en el devenir del sistema nacional. En tal sentido, los resultados del Informe Técnico Evolución de la Pobreza al 2009²⁶ revelan que “la pobreza medida por el método monetario afectó al 34,8% de la población” siendo el 11.5% pobres extremos y 23.3% de personas pobres no extremos.” P.18

²⁶ Esta medición se efectúa en función al gasto empleado para cubrir el costo de la canasta básica del consumo y/o de la canasta básica de alimentos, así, pobre extremo es aquel cuya capacidad de gasto es inferior al costo de la canasta básica de alimentos, en tanto que pobre es aquel cuya capacidad de gasto es superior a la canasta básica de alimentos, pero inferior al costo de la canasta básica de consumo. En http://censos.mui.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2009/Informe_Pobreza.pdf, visitada el 19 de noviembre de 2010.

En la zona rural la incidencia alcanza al 60.3% mientras que en la zona urbana la cifra asciende a 21.1%. Si se analizan los datos por región natural, en la Sierra la pobreza afectó al 52,4%, pero si diferenciamos entre zona rural y urbana, encontramos que en las zonas rurales de la sierra este porcentaje sube a 65,6% de la población, mientras que disminuye a 31,3% en las zonas urbanas. En la Selva, el 46,0 % son pobres, en el área rural la pobreza afectó a 57,4% y en el área urbana a 32,5%. En la Costa, la pobreza afectó al 19% del conjunto de su población, y como en las otras regiones, este porcentaje se incrementa al 40,6% en las zonas rurales y disminuye a 21,4% en las zonas urbanas.

Como señala el Informe, "Lima Metropolitana, presenta una tasa de pobreza de 14,1%, si bien porcentualmente es menor la incidencia, en términos absolutos representan una proporción significativa del conjunto de pobres del país, debido a su peso demográfico que viene a constituir un poco más de un tercio de la población del país." P.18

Cabe destacar que si bien la incidencia de pobreza descendió de 36,2% en el 2008 al 34,8% en el 2009, se constata un ligero aumento en la incidencia de pobreza en las áreas rurales habiendo pasado de 59,8% en el 2008 a 60,3% en el 2009.

El grueso de personas indocumentadas habitan en distritos calificados, por el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), como pobres extremos, muy pobres y pobres, los que corresponde, según el mapa de pobreza, a los quintiles 1, 2 y 3, respectivamente, abarcando 1730 distritos, lo que representan el 68.4% del total nacional de personas sin DNI (4'534,371) y el 2.7% es la población mayor de 18 años, con 176,220 del total de adultos indocumentados.

Empero, el escenario nacional de ciudadanos indocumentados no se suscribe exclusivamente alrededor de las desventajas económicas, sino la diversidad sociocultural, el medio geográfico, los desencuentros sociales y el desentendimiento o la dificultad para aplicar el sistema normativo en zonas rurales, también repercuten en los factores de la indocumentación.

3.6.2. Comunidades indígenas

El Perú es heterogéneo, pluricultural, multiétnico y plurilingüe. Según el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA), como resultado del II Censo de Comunidades Indígenas 2007, señala que en nuestro país existe 1,786 comunidades indígenas (1,448 reconocidas²⁷) y 53 pueblos étnicos que agrupan a 332,975 personas donde el 52,2% son varones y la diferencia, el 47,8% son mujeres; 153,581 son mayores de 18 años de edad y de estos 22,889 no cuentan con DNI, que representan al 14,9% de este grupo²⁸; asimismo del total de miembros de este sector de la población, es decir el 7,8%, supone no tiene partida o acta de nacimiento, representando 25,864 personas.

Carolina Trivelli (2005:9), aplica cinco principios para definir a una población como indígena: a) la tenencia de una lengua materna diferente al castellano; b) la auto-percepción acerca de la pertenencia a un grupo originario; c) cuando se autoidentifiquen como descendientes de los pueblos Quechua, Aymara o de algún pueblo de la Amazonía; d) cuando utilizan la lengua originaria como la más frecuente o usual y, e) cuando indican que tienen padres o abuelos cuya lengua materna es distinta al castellano. Asimismo, Trivelli argumenta que el carácter multiétnico del Perú se basa no sólo en la variedad de pueblos originarios sino en las distintas formas de entenderse y sentirse indígena.

²⁷ Comunidades Indígenas - COFOPRI, octubre del 2009

²⁸ Teniendo en cuenta que para el 2003 las personas de este sector representaban el 81% de su población, es decir 130,692 pobladores mayores de edad no contaban con el DNI, la documentación en esta área ha tenido avances significativos.

Loreto mantiene la mayor cantidad de personas indígenas y Ayacucho el de menor proporción con tan solo una comunidad indígena. Asimismo, en el Perú existen 6,067 comunidades campesinas mayoritariamente alto andinas; la población identificada como indígena y campesina es de 4'137,754, es decir 14,7% de la población peruana.

Un aspecto fundamental en estos grupos es el vínculo entre pobreza, extrema pobreza y población indígena. En ese sentido, los datos del Censo 2007²⁹ y el Informe Técnico de Evolución de la Pobreza 2009 muestran claramente cómo la condición de pobreza en el Perú está bastante asociada a la condición social y cultural de una persona Quechua o Aymara hablante o nativo de la Amazonía. Así los mayores niveles de pobreza como las mayores ausencias de servicios básicos se encuentran en la población que habla Quechua, Aymara y las lenguas de la Amazonía.³⁰ A la vez es necesario señalar que hay una disminución importante en el último período de la incidencia de pobreza en estos sectores. El Informe Técnico citado señala que "Al comparar con lo registrado en el año 2008, se observa que la incidencia de la pobreza disminuyó en 4,8 puntos porcentuales entre la población que tiene como lengua materna a una lengua nativa, principalmente en los pobres extremos. En el caso de la población con lengua materna el castellano la pobreza se reduce en 0,7 %" p.31.

Por otro lado, la desatención de la realidad cultural para emitir normas o lineamientos en temas de identidad, impide dimensionar cuánto del sistema de identificación oficial ha afectado o sigue afectando el curso normal de las costumbres respecto a los sistemas particulares de elección del nombre. Por ejemplo en el caso de algunos pueblos indígenas, como el awajún, en donde originalmente los apellidos no son parte del nombre ni suponen elementos de identificación familiar, han tenido que adoptarlos para acceder a una identificación formal, generándose una identificación paralela a la original.

También la desatención de la dimensión cultural y social de esta población impide ver cuánto se estaría afectando en el derecho al nombre y la identidad de estas poblaciones al exigirse ciertos requisitos difíciles de conseguir para obtener el DNI: como la partida de nacimiento, el pago por el costo del DNI, la toma de fotografía, el traslado, etc.

3.6.3. Mujeres.

En el derrotero de esta década, la situación de las mujeres en el Perú ha experimentado muchos cambios. Uno de ellos es que la tasa de crecimiento del número de hogares dirigidos por hombres es de 2,0% anual y la de mujeres, 3,9% anual, casi el doble. Esto quiere decir que, a futuro, el actual porcentaje de hogares liderados por mujeres, 28.5% se incrementará, lo cual implica nuevas políticas públicas, que tengan como centro el rol de la mujer como proveedora.

Según resultados del Censo del 2007, "la población económicamente activa (PEA) de 14 y más años de edad del país, asciende a 10 millones 637 mil 880 personas, representando el 54,1% de la población en edad de trabajar (PET). Del total de la PEA registrada en el Censo del 2007, el 64,6% (6 millones 877 mil 166) son hombres y el 35,4% (3 millones 760 mil 714) mujeres."³¹

Según la ENAHO-INEI (2006) el número de personas que trabajan en la microempresa como trabajadores familiares no remunerados asciende a

²⁹ INEI, UNFPA/PNUD Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Perfil Socio Demográfico del Perú, Lima, agosto 2008.

³⁰ Cabe señalar que según el Informe Técnico de Evolución de la Pobreza al 2009: "En el 2009, la pobreza afectó al 55,6% (26,0% pobre extremo y 29,6% pobre no extremo) de las personas que mencionaron tener como lengua materna una lengua autóctona [quechua, aymara o lengua amazónica], mientras entre los que tienen como lengua materna el castellano, la pobreza incidió en el 29,0% (7,7% pobres extremos y 21,3% pobres no extremos)."

³¹ Op. cit, p.150.

2'597,725 que representa el 33% del total de trabajadores de la microempresa, de este total, casi 2 millones son mujeres.

Sin embargo, el panorama de igualdad de género muestra que la situación entre hombres y mujeres sigue siendo una brecha difícil de cerrar, y eso se ha evidenciado nuevamente en el tercer reporte de la Defensoría del Pueblo³², en la que señala, que la tasa de desempleo femenino del grupo etéreo entre 14 a 24 años es de 14,4%, frente al 13,5% del desempleo masculino. En el grupo de edad de 25 a 44 años, la tasa de desempleo femenino (5,3%) también es mayor a la masculina (2,6%). Asimismo, el ingreso mensual promedio de la Población Económicamente Activa (PEA) urbana es mayor para los hombres (1,357.5 nuevos soles) en comparación con lo que perciben las mujeres (853 nuevos soles).

A nivel educacional, 3 de cada 4 analfabetos son mujeres (con mayor preponderancia en las zonas rurales de la sierra y selva), con una incidencia del 10,6% en relación a los hombres (3,6%). Datos recogidos en el Reporte de la Defensoría del Pueblo, muestran que cinco (5) de cada cien (100) niñas pobres, no asisten a la escuela, proporción que se duplica en el caso de las niñas de hogares en situación de pobreza extrema. Empero la situación es distinta en el nivel superior, puesto que hoy el 51.87% (61,662 mujeres) de quienes se gradúan en las universidades son mujeres, frente a un porcentaje de 48.13% (43,945 varones).

Por ello, el Estado peruano consideró necesario aprobar un marco jurídico que refuerce medidas para lograr la igualdad efectiva desde un tratamiento de políticas públicas que involucre a diferentes sectores del aparato estatal. Bajo este contexto, el 16 de marzo del 2007 se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983 (en adelante "Ley de Igualdad") que establece lineamientos para la elaboración de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, a fin de eliminar la discriminación por sexo.

En este contexto la comisión considera relevante la atención de la problemática de la indocumentación por género. No obstante, el RENIEC ha venido atendiendo esta problemática, consiguiendo una relativa paridad entre varones y mujeres documentados, así en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales – RUIPN hasta el 2009 se observa que de los 22'953,001 personas con DNI, casi el 50% son mujeres; siendo, de los 18'916,601 mayores de edad con DNI, el 49.9% mujeres; y de los 4'036,400 niños, niñas y adolescentes con DNI, el 48.5% son mujeres.

Entre los principales factores que aún dificultan la documentación de este grupo, está el prejuicio cultural, el machismo que las relega y limita a los espacios privados de la familia, atribuyendo sólo al varón el acceso a espacios públicos o la exigencia de derechos, situación que se puede apreciar con mayor incidencia en las mujeres adultas, toda vez que se aprecia un mayor número de mujeres mayores de 70 años de edad que nunca tuvieron documento de identidad ni partida de nacimiento

El Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación, considera importante aplicar en las acciones para la documentación de las personas indocumentadas del país, el enfoque de género a fin de impulsar, no solo el reconocimiento y valor de la mujer, sino también para la atención de sus necesidades y la promoción de sus capacidades.

³² Defensoría del Pueblo. Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres., Pag. 12. Lima - 2010.

Asimismo, en los últimos años se ha visto en las iniciativas de capacitación y comunicación para las acciones de documentación, el rol de las mujeres como eje y articulador de esfuerzos. Tal es así que son ellas quienes asumen el liderazgo en su comunidad para fomentar el acceso a la documentación de la población indocumentada, empezando por sus hijos.

3.6.4. Niñas, niños y Adolescentes

Para principios de esta década UNICEF calculó que 50 millones de recién nacidos (es decir, más de dos quintas partes del total de los que nacieron) quedaron sin ser registrados, a pesar que el artículo 7º de la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Niño de 1989”, y ratificado por los Estados miembros. Incluido el Perú, refiere que: “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”. Esto significa que toda esta cantidad de niños han quedado fuera de los derechos de educación, cuidados médicos, participación y protección de los que goza cualquier persona registrada.

Aunque la inscripción del nacimiento en un registro no signifique de por sí una garantía de educación, salud, protección y participación, la ausencia del reconocimiento formal de su identidad hace que estos derechos fundamentales sean doblemente inalcanzables.

Los niños en el Perú no están inmunes a esta situación, pues los que no son registrados, además suelen ser pasados por alto en la planificación del desarrollo social, y son completamente invisibles a la hora de tomar importantes decisiones políticas y presupuestarias. Así, con el fin de superar esta realidad, el RENIEC, dispuso desde el 2006 que todo niño que nace en el territorio nacional o en el extranjero contará en su acta de nacimiento, con el Código Único de Identificación (CUI) que será el mismo de su DNI³³. Sin embargo en el último censo nacional se evidencia que los niños, niñas y adolescentes es el grupo de indocumentados más vulnerable, representando el 2,9% en relación a la población nacional, además que el 48% de este grupo sin partida de nacimiento es menor de 3 años, 23% tiene entre 3 y 5 años, 4% entre 6 y 17 años.

En términos relativos, la proporción de niñas, niños, y adolescentes sin partida de nacimiento es menor en el ámbito urbano (2.3%), que en el ámbito rural (4.4%). Así mismo, la distribución de menores sin partidas es desigual si se analiza por regiones naturales. La costa mantiene 2% de su población menor de edad sin este documento y no hay diferencias entre lo urbano y lo rural. En la sierra, el ámbito urbano presenta una menor proporción de menores indocumentados (1.2% contra 2.5%), pero es en la selva en donde se concentra más fuertemente la carencia de partida de nacimiento. Loreto y Ucayali son las regiones que presentan mayor incidencia de indocumentación en población menor de 18 años. En dichas regiones el porcentaje de menores de edad sin partida de nacimiento llega a superar el 20% en las zonas rurales. Con una menor proporción figuran las zonas rurales de Pasco, Madre de Dios, Amazonas, Tumbes y Cajamarca que presentan entre 4% y 7%.

La mayor proporción de menores indocumentados vive en la selva rural peruana, se ubica entre los 0 y 5 años de edad y su lengua materna es alguna de las lenguas originarias.

³³ Para ello se ha entregado a todas las oficinas registrales en el país, y a sus órganos similares en el exterior, partidas de nacimiento con este código, con el fin de tener un control sobre los niños peruanos desde el momento de su nacimiento. De esta manera se contará con un elemento más para luchar contra la delincuencia y el tráfico de niños.

Sin embargo, se ha identificado que el problema de la indocumentación infantil y adolescente es también un problema urbano. Lima Metropolitana concentra, después de la selva rural (80,095), el segundo mayor número de menores de edad sin partida de nacimiento (63,486). Los dos distritos limeños que tienen el mayor número de menores de edad indocumentados son Ventanilla y Villa el Salvador.³⁴

Por otro lado, el Comercio en el 2007 señaló la existencia de niñas y niños nacidos en reclusorios que a nivel nacional son 193 mujeres en 43 cárceles del país, que viven con sus niños menores de 3 años. En el penal Santa Mónica viven 49 niñas y niños³⁵

Además, el RENIEC descubrió que más de 10 mil ciudadanos peruanos tienen doble o múltiples identidades. La mayoría de los peruanos que incurren en este ilegal acto lo hacen porque afrontan problemas judiciales. La procuraduría del RENIEC, se encuentra procesando a un gran porcentaje de estas personas.³⁶ Por ejemplo, en Arequipa, se estima, que por lo menos el 90% de internos en centros penitenciarios tienen una doble identidad lo que provoca denuncias falsas u otros factores graves de homonimia, pues no cuentan con el documento de identidad;³⁷ lo cual no condiciona una correcta identificación de la niña o niño.

Si bien el DNI para menores de edad, es la cédula de identificación con el mismo valor legal con los que cuentan los ciudadanos mayores de 18 años, aún la normatividad vigente no establece como obligatorio su obtención y el uso de este documento. Así como la gratuidad de la emisión y renovación para las niñas y niños en situación de pobreza hasta cumplir la mayoría de edad.

Aunque el avance de emisión de DNI para este grupo es significativo (hasta abril del 2010, 4'580,334 niños, niñas y adolescentes cuentan con DNI, es decir, de los 10'747,418 de menores de edad a nivel nacional, 6'167,084 aún no cuentan con el DNI, lo que representa el 20,71% en relación a la población total del país.

Dotar del DNI a las niñas, niños y adolescentes, supone su reconocimiento como participantes activos de la sociedad y desde una óptica sociológica como ciudadanos incluidos en la vida social y comunitaria. El hecho de que este sector poblacional cuente con su DNI contribuye, además, a la prevención de prácticas lesivas contra ellos, como secuestros, tráfico de órganos, tráfico de menores³⁸, entre otros.

En esta perspectiva, si no se identifica y documenta a este segmento de la población, se seguirá presentando una serie de rasgos que acentúan más su condición de vulnerabilidad.

3.6.5. Personas con Discapacidad

En el marco de diversos instrumentos internacionales, ratificados por el Estado Peruano e incorporados a la legislación nacional como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de discriminación contra las personas con Discapacidad y de lo preceptuado por el artículo 7º de la Constitución Política del Estado, las políticas públicas que se implementen para lograr la inclusión social de las personas con discapacidad, se fundamentan en los principios de acción

³⁴ El estado de la Indocumentación Infantil en el Perú. Hallazgos y Propuestas de Política, William Reuben, Ricardo Cuenca, Julio 2009

³⁵ El Comercio, 3 de diciembre de 2007, Franklin Briceño Huamán

³⁶ Perú21. PE Sociedad, Lunes 08 de setiembre del 2008

³⁷ Web: <http://la.revista.agpsoluciones.com/tag/inpe>

³⁸ El Perú ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y los principales convenios internacionales relativos a la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, la trata de personas, las peores formas de trabajo infantil y los derechos humanos de las mujeres y de la niñez, esto en el marco de las recomendaciones de la Declaración y Programa de Acción del Primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños. Desde el año 2002 Perú cuenta con el Código de los Derechos de los Niños y Adolescentes (Ley 27.337) que obliga al Estado a brindar atención integral a los niños, niñas y adolescentes maltratados o víctimas de violencia sexual, por medio de programas que promuevan su recuperación física y psicológica. Establece garantías a través de planes, programas y acciones, permanentes y sostenidas, desarrollados por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MINDEF y por el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente (Art. 4)

positiva y de igualdad de oportunidades, siendo deber de la administración pública establecer las condiciones para que este sector ejerza sus derechos en un contexto de equidad.

La Encuesta Nacional Continua (ENCO) para el año 2006, supone que en el Perú el 8,4% de la población presenta algún tipo de discapacidad, esto significa que ocho de cada 100 ciudadanos a nivel nacional declaran tener al menos una discapacidad. Según la ENCO, la presencia de alguna discapacidad es mayor en el área urbana con 8,9% que en el área rural con 6,9%, siendo en general las mujeres, tanto del área urbana como de la rural las que reportan mayores tasas de discapacidad.

A nivel nacional los departamentos que muestran mayor número de personas con discapacidad son Lima Metropolitana y Lima Provincias con 11,7% cada uno, Arequipa con 10,4% y Pasco con 10,3%. Entre los que tienen menor tasa de discapacidad se encuentran Tumbes con 3,4%, Madre de Dios con 2,6% y Lambayeque con 2,2%.

Cabe resaltar que para el caso de la discapacidad mental, que se refleja en la limitación para el aprendizaje y entendimiento, los departamentos de Pasco con 2,3%, Moquegua con 1,9%, Lima Provincias con 1,7% e Ica con 1,6%, presentan tasas por encima del promedio nacional, 1,1%. En la discapacidad del habla y de la comunicación se observa una distribución más homogénea donde las tasas fluctúan entre 0,3% y 1,0%.

Los resultados censales señalan que 735 mil 334 hogares que representa el 10,9% del total de hogares del país, existe al menos una persona con discapacidad física o mental, mientras que en el 89,1% (6 millones 18 mil 740 de hogares) no existe personas con discapacidad.³⁹

El Consejo Nacional para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS), estima que en el Perú existirían alrededor de 3'000,000 de personas en situación de discapacidad, representando el 13,8% de la población peruana. Dotar del DNI del grupo en mención, contribuirá a su inclusión social, en la medida que con este documento podrán acceder a los derechos y beneficios especiales que les confiere el Estado.

3.6.6. Personas Adultas Mayores

La Organización Panamericana de la Salud describe como persona adulta mayor a aquellos que tienen 60 o más años de edad, teniendo en cuenta la esperanza de vida de la población en la región y las condiciones como se presenta el envejecimiento.

El Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social 2006-2010 advierte que la población adulta mayor para el 2010, 2025 y 2050 será el 10,8%, 12,4% y 21,3%, respectivamente. Por lo pronto, existen 22 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años.

En los resultados del censo nacional "XI de Población y VI de Vivienda" del año 2007, se estimó que 2'495,643 personas tenían más de 60 años de edad, representando a 9,1% de la población total del país. Lima concentra el más alto índice de personas adultas mayores con un estimado al 2010 de 882,366, seguido por Arequipa y la Libertad. Mientras que los departamentos con menos población adulta mayor son Madre de Dios con 5,094, Moquegua y Pasco con una población de 11,125 y 18,913 mayores de 60 años respectivamente.

³⁹ Op. Cit. P. 112

La problemática de la indocumentación de este grupo etareo afecta en mayor medida a los que viven inmersos en situación de abandono, pobreza y pobreza extrema. Cabe señalar que al haberse aprobado el Programa de Asistencia Solidaria que beneficia a personas mayores de 75 años en extrema pobreza, su documentación se torna indispensable para acceder al Bono del cual serán beneficiarias⁴⁰

Asimismo, si tenemos en cuenta que de los 621,714 personas que aún no han canjeado la Libreta Electoral (documento que desde el año 2004 carece de validez jurídica) por el DNI, tienen edades mayores a 50 años, el problema se agudiza, puesto que el DNI constituye un requisito básico para el acceso a los programas sociales y demás ventajas que ofrece el Estado, sumado a las limitaciones naturales propias de su edad, los cuales postergan los derechos que por mucho tiempo le han sido esquivos⁴¹.

3.6.7. Personas Víctimas de la violencia política

En un escenario pos violencia política, la Ley 28592 que crea el Programa Integral de Reparaciones (PIR)⁴², expresa en el artículo 3º que “son consideradas víctimas las personas o grupos de personas que hayan sufrido actos u omisiones que violan normas de los Derechos Humanos, tales como desaparición forzada, secuestro, ejecución extrajudicial, asesinato, desplazamiento forzoso, detención arbitraria, reclutamiento forzado, tortura, violación sexual o muerte, así como a los familiares de las personas muertas y desaparecidas durante el período de mayo de 1980 a noviembre del 2000”. Dos lustros después, más del 75% de víctimas viven en las zonas rurales y muchos no cuentan con documento de identidad. Hasta el 2009 estaban inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV), a cargo del Consejo de Reparaciones, 55,124 personas, de las cuales 27,299 (49.52%) son víctimas directas y 27.825 (50.47 %) son familiares. Cabe precisar que dentro de las 55,124 víctimas inscritas, se encuentran 1,065 miembros de las Fuerzas Armadas y 717 efectivos de la Policía Nacional.

El 30% de las víctimas directas se encuentra actualmente en edad adulta (entre 31 y 64 años). El 66% de los familiares inscritos en el RUV tiene menos de 45 años. En este grupo casi la tercera parte son jóvenes entre 15 y 30 años, que vienen a ser los familiares de las víctimas fallecidas o desaparecidas. Hay un importante grupo de víctimas y familiares (8% del total de inscritos) que tiene más de 65 años.

Las regiones que el RUV ubica como las de mayor afectación son los departamentos de Ayacucho, que concentra al 37% de las víctimas inscritas, siguiendo en orden de importancia los departamentos de Huancavelica (19%), Junín (10%) y Huánuco (9%). En conjunto, tres de cada cuatro víctimas inscritas a la fecha en el RUV pertenece a uno de estos cuatro departamentos

En cuanto a los beneficiarios colectivos el RUV tiene registrado 5,793 comunidades rurales, los cuales casi el 80% de las comunidades afectadas se encuentra en seis departamentos: Ayacucho, Huánuco, Junín, San Martín, Apurímac y Huancavelica.

⁴⁰ Cf. Decreto de Urgencia 059-2010.

⁴¹ En el marco de la política social del RENIEC, la población adulta mayor por representar un sector de la población vulnerable, el RENIEC ha priorizado la atención de los adultos mayores residentes en albergues u hospicios, así como de los mayores de 80 años, disponiéndose la gratuidad de la emisión del DNI en sus diversas modalidades, asimismo este sector poblacional también es beneficiario del servicio de atenciones domiciliarias.

⁴² El PIR fue creado mediante Ley Nº 28592 en el 2005. En uno de los programas del PIR se supone autorizar a los municipios y a las Oficinas de Registro Civil y Electoral en las zonas afectadas a efectuar inscripciones y “reinscripciones” de los documentos destruidos o inexistentes utilizando requisitos mínimos de sustento probatorio (declaración jurada de testigos incluyendo parteras y comadronas, declaración jurada del peticionario, constancia médica, partida de bautismo, partida de matrimonio, partida de nacimiento); coordinar las acciones de las instituciones responsables pertinentes (RENIEC, municipalidades, oficinas de registro civil); informar a los desplazados y a los pobladores de zonas de violencia sobre sus derechos a la identidad y sobre las modalidades de acceso al programa de desdocumentación.

Considerable número de víctimas no cuentan o no contaron con documentos de identidad por situaciones de pobreza, falta de información, difícil acceso al medio urbano, destrucción de los registros civiles, entre otros factores. La Defensoría del Pueblo ha señalado que una de las manifestaciones de la violencia política fue la destrucción de las oficinas de registro civil, con el propósito de desvincular a la población del Estado o de suplantarlos por una “documentación alternativa”⁴³. De allí que el mayor problema se manifiesta en el estado de los registros civiles.

- Registros civiles destruidos.
- Pérdida o deterioro de libros registrales.
- Omisión de nacimientos.
- Registros mal asentados.

Sin embargo, la mayoría de las víctimas Indocumentadas como producto de la violencia son mujeres y los ahora “hijos de la violencia” quienes no conocieron a sus padres por haber sido secuestrados o asesinados, haber sido víctimas de desaparición forzada o son hijos producto de violaciones sexuales y no llevan un nombre real.

Otros aspectos que impiden lograr la completa documentación en las zonas afectadas son:

- El elevado costo de las actas.
- Lejanía del lugar en donde se obtienen las partidas (distancias que implican alejamiento de responsabilidades domésticas, gastos, tiempo).
- Archivos departamentales sin libros registrales, que impide que el poblador demuestre que estuvo inscrito.
- Requisitos engorrosos y costosos para solucionar los problemas de registros.

Asimismo se manifiesta que la mayor problemática se concentra en el estado de los Registros⁴⁴.

Otra característica del proceso de la violencia refiere que según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) cerca de 600 mil personas fueron afectados por la violencia política, a tal punto que se vieron forzadas a abandonar sus hogares, generando un fenómeno de desplazamiento interno que afectó sensiblemente las redes sociales originarias, así como los lugares de recepción

Existen casos de personas que al desplazarse no portaban sus documentos de identidad optando por necesidad inscribirse en las Oficinas de Registros del Estado Civil, lo que les generó una doble identidad, otros que se vieron obligados a inscribirse en el Registro Militar modificando la fecha de nacimiento, uno o dos años menos, con el objetivo de evitar ser considerado omiso o sujeto de multas y castigos, alterando su identidad, situación que de acuerdo a la normatividad vigente debe regularizarse en la vía judicial.

Una década después del conflicto, la atención en la restitución de la identidad –en base a las recomendaciones de la CVR, que sugiere al Estado peruano promover el establecimiento de un programa masivo de documentación y regularización de la documentación para las personas que por consecuencia de la violencia política se

⁴³ Precisamente, en expresión de reconocimiento de este fenómeno, el artículo 15°, inciso d) del Reglamento de la Ley N° 28592, Ley de creación del Plan Integral de Reparaciones, establece como una modalidad de reparación en materia de restitución de derechos ciudadanos, la regularización de la falta de documentación para las personas que resultaron indocumentadas a raíz del proceso de violencia.

⁴⁴ Nuestro Ordenamiento Jurídico establece que a causa de actas de nacimiento mal asentadas, el proceso de rectificación del acta puede iniciarse en la vía administrativa, en la vía notarial y/o judicial. Así procede rectificar un acta administrativamente cuando el error material u omisión es atribuible al registrador de la época cuya solución resulte de la comprobación de la propia acta o de los documentos de sustento archivados que el registrador del estado civil tuvo a la vista, no admitiéndose la presentación de documentos complementarios. En tanto, podrán tramitarse indistintamente en la vía judicial o vía notarial como proceso no contencioso, los demás supuestos, siendo factible que en dichos ámbitos se presente cualquier documento que pruebe el derecho alegado que sustente la solicitud de rectificación

encuentran indocumentadas– muestra un avance considerable pues se enmarca dentro del público objetivo⁴⁵.

Por todo ello es fundamental para la comisión seguir desarrollando estrategias de recuperación de la identidad y su incorporación al estado de derecho que ayude a lograr la verdadera inclusión de todas las personas que fueron víctimas del conflicto, tanto directas como indirectas.

3.6.8. Personas privadas de libertad

El Plan reconoce que todas las personas tienen derecho a la identidad y al nombre más allá si éstas –por diversos motivos- están privadas de su libertad, por eso otros de los grupos en condición de desventaja o de riesgo social priorizado es el compuesto por la población penitenciaria, con singular énfasis las y los adolescentes privados de la libertad que ascienden a más de 1,200 en centros cerrados y más de 3,000 en medios abiertos a nivel nacional.

Muchos de los centros penitenciarios no ofrecen las condiciones favorables para el desarrollo personal y posterior reinserción en la sociedad de los internos. Precisamente uno de los factores que acentúa su vulnerabilidad es la escasa condición sanitaria, contaminación y superpoblación, está relacionado con el estado de indocumentación de esta población que por coincidencia suele ser la más pobre y excluida.

Gran parte de estas personas privadas de su libertad, ven retrasado su proceso judicial por estar en situación de omiso al registro, por no contar con el DNI o porque éste no está vigente. Actualizar o tramitar su documentación resulta una limitante pues a los requisitos exigidos se suma cuestiones procedimentales como la realización “personal” del trámite, eso significa que la y el reo, debe solicitar una autorización especial denominado permiso de salida, que difícilmente es concedido.

Adicionalmente, la toma fotográfica se constituye en otro obstáculo técnico, que implica bien la salida del interno o la visita de un fotógrafo. Requisitos como recibo de algún servicio público, también implican en muchos casos dificultades, pues la permanencia en los penales por muchos años quiebra de alguna manera los lazos familiares, situación que se complica aún más, si es que la persona proviene del interior del país.

No obstante el costo del DNI o la tramitación del acta de nacimiento, también limita el acceso a la documentación de esta población, que en su mayoría pertenecen a los sectores más excluidos de la sociedad. Otro aspecto a destacar, es que la mayoría de la población de los centros penitenciarios están en situación de presuntos culpables a la espera de sentencia, es por ello que para agilizar su proceso solicitan a sus abogados gestionar ante el RENIEC, la visita del personal de registral, esta gestión implica costos no sólo de trámite del documento de identidad, sino a ello se suma los costos por honorarios del abogado.

3.6.9. Personas Trans

El término trans se emplea para englobar a las personas transgénero, transexual, y travesti, en función a su identidad intersexual, tiene como denominador común la negación de la identidad asignada al nacer.

En este contexto, dichas personas afrontan severos problemas de discriminación e invisibilidad, debido fundamentalmente a los prejuicios sociales y al escaso respeto de la diversidad cultural. En lo relativo al ejercicio del derecho a la

⁴⁵ Para atender esta problemática, durante el 2006 y 2007 el RENIEC logró documentar a 4,122 personas mayores de edad de los departamentos de Ayacucho, Junín, Huancavelica y Apurímac, con fondos otorgados por la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)

identidad, el problema reside en que existe una correspondencia entre el sexo y el nombre asignado, lo que no se condice con su identidad de género ni con su desenvolvimiento social, ubicándolas en una posición de marginalidad.

Esta situación se agudiza al gestionar sus documentos de identidad, por cuanto no se les permite presentar una fotografía con la imagen que habitualmente ostenta, ni firmar con el nombre que socialmente emplean, constriñéndolas a presentar la documentación en función a su identidad legal, razón por la cual muchas de estas personas optan por no tramitar su DNI, permaneciendo en situación de indocumentados.

De otro lado, aquellas que optan por regularizar su situación jurídica deben entablar procesos de conocimiento para proceder al cambio de nombre y por ende al cambio de sexo, los cuales se tornan sumamente engorrosos, onerosos y largos.



TERCERA PARTE

IV. Lineamientos y Enfoques del Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011 – 2015, en pos del Desarrollo Humano.

4.1. Lineamientos del Plan Nacional.

Los Lineamientos del Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación, se basan en dos aspectos fundamentales:

- a) **Prevención de la Indocumentación**, a fin de evitar el aumento de personas sin existencia legal al no poseer ningún documento de identificación orientada básicamente a la población de niños, niñas y adolescente.
- b) **Restitución de la Identidad**, orientada a identificar y documentar a las personas, con especial énfasis en los grupos vulnerables mencionados en el diagnóstico.

El eje central de este Plan Nacional es el desarrollo humano a través de la Identidad. Contempla una visión de mediano plazo incorporando los enfoques de género, interculturalidad y de derechos.

4.2. Enfoques del Plan Nacional.

a) El enfoque de Género

La equidad de género parte de la constatación de las desigualdades que existen entre varones y mujeres y plantea modificar las relaciones de poder que afectan a las mujeres. Se orienta a enfrentar toda forma de discriminación basada en el género a fin de asegurar el acceso de las mujeres a sus derechos fundamentales y al ejercicio de su ciudadanía plena.

Este enfoque permite determinar las implicancias simbólicas, sociales y culturales en la vida de las mujeres y hombres en el acceso o negación del registro y documentación como ciudadanos/as, teniendo en cuenta que esta forma diferenciada de tratar a los seres humanos produce desigualdades sociales que perjudican más a las mujeres que a los varones.

Para lograr la equidad de género es imprescindible eliminar toda forma de discriminación contra la mujer, promover su autonomía y asegurar su pleno desarrollo en todas las esferas de la vida social, cultural, económica y política del país, con el objeto de garantizarle el ejercicio ciudadano y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en igualdad de condiciones.

Por ello, el Plan asume el Enfoque de Género como eje transversal implementando medidas de acción positiva que contribuyan a cerrar la brecha de discriminación hacia las mujeres; en particular de las zonas rurales y más alejadas del Perú.

b) El enfoque de Interculturalidad

Este enfoque reconoce el derecho a la diversidad, a las diferentes nacionalidades y perspectivas culturales de los pueblos, expresadas en diversas formas de organización, sistemas de relación, visión del mundo, y reconocimiento de diferentes prácticas ancestrales.

Confronta también las visiones discriminatorias y excluyentes y propugna el respeto a la diferencia como derecho humano. Implica la integración a la ciudadanía de toda la población peruana y un diálogo permanente de todas las culturas, mujeres y hombres de diferentes grupos rurales, indígenas y no indígenas, poblaciones étnicas y



culturalmente diversas de ámbitos rural y urbanos; así como la revisión de las relaciones de género en las diferentes culturas.

El término intercultural añade al hecho de vivir juntos, el que los individuos o grupos se interrelacionen, se enriquezcan mutuamente y sean conscientes de su interdependencia.

Por ello, a través de este enfoque buscamos contribuir al fortalecimiento de la identidad pluricultural y multilingüe, motivando el interés de las personas sobre la importancia de la identificación así como fortaleciendo, a la vez, sus capacidades para mejorar todos los aspectos y ámbitos de nuestra intervención. Desde esta perspectiva, el Plan busca identificar a cada persona respetando los elementos característicos de su identidad étnica y cultural⁴⁶.

c) El enfoque de Derecho

El enfoque de derechos humanos toma en cuenta la centralidad de la persona humana, la cual se constituye en un imperativo para las diversas esferas de acción del Estado. El respeto, garantía y satisfacción de los derechos humanos constituyen la base fundamental para la vigencia de un Estado democrático.

Este imperativo abre la posibilidad de acciones de exigibilidad jurídica, política y social de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, el Plan busca lograr una sociedad inclusiva con un Estado que garantice los derechos de sus ciudadanos, como es el caso de los derechos al nombre y a la identidad. Estar debidamente identificados/as es el eje fundamental para el ejercicio de los derechos de mujeres y varones.

Este enfoque nos permite reafirmar a la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado. Siendo ello así, el Estado tiene un rol tutelar de la persona, debiendo garantizar el ejercicio de los derechos que se les reconocen y promover espacios para que éstos tengan urgencia real.

En tal sentido, la identidad es un derecho que permite a la persona ser reconocida como tal por la sociedad y por el Estado, y a partir de ahí, el ejercicio de derechos y acceso a todos los servicios y programas estatales.

4.3. Identidad y Desarrollo Humano.

Durante varios años se privilegió sólo el crecimiento económico en los procesos de planificación; utilizando principalmente instrumentos econométricos diseñados exclusivamente para este fin. Posteriormente al ser cuestionada la inequidad en la distribución de la riqueza, se viene aplicando el índice de desarrollo humano, cuya medición adopta indicadores más globales, como la esperanza de vida, el alfabetismo, el dominio sobre los recursos para el disfrute, los ingresos, entre otros.

Este enfoque, se refiere más a la formación de capacidades humanas y al uso de estas en las diversas actividades cotidianas, por lo tanto está orientado a evaluar las opciones adoptadas por las personas del abanico de posibilidades y oportunidades con que cuentan para satisfacer sus necesidades y por ende su bienestar y tener un nivel de vida decente.

En el contexto específico de la globalización y de competitividad actual, el enfoque de desarrollo humano enfatiza la ejecución de estrategias que reduzcan la vulnerabilidad y permitan a las comunidades aprovechar las ventajas de los nuevos desarrollos que se dan

⁴⁶ El Tribunal Constitucional, en Sentencia recaída en el Expediente N° 0872-1999-AA/TC, en el F. J. 4, ha señalado lo siguiente. "El derecho a la identidad cultural está contenido en el artículo 2º inciso (9) de la Constitución Política del Estado, el mismo que establece que toda persona tiene derecho a (...) su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación (...), concuerda tal disposición con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el que se reconoce al derecho (de las personas a tener su propia vida, y cultura, con todas sus manifestaciones a profesar y practicar su propia religión, a emplear su propio idioma y a cultivarlos procurando la coexistencia de diversas culturas y el desarrollo de los 'pueblos en forma pacífica".

en la tecnología, la economía y la política; incluyendo dimensiones que corresponden a la identidad e intimidad de las personas y a lo que la gente pueda hacer en beneficio propio pero también a favor de otros, lo cual es fundamental en un proceso de ampliación de oportunidades.

En su último informe 2009, el PNUD hace un análisis de la concepción del Estado como proveedor de servicios básicos a lo ancho y largo del territorio peruano, y elabora un Índice de Densidad del Estado (IDE) constituido entre otras variables por el DNI y la partida de nacimiento; cuyo indicador nos dice es el porcentaje de personas sin documento de identidad (menores de edad sin partida de nacimiento o adultos de 18 a más años sin DNI).

Pero ¿Qué significa no tener documento de identidad?; es no contar con los documentos de identidad, limitándose el ejercicio de los derechos de ciudadanía, queda claro entonces que no tener o no contar con documentación de la identidad restringe el ejercicio de derechos y por consiguiente limita el desarrollo humano de las personas afectadas.

Según esta concepción del desarrollo, el ingreso y los aspectos vinculados a la dimensión económica en general, aunque ciertamente muy importantes, sólo representan algunos de los aspectos en las oportunidades que la gente desea tener, pero la vida no sólo se reduce a esos aspectos. El desarrollo debe abarcar más que la expansión de la riqueza y los ingresos, debiendo ser el objetivo central del desarrollo integral del ser humano.

Enfatizaremos el desarrollo del potencial humano con estrategias que permitan a las personas y comunidades realizar sus visiones de desarrollo a través del acceso a la identificación y puedan superar las condiciones de su marginación, e integrarse plenamente en sus respectivas sociedades; para ello buscamos prevenir y restituir la identidad cumpliendo objetivos que busquen motivar el interés de la importancia de la identificación de los diversos actores sociales y fortaleceremos las capacidades en todos los aspectos y ámbitos de intervención.

Esta concepción humana que proponemos es el eje central del presente Plan cuyos enfoques base siguen siendo el enfoque de Género, el enfoque de derechos y el enfoque de interculturalidad; que orientaran un trabajo que observa, atiende y respeta las particularidades de cada grupo poblacional.



V. VISIÓN Y MISIÓN DEL PLAN NACIONAL.

5.1. Visión

Todas las peruanas y peruanos en especial aquellos pertenecientes a los grupos más vulnerables, ejercen su derecho a la identidad, en igualdad de oportunidades, porque cuentan con un sistema de registro accesible a su realidad.

5.2. Misión

Proponer y desarrollar acciones de atención y prevención de la indocumentación, promoviendo la accesibilidad del servicio registral sobre todo de la población más vulnerable.



VI. Objetivos del Plan Nacional.

OBJETIVO GENERAL

Población documentada con énfasis en la población vulnerable ejerce plenamente sus derechos.

1.1. Población vulnerable conoce la importancia de la identificación para el ejercicio de sus derechos.

1.1.1. Población vulnerable conoce y valora la importancia de la documentación.

1.1.2. Otros actores informados y comprometidos con el derecho al nombre y a la identidad.

1.2. El Estado atiende oportunamente a la población indocumentada

- 1.2.1. La articulación e interrelación adecuada entre las ORECs, el RENIEC y demás Instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, posibilita atender eficazmente todo el Ciclo de la documentación.
- 1.2.2. Las Oficinas de Registros Civiles ejercen eficientemente sus funciones.
- 1.2.3. Fortalecimiento del rol rector del RENIEC con las OREC.
- 1.2.4. Adecuadas políticas públicas garantizan la correcta y oportuna documentación de la población superando las barreras existentes: culturales, administrativas, políticas, geográficas, económicas, entre otras.
- 1.2.5. Políticas públicas implementadas para la atención permanente de la población de zonas de difícil acceso.

VII. Actividades Metas Anuales y Responsabilidades por Objetivo.

OBJETIVO GENERAL

Población documentada con énfasis en la población vulnerable ejerce plenamente sus derechos.

1.1. Población vulnerable conoce la importancia de la identificación para el ejercicio de sus derechos.

- 1.1.1. Población vulnerable conoce y valora la importancia de la documentación.

N°	ACTIVIDADES	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	LOGRO POR AÑOS					INSTITUCIONES RESPONSABLES
				2011	2012	2013	2014	2015	
1.1.1.1	Producir material informativo impreso y audio visual sobre la importancia de estar documentado, el Ciclo de la Documentación y requisitos, considerando los enfoques de derecho, género e interculturalidad.	75	Material gráfico diseñado y producido	15	15	15	15	15	RENIEC y demás miembros de la comisión
		50	Material audio visual	10	10	10	10	10	RENIEC y demás miembros de la comisión
1.1.1.2	Ferias informativas	125	ferias	25	25	25	25	25	RENIEC y demás miembros de la comisión
1.1.1.3	Difusión a través de medios de comunicación	70	Entrevistas	14	14	14	14	14	RENIEC y demás miembros de la comisión
		30	Avisos escritos	6	6	6	6	6	
		20	Cuñas producidas	4	4	4	4	4	

1.1.2. Otros actores informados y comprometidos con el derecho al nombre y a la identidad.

N°	ACTIVIDADES	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	LOGRO POR AÑOS					INSTITUCIONES RESPONSABLES
				2011	2012	2013	2014	2015	
1.1.2.1	Sensibilizar a los diferentes actores locales (autoridades locales, educativas, de salud, organizaciones sociales de base, APAFA, entre otros) sobre la importancia del derecho al nombre y a la identidad.	125	Talleres	25	25	25	25	25	RENEC, Defensoría del Pueblo, MINEDU, MIMDES, Ministerio de Cultura y AMPE.
1.1.2.2	Gobiernos regionales y locales suscriben compromisos para garantizar el acceso al derecho al nombre y a la identidad	100%	Compromisos firmados por Gobiernos Regionales	30%	30%	20%	20%	-	RENEC, MCLCP, AMPE, Defensoría del Pueblo, MIMDES.
		60%	Compromisos firmados por Gobiernos Locales (provincial, distrital y C.P.)	30%	30%	20%	20%		RENEC, MCLCP, AMPE, Defensoría del Pueblo, MIMDES.
1.1.2.3	Promover la incorporación del componente identidad en la agenda del Acuerdo Nacional.	1	Componente incorporado	100%					RENEC, MCLCP, AMPE, Defensoría del Pueblo, MIMDES.
1.1.2.4	Incorporar el componente identidad (derecho al nombre y a la identidad) dentro de la currícula escolar.	1	Contenido incorporado		100%				MINEDU/RENEC
	Suscribir convenios/acuerdos con el Ministerio de Justicia, las Universidades y los Colegios de Abogados, para que se incluya como parte de los temas priorizados por los consultorios jurídicos gratuitos, la rectificación de las Actas de Nacimientos	40	Convenio/Acuerdo		10	10	10	10	RENEC/Miembros de la Comisión
1.1.2.5	Gestionar la incorporación del curso, Registros de Indentificación (Registro del Estado Civil, Registro del DNI) en la currícula académica de las facultades de derecho de las universidades a nivel nacional	100%	Curso incorporado			20%	20%	20%	RENEC/Miembros de la Comisión



1.2. El Estado atiende oportunamente a la población indocumentada

1.2.1. La articulación e interrelación adecuada entre las ORECs, el RENIEC y demás Instituciones del Estado y de la Sociedad Civil, posibilita atender eficazmente todo el Ciclo de la documentación.

N°	ACTIVIDADES	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	LOGRO POR AÑOS					INSTITUCIONES RESPONSABLES
				2011	2012	2013	2014	2015	
1.2.1.1	Incorporar en los planes estratégicos y/o operativos de las Entidades del Estado (Gobierno Nacional, Regional y Local) el tema de Identidad	80%	Gobiernos Regionales Incorporan en sus planes estratégicos y operativos actividades de identidad	30%	30%	20%	20%	-	RENIEC, AMPE, Defensoría del Pueblo, MINSA, DIRESAS, MIMDES y demás miembros de la comisión
		40%	Gobiernos Locales (provincial, distrital y C.P.) incorporan en sus planes estratégicos y operativos actividades de identidad	30%	30%	20%	20%	-	RENIEC, AMPE, Defensoría del Pueblo, MINSA, DIRESAS, MIMDES y demás miembros de la comisión
1.2.1.2	Promover la implementación del Código Único de Identificación, consignado en el DNI en las entidades del Estado	6	Instituciones que usen el CU.	1	1	2	1	1	MEF, MINSA, MIMEDU, MIMDES, MINTER, PCM, SUNAT, MINTRA, OTROS
1.2.1.3	Diagnóstico de la problemática de la indocumentación (personas sin acta de nacimiento, con actas con errores, con Libreta Electoral y sin DNI)	1	Diagnóstico y propuesta elaborada	1					RENIEC, Defensoría del Pueblo, IDL, Flora Tristan.
1.2.1.4	Velar por el cumplimiento de la ley 28720 (Inclusión de apellido paterno), 29082 (emisión de nueva acta ante reconocimiento voluntario), 29312 (Reposición), 29462 (Extensión de plazo, gratuidad, requisitos e hijos de peruanos nacidos en el extranjero).	80%	OREC		25%	25%	25%	25%	Defensoría del Pueblo/RENIEC/Miembros de la Comisión



[Handwritten signature]

1.2.2. Las Oficinas de Registros Civiles ejercen eficientemente sus funciones.

N°	ACTIVIDADES	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	LOGRO POR AÑOS					INSTITUCIONES RESPONSABLES
				2011	2012	2013	2014	2015	
1.2.2.1	Emitir disposiciones normativas que permitan simplificar los trámites de rectificación de documentos de identificación acorde a las diversas características socioculturales del país.	5	Disposiciones que simplifica rectificación de documentos.	1	1	1	1	1	RENIEC, MINSA, Colegio de Notarios y Poder Judicial.
1.2.2.2	Elaboración de un plan de capacitación para OREC y personal del RENIEC, considerando los enfoques de derechos, género e interculturalidad.	10	planes anuales elaborados	2	2	2	2	2	RENIEC,
1.2.2.3	Capacitación presencial, semipresencial y/o virtual a los registradores civiles y del RENIEC a nivel nacional considerando los enfoques de derechos, género e interculturalidad		Registradores del RENIEC capacitados						
		9170	Registradores civiles capacitados (uno por municipio)	1,834	1,834	1,834	1,834	1,834	RENIEC
1.2.2.4	Elaboración de una línea de base sobre la población indocumentada a partir del levantamiento de información de una muestra de registros civiles (actas mal asentadas, destruidas y/o perdidas).	1	Línea de base elaborada	1					RENIEC, AMPE, IDL y Defensoría del Pueblo.
1.2.2.5	Actualización, adaptación y/o desarrollo de materiales didácticos de capacitación y consulta para los registradores civiles.	7	Material impreso, adaptado y publicado	1	2	1	2	1	RENIEC

1.2.3. Fortalecimiento del rol rector del RENIEC con las OREC.

N°	ACTIVIDADES	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	LOGRO POR AÑOS					INSTITUCIONES RESPONSABLES
				2011	2012	2013	2014	2015	
1.2.3.1	Formular propuesta normativa para que la designación del registrador civil este a cargo del RENIEC.	1	Propuesta presentada y aprobada.	1					RENIEC
1.2.3.2	Formular propuesta normativa para que en el ámbito del RENIEC se resuelva la rectificación de registros de hechos vitales mal asentados.	1	Propuesta aprobada e implementada		1				RENIEC
1.2.3.3	Interconexión de las ORECs con RENIEC.	190	ORECs provincial interconectadas		40	50	50	50	RENIEC
		1628	ORECs distrital interconectadas		200	460	460	503	RENIEC
1.2.3.4	Implementación progresiva del Registro Civil Itinerante a nivel nacional	14	RC implementado	4	5	5			RENIEC
1.2.3.5	Supervisión y monitoreo de ORECs a nivel nacional (mínimo una visita al año)	21365	OREC supervisadas	4,273	4,273	4,273	4,273	4,273	RENIEC
1.2.3.6	Incorporación progresiva de Registros Civiles a RENIEC	190	ORECs provincial incorporada o revocada	5	45	50	50	40	RENIEC
1.2.3.7	Potenciar los mecanismos de consulta vía Web y línea gratuita 0800 para absolver consultas con relación a la documentación y solucionar quejas.	200000	Llamadas y email atendidas.	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000	RENIEC
1.2.3.8	Diseñar e implementar un sistema de atención a personas indocumentadas en agencias de RENIEC.	14	Sistema implementado		1	3	5	5	RENIEC

1.2.4. Adecuadas políticas públicas garantizan la correcta y oportuna documentación de la población superando las barreras existentes: culturales, administrativas, políticas, geográficas, económicas, entre otras.

N°	ACTIVIDADES	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	LOGRO POR AÑOS					INSTITUCIONES RESPONSABLES
				2011	2012	2013	2014	2015	
1.2.4.1	Solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas recursos para implementar el Plan Nacional	5	Presupuesto anual aprobado	1	1	1	1	1	RENIEC
1.2.4.2	Institucionalizar el uso del DNI como requisito para acceder a los principales servicios que presta el Estado (Educación, salud, programas sociales, otros)	6	Instituciones incorporan el DNI como requisito	1	1	1	1	2	RENIEC/Miembros de la Comisión
1.2.4.3	Emite disposiciones normativas para la emisión del CNV por las parteras empadronadas a nivel nacional.	1	Norma aprobada			1			MINSA, MIMDES Y RENIEC
1.2.4.4	Emite norma que disponga que los establecimientos de salud rectifiquen en 3 días, como fecha límite, a partir de la solicitud de rectificación del Certificado de Nacido Vivo mal llamado	1	Norma emitida		1				MINSA, MIMDES Y RENIEC
1.2.4.5	Emisión de Documento normativo para el suministro oportuno del CNV a los establecimientos de salud, así como el retorno de los mismos por parte de los registradores civiles	1	Documento normativo aprobado		1				MINSA, MIMDES Y RENIEC
1.2.4.6	Reponer libros de hechos vitales	639	Libros repuestos	39	150	150	150	150	RENIEC
1.2.4.7	Supervisar el cumplimiento de la norma en referencia a la emisión gratuita del CNV para la constatación de alumbramientos domiciliarios en los diferentes establecimientos de salud del país	25	Supervisiones efectuadas	5	5	5	5	5	Defensoría del Pueblo/MINSA
1.2.4.8	Desarrollar asistencia registral de actas con error (omisión, enmendadura, datos mal consignados)	67,500	Personas omisas al registro atendidas	5,000	15,000	15,000	15,000	17,500	Gobiernos locales/RENIEC
		325,000	Personas con actas mal asentadas y destruidas atendidas	7,500	47,500	75,000	100,000	100,000	Gobiernos locales/RENIEC
1.2.4.9	Incrementar oficinas de registro de nacimientos y DNI para los recién nacidos en los establecimientos de salud.	25	Oficinas de Registros Instalados	5	5	5	5	5	MINSA, ISSALUD, MIMDES, MININTER, MANDEF Y RENIEC
1.2.4.10	Remodelar en forma progresiva la infraestructura de las agencias de atención del RENIEC a fin de facilitar el acceso de personas con discapacidad y adultos mayores.	100%	Locales Remodelados, reestructurados y/o habilitados.		100%				RENIEC

1.2.5. Políticas públicas implementadas para la atención permanente de la población de zonas de difícil acceso.

N°	ACTIVIDADES	METAS	UNIDAD DE MEDIDA	LOGRO POR AÑOS					INSTITUCIONES RESPONSABLES
				2011	2012	2013	2014	2015	
1.2.5.1	Empadronamiento de parteras a nivel nacional	3	Padron			1	1	1	MINSA
1.2.5.2	Empadronamiento, sistematización y convocatoria de beneficiarios de programas sociales sin DNI y/o actas	30	Base de datos	6	6	6	6	6	Programas Sociales/RENEC
		30	Convocatoria	6	6	6	6	6	Programas Sociales/RENEC
1.2.5.3	Levantamiento de información respecto a los diferentes grupos étnicos cuya composición de nombres y apellidos difieren de lo convencional a fin de respetar sus particularidades culturales y sus nombres	1	Estudio elaborado		1				RENEC, UNICEF, IDL, MINCUL
1.2.5.4	Adecuación de la norma al resultado del estudio elaborado sobre las estructura de nombre de los diversos grupos étnicos que difieren de lo convencional.	1	Propuesta de norma			1			RENEC
1.2.5.5	Implementación de sistema de Promotores Comunitarios del derecho a la Identidad	1	Sistema implementado		1				RENEC/ Miembros de la Comisión
	Registrar gratuitamente los registros de nacimiento de menores de edad a través de registradores itinerantes	50,000	Registro efectuado	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	RENEC/ Miembros de la Comisión
1.2.5.6	Registrar gratuitamente los nacimientos de personas mayores de edad a través de registradores itinerantes	4000	Registro efectuado	800	800	800	800	800	RENEC
1.2.5.7	Tramitar gratuitamente el DNI de menores de edad a través de agencias y/o registradores itinerantes	5,390,265	Trámites efectuado	2,673,000	1,917,965	600,000	600,000	600,000	RENEC
1.2.5.8	Tramitar gratuitamente el DNI a personas mayores de edad a través de agencias y/o registradores itinerantes	128,996	Trámites efectuado	25,800	25,799	25,799	25,799	25,799	RENEC

VIII. Presupuesto

Plan Nacional de Lucha Contra la Indocumentación 2011- 2015

Nro	COMPONENTE	Unidad de Medida	2011		2012		2013		2014		2015		Total Presup. por componente en los 5 años
			Cantidad	Soles	Cantidad	Soles	Cantidad	Soles	Cantidad	Soles	Cantidad	Soles	
1	Documentación a la población indocumentada - DNI	Persona	711411	32913485	1700000	76500000	1500000	67500000	1500000	67500000	1500000	67500000	313213485
2	Documentación a la población indocumentada - Acta de Nacimiento	Persona	10800	324000	10800	324000	10800	324000	10800	324000	10800	324000	1620000
3	Propuesta de Normatividad legal	Norma	1	30000	7	210000	3	90000	1	30000	1	30000	300000
4	Capacitación	Registrador	1834	91700	1834	91700	1834	91700	1834	91700	1834	91700	4542500
5	Campañas de difusión	Material	15	100500	15	100500	15	100500	15	100500	15	100500	1600500
6	Realización de estudios técnicos	Documento	5	275000	4	180000	3	135000	3	135000	3	135000	810000
7	Potenciación, mecanismos de consulta Web y Línea Gratuita 0800	Unidad	40000	40000	40000	40000	40000	40000	40000	40000	40000	40000	2000000
8	Interconexión de Oficinas con RENIEC	Unidad	0	0	254	1320800	510	2652000	510	2652000	510	2652000	3278800
9	Asistencia registral a través de la sistematización	Sistema	7500	300000	6200	250000	9000	360000	11500	460000	117500		11000000
10	Incorporación de ORECs	Unidad	5	125000	45	1125000	50	1250000	50	1250000	50	1250000	5000000
11	Implementación del Registro Civil Itinerante en Oficinas del Reniec	Unidad	3	48300	3	48300	3	48300					144900
12	Supervisión y Monitoreo	Acción	26	93600	26	93600	26	93600	26	93600	26	93600	468000
13	Sensibilización, gestión (compromisos, solicitudes, incorporación, implementación, etc) y firma de convenios con los principales actores sociales	Acción	60	600	60	600	60	600	60	600	60	600	3000
14	Incrementar oficinas de registro de nacimientos y DNI para los recién nacidos en los establecimientos de salud	Unidad	5	40000	5	40000	5	40000	5	40000	5	40000	200000
15	Reposición de libros de hechos vitales	Unidad	35	11700	150	49500	150	49500	150	49500	150	49500	191700
16	Insadrenamiento de parteros a nivel nacional	Evento			1	5000	1	5000	1	5000			15000
	Convocatoria para empadrenamiento y sistematización de beneficiarias de programas sociales sin DNI	Evento	6	30000	6	30000	6	30000	6	30000	6	30000	180000
TOTAL PRESUPUESTO POR AÑOS				4343895		22881200		76772400		77131900		72631600	543161395



IX. Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional.

El monitoreo y evaluación del Plan es fundamental para lograr una gestión eficiente y eficaz del Plan Nacional; porque nos permite verificar de manera permanente los cambios que se producen sobre la realidad inicial en la cual se pretende intervenir, asimismo nos permite una mejor toma de decisiones y rendición de cuentas.

Para lograr la ejecución de las actividades y tácticas de modo coordinado con las diversas instituciones, se conformará una Comisión de Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional integrada por la Gerencia de Planificación y Presupuesto y la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social del RENIEC. Asimismo, se invitará a participar de la misma, a representantes de las diferentes Instituciones que conforman la Comisión. Esta Comisión se enfocará en medir el grado de cumplimiento de las metas señaladas en el Plan Nacional; para lo cual se convocará cada mes a fin de realizar reuniones que permitan evaluar y establecer planes de acción permanentes orientados al cumplimiento de los objetivos del Plan. De igual forma se convocará semestralmente a los miembros de la comisión quienes darán a conocer a RENIEC lo actuado, se hará un balance del mismo, RENIEC consolidará la información y luego se enviará nuevamente a cada uno de los involucrados para su información y análisis respectivo.

La Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social, será quien presida esta Comisión, siendo a su vez el órgano encargado de coordinar con los sectores sociales involucrados en esta tarea. La Comisión sistematizará las diversas iniciativas de la sociedad civil e institucional en beneficio de la población indocumentada.

El monitoreo permitirá producir reportes con información oportuna, fidedigna, actualizada y resumida sobre el desempeño de procesos y resultados del Plan Nacional, permitirá identificar responsabilidades. Lo cual servirá de insumo básico para la toma de decisiones; también nos permitirá hacer una alerta temprana para realizar los cambios que se consideren pertinentes.

La Comisión de Monitoreo y Evaluación de Plan Nacional realizará una valoración anual de los logros obtenidos durante su ejecución. La evaluación, en el marco de la transparencia de la gestión pública, será ampliamente difundida a nivel central, regional y local tanto a instituciones comprometidas con el tema, como al público en general.

Es importante que, para las acciones de otorgamiento de documentos de identidad, la Comisión cuente con los medios para saber cuántas personas se documentan según el tipo de grupo vulnerable.

Finalmente, resulta importante la participación y vigilancia ciudadana en el monitoreo y evaluación del Plan Nacional.

ACTIVIDADES.

- Nombramiento de Comités de Ejecución y Supervisión y Evaluación.
- Fichas por Actividades
- Sistematización de la Información
- Visitas a las Oficinas Regionales In – situ
- Reportes de las acciones de seguimiento y monitoreo

IMPLEMENTACIÓN.

Se constituirán las siguientes instancias de coordinación, supervisión y ejecución:

Comité Técnico de Ejecución.- Conformado por representantes de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS), quienes tendrán a su cargo la coordinación de las actividades de los diferentes componentes del Plan Nacional. GRIAS será responsable de la elaboración de los Informes de Avance.



Comité de Supervisión y Evaluación .- Conformado por representantes de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social y la Gerencia de Planificación y Presupuesto, los cuales tendrán a su cargo la supervisión de las actividades del Plan Nacional.

Reportes de Monitoreo

ACCIÓN DE MONITOREO	DESCRIPCIÓN	RESPONSABLE	FECHA PREVISTA	TIPO DE INFORME
Informe Trimestral	Sobre el avance del Plan, respecto a las metas físicas y presupuestal.	GRIAS	A los 15 días de culminado el trimestre.	Formato 1
Informe Anual	Reporte anual que considere el nivel de cumplimiento de las metas físicas y presupuestales.	GRIAS	A los 20 días de culminado el año.	Formato 2

Glosario de Términos.

Acciones Afirmativas

Este término es usado dentro del ámbito de la "discriminación positiva". La discriminación positiva es el trato diferenciado, con fundamentos objetivos y razonables, de un determinado grupo social para otorgarles ventajas, incentivos o, en general, tratamientos más favorables.

Las acciones afirmativas están destinadas a "compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente, con la finalidad de que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado (Fundamento 63 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC).

Código Único de la Identificación

Forma única de identificación para las personas, mediante un sistema de codificación. Es un estándar de identificación, que a través de un código único permite acceder a información automatizada. El Código Único de Identificación de la persona constituye la base sobre la cual la sociedad y el Estado la identifican para todos los efectos.

Comunidades Campesinas o Andinas

Son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo dentro del marco establecido por Ley (Ley N° 24656 art. 1º, Constitución Política art. 89).

Están integradas por familias ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales expresadas en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de sus actividades multisectoriales.

Se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. (Ley 24656 art. 2º)

Comunidades Nativas

Son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo dentro del marco establecido por Ley (Constitución Política art. 89).

Tiene su origen en grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidos por conjuntos de familias vinculadas por el idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso (Decreto Ley 22175 art. 8).



Se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio para beneficio general y equitativo de los comuneros (Código Civil art. 134º).

Violencia Política

Es una confrontación dentro de un país, que se caracteriza por cierta gravedad o duración y que trae aparejados ciertos rasgos de violencia.

Convocatoria

Es la comunicación o anuncio a los ciudadanos y ciudadanas de las condiciones exigidas para poder participar en un proceso de documentación ya sea para tramites de DNI y/o actas de nacimiento.

Cultura de la Identificación

Es una serie de elementos compartidos e integrados por los miembros de una sociedad y que se manifiestan en sus formas de actuación con relación a la inscripción de los hechos y actos vitales.

Discriminación

La discriminación ha sido descrita como un "fenómeno social y cultural que afecta la integración social y la participación de la ciudadanía" (Documento Defensorial N° 2 "La discriminación en el Perú: problemática, normatividad y tareas pendientes", presentado en septiembre 2007).

Es definida como el trato desigual en el ejercicio de derechos fundamentales a quienes se encuentran en una idéntica situación sin justificación objetiva y razonable. Debemos tener presente que no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, será discriminación cuando la diferencia de trato no se realice sobre bases objetivas y razonables (Fundamentos 59 y 61 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC).

Documento Nacional de Identidad

Documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.

Empadronamiento

Etapas que consiste en la recolección de información, se inicia con el proceso de capacitación de los empadronadores y supervisores. Existen dos formas básicas de empadronamiento según sea enumerado el individuo en el lugar de residencia o en el de su presencia en el momento censal. La recolección de la información es hecha por los empadronadores bajo la inspección de un supervisor.

Enfoque Transversal

Un enfoque es transversal cuando se aplica en todas las etapas de un plan, programa o proyecto; es decir en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación en todas sus esferas.

Etnicidad

Valores y prácticas culturales que distinguen a los grupos o comunidades. Posee dos dimensiones, una referida al conjunto compartido de características culturales y sociales (lengua, fe, residencia) y a un sentido compartido de identidad, tradición, solidaridad o pertinencia.



Estrategia

Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Una estrategia muestra como una institución pretende llegar a esos objetivos. Se pueden distinguir tres tipos de estrategias, de corto, mediano y largo plazo. (www.dimensionempresarial.com)

Evaluación

Emisión de un juicio de valor respecto al grado de cumplimiento de las acciones programadas, en la cual a su vez se identifican las causas que han facilitado u obstaculizado su cumplimiento y se analiza la eficacia e impacto de las acciones ejecutadas.

Exclusión

El proceso de exclusión social se refiere a la acción y efecto de impedir la participación de ciertos grupos sociales en aspectos valiosos de la vida colectiva. Los procesos de integración y exclusión social se caracterizan por tener un carácter multidimensional al interactuar unos sobre los otros. Existen tres esferas de la interacción social: económica, política y cultural.

Identidad Cultural

Manifestaciones y rasgos propios de un grupo social generados en el proceso histórico de compartir experiencias, y que pueden ser de índole lingüístico, religioso, político, histórico, costumbres ancestrales, etc., y que cumple la finalidad de caracterizarlo posibilitando su reconocimiento y diferenciación de los demás grupos sociales, por la constatación de que no comparten total o parcialmente dichas manifestaciones o rasgos (Fundamento 19 y 25 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2008-PI/TC, y Diccionario de la Lengua Española, términos: identidad y cultura).

Identidad Étnica

Manifestaciones y rasgos propios de una colectividad —dentro de una sociedad— definida por afinidades raciales, lingüísticas, culturales, religiosas, etc. que los diferencia de los demás habitantes. (Diccionario de la Lengua Española, términos: identidad y etnia)

Igualdad de oportunidades

Inspirado en el derecho a la igualdad, parte de una valoración y aceptación de las diferencias, que no significa que unos sean mejores o peores que otras, sino que existe heterogeneidad y como consecuencia de esto, tutela, por medio de acciones promotoras y de acción afirmativa.

Impresión Dactilar

Marca visible e invisible que deja en forma involuntaria una persona al simple contacto con la yema de los dedos sobre la superficie pulimentada.

Grupos Prioritarios

Son aquellos peruanos y peruanas en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social tales como: los niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas adultas mayores y población en situación de pobreza, extrema pobreza y exclusión.

Lineamientos

Directrices o pautas que orientan las acciones de las políticas públicas hacia el cumplimiento de los objetivos o resultados esperados.

Meta

Es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo determinado. Es el objetivo cuantificable.



Misión

Enunciado que contiene el objetivo general y la razón de existir de una Entidad. Define el beneficio que pretende darse y las fronteras de responsabilidad, así como su campo de especialización. (www.dimensionempresarial.com)

Monitoreo

Es una expresión medible que indica lo que se espera lograr dentro de un plan, definiendo en qué cantidad y tiempo se alcanzará el resultado.

Objetivos Estratégicos

En general asumimos que los objetivos dan cuenta de aquello que se desea conseguir, describen la situación a futuro a la que se quiere llegar.

Un objetivo estratégico es aquel que define los aspectos cualitativos del plan a los que se pretende alcanzar en un horizonte temporal de mediano o largo plazo. Se denominan objetivos estratégicos por ser objetivos de mediano y largo plazo, que por lo general se consideran de 2 a 5 años.

Participación Ciudadana

Derecho de las ciudadanas y los ciudadanos de formar parte en la vida social y política de la comunidad y del país en general, participando en la toma de decisiones sobre aspectos que afectan a la ciudadanía.

Pelmatoscopia

Dibujo papilar que aparece en la yema de los dedos, que permite la identificación humana.

Personas Adultas Mayores

Se considera personas adultas mayores a las personas que tienen 60 años o más de acuerdo a lo establecido por la Organización Panamericana de Salud - OPS.

El país ha adoptado la denominación de personas adultas mayores a este grupo humano, según lo asumido en la Asamblea General de Organización de Naciones Unidas, mediante Resolución 50/141, de fecha 30 de enero de 1996.

Personas con Discapacidad

Son personas que presentan deficiencias en sus funciones corporales (fisiológicas o psicológicas de los sistemas corporales) y/ o en las estructuras corporales (partes anatómicas del cuerpo, órganos, extremidades y sus componentes).

Personas en situación de Pobreza

Son personas que no pueden satisfacer sus necesidades básicas (educación, vestimenta, vivienda).

Personas en Pobreza Extrema

Son personas que no se encuentran en posibilidades de cubrir la canasta básica de alimentos.

Pobreza

El PNUD la define como la denegación de opciones y oportunidades de vivir una vida tolerable. Este es un concepto amplio porque no sólo se refiere a la carencia de ingresos, sino incorpora además la negación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel de vida decente, libertad, respeto por sí mismo y de los demás.



Pueblos Indígenas u Originarios.

Se denominan pueblos indígenas a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (Literal b) del art. 1º del Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes).

Existen diferentes definiciones, las mismas que se plantean en base a criterios de diferenciación racial o sociocultural, originando multiplicidad de enfoques para tratar la cuestión indígena. Sin embargo existen criterios que podemos señalar a fin de caracterizar a quienes la conforman tales como la ocupación de tierras ancestrales, o parte de ellas y la ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras; la cultura o ciertas manifestaciones específicas de ésta; el idioma y las instituciones y sistemas sociales políticos y jurídicos que rigen la vida de los pueblos indígenas y que se consideran esenciales para su organización y existencia. (Martínez 1983).

La identificación de este grupo poblacional está sujeto a que se den uno, varios o todos estos criterios. Adicionalmente se debe aclarar que el uso del término pueblo no significa de manera alguna autodeterminación política, ni separación del Estado Nacional. El uso de Pueblo en este caso está ligado a un reconocimiento de sus derechos como pueblos con características colectivas que comprenden formas culturales propias y diferentes a las hegemónicas.

Registro Único de Identificación de las Personas Naturales

Es la base de datos donde se encuentran inscritos los peruanos en el Registro de Personas Naturales.

Sinergias

Es el resultado de dos o más elementos que se unen y crean un resultado que maximiza las cualidades de cada una de las partes.

Tácticas

Medios o acciones específicos que indican la manera para cumplir con las estrategias definidas.

Visión

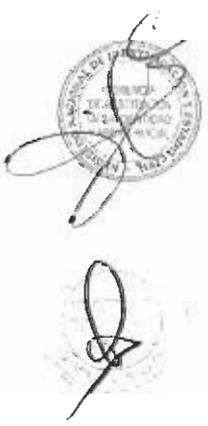
Es una descripción del futuro preferido. Es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma, tomando en cuenta la realidad en la cual trabaja. Esta realidad debe ser planteada en forma positiva pero real.

Vulnerabilidad Social

Se expresa en la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad de enfrentar, neutralizar u obtener beneficios de determinadas circunstancias o situaciones. Con frecuencia se identifica la condición de pobreza con la vulnerabilidad de las personas pero la indefensión que caracteriza a una persona en situación de vulnerabilidad social no es atribuible a la insuficiencia de ingresos propia de la pobreza.

La vulnerabilidad social es una condición social de riesgo, de dificultad, que inhabilita e invalida, de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos socio históricos y culturalmente determinados.

La noción de vulnerabilidad social ayudaría a identificar a grupos sociales, hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos.



Anexos:

Anexo N° 1

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA IDENTIDAD		
Norma	Fecha de ratificación	Artículos referidos al derecho a la identidad y sus diversas manifestaciones
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Resolución Legislativa N° 13282 del 15 de diciembre de 1959	"Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica" (Art. 6º). "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad" (Art. 15º. inc.1).
Declaración de los Derechos del Niño	Resolución N° 1386 del 20 de noviembre de 1959	"El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad" (Principio 3º).
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	Decreto Ley N° 22128 del 28 de marzo de 1978	"Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica" (Art. 16º). "Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre" (Art. 24º, inc.2).
Convención Americana sobre los Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica	Decreto Ley N° 22231 del 12 de julio de 1978	"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica" (Art. 3º). "La Ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio, como a los nacidos dentro del mismo" (Art. 17º. Inc. 5). "Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario" (Art. 18º). "1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad; 2) Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra." (Art. 20º) .
La Convención sobre los Derechos del Niño	Resolución Legislativa N° 25278 del 04 de agosto de 1990	"1) El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad, y en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos; 2) Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida" (Art. 7º). 1) Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la Ley y sin injerencias ilícitas; 2) Cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad, o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad" (Art. 8º).
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	Resolución Legislativa N° 26448 del 14 de junio de 1995	"Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado..." (Art. 16º).
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo	Resolución Legislativa N° 29127 del 29 de octubre de 2007	"Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica" (Art. 12º, Inc. 1). "No sean privadas, por motivos de discapacidad, de su capacidad para obtener, poseer y utilizar documentación relativa a su nacionalidad u otra documentación de identificación..." (Art 18º, Inc.1,b).

MARCO NORMATIVO NACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA IDENTIDAD

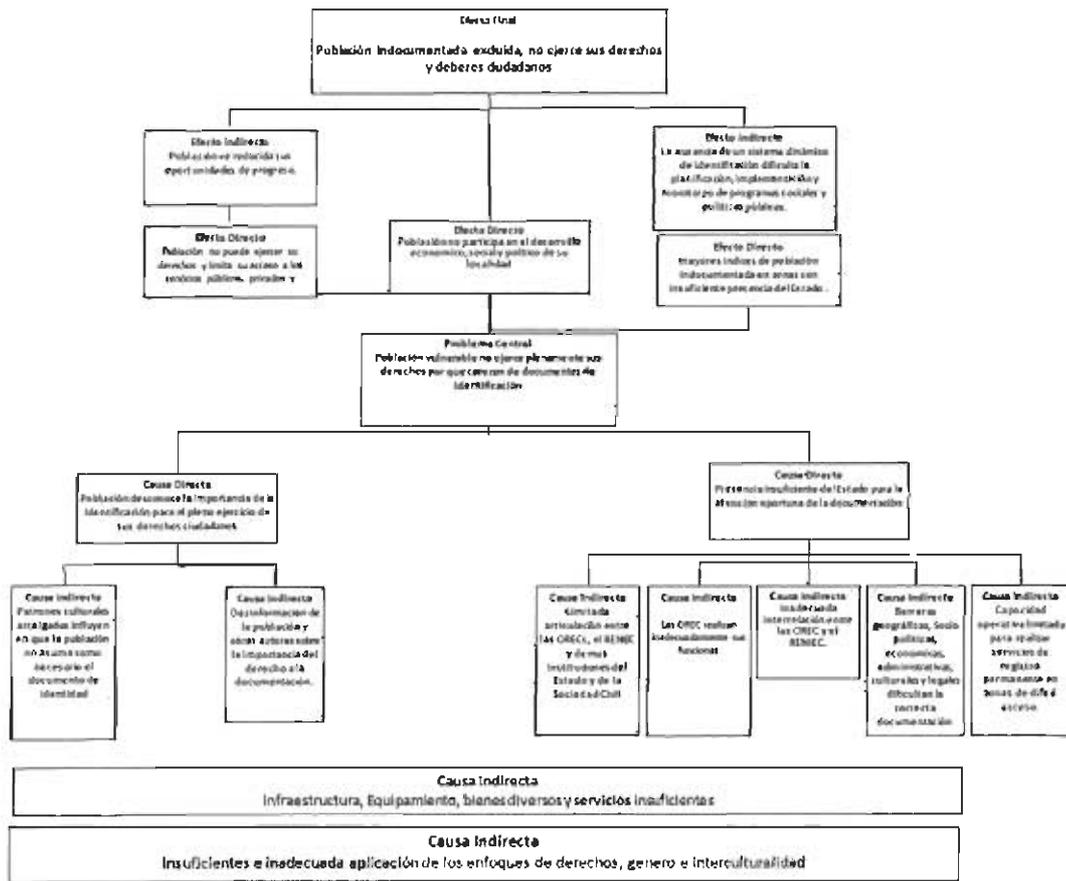
Artículos referidos al derecho a la Identidad y sus diversas manifestaciones	Fecha	Artículos referidos al derecho a la Identidad y sus diversas manifestaciones
Constitución Política del Perú	1993	<p>"Toda persona tiene derecho a: 1) ... a su identidad... (Art. 2º, Inc. 1) .</p> <p>"... El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y otros actos que modifican el estado civil... Mantiene el Registro de Identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad..." (Art. 183º).</p> <p>"La ley establece el modo como las oficinas, los funcionarios y servidores del Registro Civil de los Gobiernos Locales y los del Registro Electoral se integran al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil" (Décima Disposición Final y Transitoria).</p>
Código Civil	Decreto Legislativo 295 del 25 de julio de 1984 Modificado por la Ley Nº 28720 del 25 de abril de 2006	<p>"Toda persona tiene el derecho y el deber de llevar un nombre. Este incluye los apellidos" (Art. 19º).</p> <p>"Al hijo matrimonial le corresponden el primer apellido del padre y el primero de la madre" (Art. 20º) .</p> <p>"Cuando el padre o la madre efectúe separadamente la inscripción del nacimiento del hijo nacido fuera del vínculo matrimonial, podrá revelar el nombre de la persona con quien lo hubiera tenido. En este supuesto, el hijo llevará el apellido del padre o de la madre que lo inscribió, así como del presunto progenitor, en este último caso no establece vínculo de filiación. Luego de la inscripción, dentro de los treinta (30) días, el registrador, bajo responsabilidad, pondrá en conocimiento del presunto progenitor tal hecho, de conformidad con el reglamento.</p> <p>Cuando la madre no revele la identidad del padre, podrá inscribir a su hijo con sus apellidos" (Art. 21º).</p> <p>"El adoptado lleva los apellidos del adoptante o adoptantes" (Art. 22º).</p> <p>"El recién nacido cuyos progenitores son desconocidos debe ser inscrito con el nombre adecuado que le asigne el registrador del estado civil" (Art. 23º).</p> <p>"La prueba referente al nombre resulta de su respectiva inscripción en los registros de estado civil" (Art. 25º).</p> <p>"Toda persona tiene derecho a exigir que se le designe por nombre..." (Art. 26º).</p> <p>"Nadie puede usar un nombre que no le corresponda.." (Art. 28º) .</p> <p>"El hijo se presume matrimonial aunque la madre declare que no es de su marido o sea condenada como adúltera" (Art. 362º).</p>
Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Ley Nº 26497 emitida el 11 de julio de 1995.	<p>"El Documento Nacional de Identidad (DNI), es un documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio, de la persona a cuyo favor ha sido otorgado" (Art. 26º).</p> <p>"El Documento Nacional de Identidad (DNI) es otorgado a todos los peruanos nacidos dentro o fuera del territorio de la República desde la fecha de su nacimiento..." (Art. 31º).</p>
Código de los Niños y Adolescentes	Ley Nº 27337 emitida el 21 de julio de 2000	<p>"El niño y el adolescente tienen derecho a la Identidad, lo que incluye el derecho a tener un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y llevar sus apellidos. Tienen también derecho al desarrollo integral de su personalidad. Es obligación del Estado preservar la Inscripción e identidad de los niños y adolescentes, sancionando a los responsables de su alteración, sustitución o privación ilegal, de conformidad con el Código Penal. En caso de que se produjera dicha alteración, sustitución o privación, el Estado restablecerá la verdadera identidad mediante los mecanismos más idóneos. Cuando un niño o adolescente se encuentren involucrados como víctimas, autores, partícipes o testigos de una infracción, falta o delito, no se publicará su identidad ni su imagen a través de los medios de comunicación" (Art. 6º).</p>



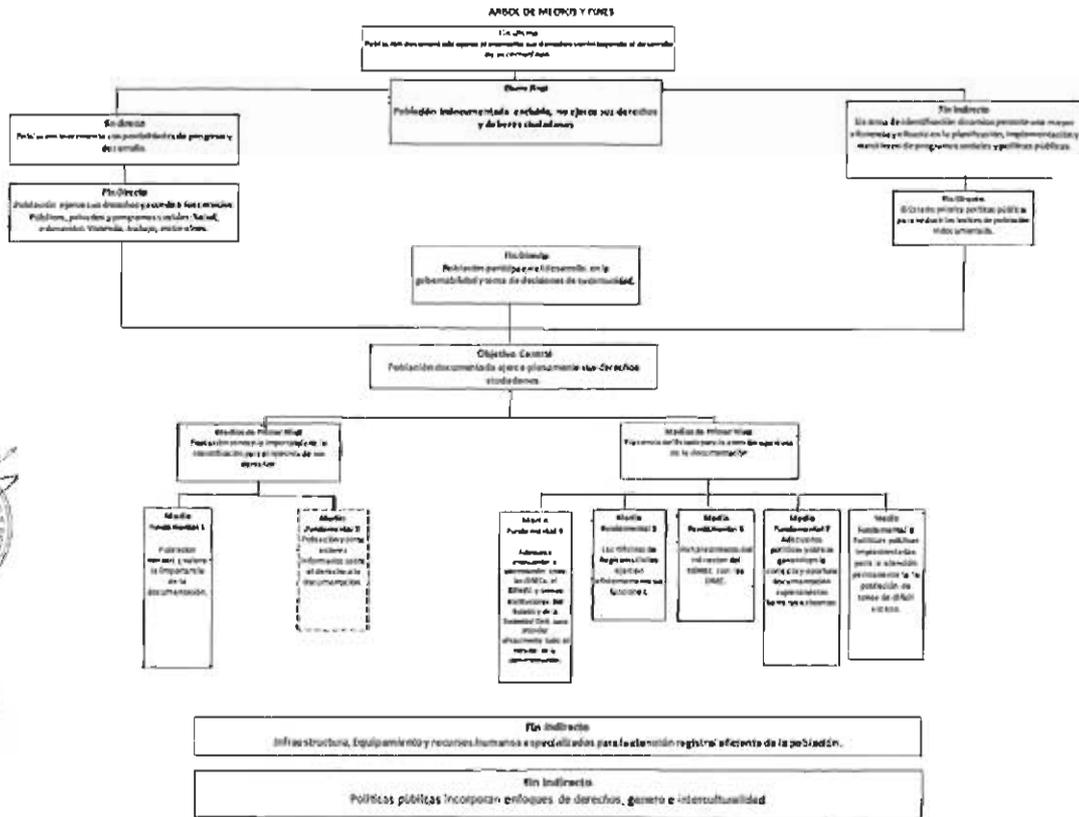
Ley del Procedimiento Administrativo General,	Ley N° 27444 emitida el 10 de abril de 2001	"Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente: 1) ... número de Documento Nacional de Identidad..."
Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva	Decreto Ley N° 22175, emitido el 10 de mayo de 1978.	"En cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste del Jefe de la Comunidad" (Art. 20º).
Ley que regula el procedimiento de Reposición de Partidas de Nacimiento, Matrimonio y Defunción destruidas o desaparecidas por negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos	Ley N° 29312, emitida el 18 de diciembre de 2008	"La presente Ley regula el procedimiento de la reposición de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción en los registros de todas las oficinas de registro del estado civil y oficinas registrales del país. Están comprendidos en la presente Ley todos los nacimientos, matrimonios y defunciones asentados en su oportunidad en las oficinas registrales del Registro Nacional de Identificación y estado Civil (Reniec) u oficinas de registro del estado civil de las municipalidades del país, comunidades nativas o consulados, donde los libros de actas hayan desaparecido o hayan sido destruidos total o parcialmente a consecuencia de la negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos" (Art. 1º). "La reposición de actas de nacimiento, matrimonio y defunción a que se refiere la presente Ley está a cargo del Reniec, en coordinación con las oficinas de registro del estado civil y la colaboración de los ciudadanos afectados y terceros legitimados" (Art. 2º). "La reposición establecida en la presente Ley y la entrega de la primera copia del acta repuesta no está sujeta a cobro alguno por parte de las oficinas de registro del estado civil" (Art. 3).
Ley que establece la gratuidad de la inscripción del nacimiento, de la primera copia certificada del acta de nacimiento y de la expedición del Certificado de Nacido Vivo; y modifica diversos artículos de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)	Ley N° 29462, emitida el 27 de noviembre del 2009	"Se establece la gratuidad de los siguientes trámites: a. Inscripción de nacimiento en todas sus modalidades. b. Expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, bajo responsabilidad. c. Expedición de la copia certificada del acta de nacimiento para la tramitación del Documento Nacional de Identidad (DNI). En este caso, la certificación registral expedida consigna en un sello o impresión la frase siguiente: "Válido solamente para la tramitación del documento nacional de identidad". de Expedición y entrega del certificado de nacido vivo, por parte del funcionario autorizado del Ministerio de Salud u otra entidad pública o privada", (Art. 2º). "Modifícanse los artículos 46, 47 y 51 de la Ley núm. 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en los términos siguientes: "Artículo 46.- Las inscripciones de los nacimientos se llevarán a cabo dentro de los sesenta (60) días calendario de producidos los mismos, en las oficinas registrales bajo cuyas jurisdicciones se produjeron los nacimientos o en aquellas que correspondan al lugar donde domicilia el niño. De producirse el nacimiento en los hospitales o centros de salud a cargo del Ministerio de Salud, EsSalud, Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú u otras instituciones públicas o privadas en las cuales funcione una oficina de registro civil, la inscripción se efectúa obligatoriamente en la oficina de registro civil allí instalada. Transcurrido el plazo de sesenta (60) días, inicialmente mencionado, se procede a la inscripción en la forma dispuesta en el artículo 47. Artículo 47.- Los menores no inscritos dentro del plazo legal pueden ser inscritos a solicitud de sus padres, tutores, guardadores, hermanos mayores de edad o quienes ejerzan su tenencia, bajo las mismas condiciones que una inscripción ordinaria y, adicionalmente, observando las siguientes reglas: a) Son competentes para conocer de la solicitud únicamente las oficinas de registro dentro de cuya jurisdicción ha ocurrido el nacimiento o del lugar donde reside el menor; b) el solicitante debe acreditar ante el registrador su identidad y parentesco con el menor; c) la solicitud debe contener los datos necesarios para la identificación del menor y de sus padres o tutores; d) la solicitud debe ser acompañada del certificado de nacimiento o documento similar o, en su defecto, cualquiera de los siguientes documentos: partida de bautismo, certificado de matrícula escolar con mención de los grados cursados o declaración jurada suscrita por dos (2) personas en presencia del registrador. El registrador no puede solicitar mayor documentación que la establecida en el presente artículo. Artículo 51.- El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) puede excepcionalmente disponer, cuando las circunstancias así lo justifiquen, que, en el caso de lugares de difícil acceso como son los centros poblados alejados y en zonas de frontera, zonas de selva y ceja de selva, y comunidades campesinas y nativas que cuentan con oficinas de registro civil previamente autorizadas, la inscripción de los nacimientos ordinarios se realice en dichas localidades en un plazo de noventa (90) días calendario de ocurrido el alumbramiento" (Art. 3º). "Incorpórase el artículo 51-A a la Ley núm. 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, con el texto siguiente: "Artículo 51-A.- La inscripción de los nacimientos de hijos de peruanos ocurridos en el exterior se efectúa en cualquier momento, hasta antes del cumplimiento de la mayoría de edad, en las oficinas registrales consulares del Perú más cercanas o de más fácil acceso a la jurisdicción en la que se produjo el nacimiento. En defecto de oficina registral consular en el país donde ocurrió el nacimiento, la inscripción se realiza en la oficina registral consular que autorice el Ministerio de Relaciones Exteriores. Si la persona nacida en el extranjero, hijo de padre o madre peruanos de nacimiento, residiera en territorio nacional, sin que su nacimiento hubiera sido inscrito en la oficina consular correspondiente, puede promoverse su inscripción en las oficinas de registro de estado civil en el Perú, según las formalidades previstas por la Ley número 26497" (Art. 4º).

Anexo N° 2

ARBOL DE CAUSAS Y EFECTOS



Anexo N° 3



Bibliografía.

A. Autores:

1. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Tercer Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Lima, 2010.
2. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Tomo II. Vigésima Segunda Edición, 2001.
3. FERNANDEZ SESSAREGO, Carlos. "Derecho de las Personas. Exposición de Motivos y Comentarios al Libro Primero del Código Civil Peruano". Librería Studium Editores. Tercera Edición. Lima, 1988.
4. INEI. Encuesta Nacional de Hogares. Perú - 2007.
5. MESÍA RAMÍREZ, Carlos. "Derechos de la Persona; Dogmática Constitucional". Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima, 2004.
6. OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. "Educación Electoral y Promoción del Voto de los Electores Indígenas y las Mujeres Rurales". Elecciones Regionales Municipales 2002. Lima, 2002.
7. OCHOA G., Oscar E. "Personas: Derecho Civil I". Primera edición, Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Texto C.A. Caracas Venezuela , 2006.
8. RUBIO CORREA, Marcial. "Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993". Tomo 1, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Año 1999.
9. TORANZO ROCA, Carlos. "Rostros de la democracia: una mirada mestiza". Primera Edición, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG y Plural editores, La Paz Bolivia, 2006.
10. TRIVELLI, Carolina. "Los Hogares Indígenas y la Pobreza en el Perú". Documento de Trabajo 141. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 2005.
11. REUBEN, William y CUENCA, Ricardo. "El estado de la indocumentación infantil en el Perú. Hallazgos y propuestas de política". Banco Mundial. Lima, 2009.

B. Leyes:

1. CÓDIGO CIVIL PERUANO
2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ – 1993
3. Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.
4. Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
5. Ley N° 27337, Código de los Derechos de los Niños y Adolescentes
6. Ley N° 28592, Ley de creación del Plan Integral de Reparaciones (PIR)
7. Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, (en adelante "Ley de Igualdad")
8. Ley N° 29312, Ley que regula el procedimiento de reposición de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción, destruidas o desaparecidas por negligencia, hechos fortuitos o actos delictivos.
9. Ley N° 29462, Ley que establece la gratuidad de la inscripción del nacimiento, de la primera copia certificada de acta de nacimiento y de la expedición del certificado de nacido vivo; y modifica diversos artículos de la Ley Orgánica del Registro

C. Resoluciones:

1. RENIEC – Reglamento de Inscripciones (Decreto Supremo N° 015-98-PCM)

2. RENIEC – Resolución de la Gerencia de Operaciones N° 188-2001-GO/RENIEC
3. RENIEC – Resolución de la Gerencia de Operaciones N° 05-2003-GO/RENIEC
4. RENIEC – Resolución de la Gerencia de Operaciones N° 30-2003- GO/RENIEC
5. RENIEC – Resolución Jefatural N° 384-2004/JEF/RENIEC (09 de julio del 2004)
6. RENIEC – Resolución Jefatural N° 847-2009-JNAC/RENIEC (19 de diciembre de 2009)
7. RENIEC – Resolución Jefatural N° 887-2009/JNAC/RENIEC
8. MINISTERIO DE SALUD - Resolución Ministerial N° 389-2004-MINSA

D. EXPEDIENTES

1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 2273-2005-PHC/TC.

E. Planes:

1. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010, (Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH, del 07 de junio de 2002)
2. Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010 (Decreto Supremo N° 009-2005-MIMDES del 12 de septiembre de 2005).
3. Plan Nacional de Restitución de la Identidad 2005 –2009
4. El Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social 2006-2010
5. Plan Estratégico Institucional 2007–2010 del RENIEC
6. Plan de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2008-MIMDES, del 23 de diciembre de 2008.
7. Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación 2011 – 2015

F. Informes:

1. Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), 203
2. Informe de Derechos 2009 elaborado por el Instituto Rural de Desarrollo y Estudios de Género

G. Páginas Web:

1. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf.
2. http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=identidad
3. http://censos.enei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2008/Informe_Tecnico.pdf,

H. Otros:

- ✓ Censo Nacional - 1993
- ✓ Censo Nacional - 2007 “XI de Población y VI de Vivienda”
- ✓ Encuesta Nacional Continua (ENCO) para el año 2006.
- ✓ Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) - Año 2007
- ✓ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos
- ✓ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Niño de 1989.
- ✓ Declaración Universal de los Derechos Humanos
- ✓ Declaración de los Derechos del Niño
- ✓ Protocolo de San Salvado

Siglas

ANI	Archivo Nacional de Identificación.
CND	Consejo Nacional de Descentralización.
CONADIS	Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad.
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación.
DNI	Documento de Identidad Nacional.
GRIAS	Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social.
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
MINEDU	Ministerio de Educación.
MININTER	Ministerio del Interior.
MINSA	Ministerio de Salud.
OMAPEDS	Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad.
ONG	Organizaciones No Gubernamentales.
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros.
PIR	Plan Integral de Reparaciones.
PNP	Policía Nacional del Perú.
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos.

Directorio de los Miembros de la Comisión de Elaboración del “Plan Nacional de Atención de la Problemática de la Indocumentación: 2011 – 2015”

- 
- 
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
 - Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social
 - Gerencia de Operaciones Registrales
 - Gerencia de Registros de Identificación
 - Gerencia de Registros Civiles
 - Gerencia de Planificación y Presupuesto
 - Gerencia de informática
 - Gerencia de imagen Institucional
 - Centros de Altos Estudios Registrales
 - Ministerio de Defensa.
 - Ministerio de Educación.
 - Ministerio del Interior.
 - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.
 - Ministerio de Salud.
 - Defensoría del Pueblo.
 - Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).
 - Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA).
 - Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.
 - Asociación de la Municipalidad del Perú – AMPE.
 - Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
 - Instituto Defensa Legal.
 - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF.
 - Organización de Estados Americanos.