

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

---

**El Subregistro de Nacimientos en Paraguay: Las  
consecuencias**

---

**Consultor: Dwight Ordóñez Bustamante, PhD.**

**Julio de 2007**

EL ESTUDIO NO REPRESENTA NECESARIAMENTE LA OPINIÓN INSTITUCIONAL DEL BID

## ÍNDICE

Glosario de Acrónimos .....	3
Glosario de Términos de Uso Local .....	3
Resumen Ejecutivo .....	4
<b>1. Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Breve información general sobre el país .....</b>	<b>10</b>
<b>3. El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin documento de identidad (“cédula de identidad civil”)</b>	
3.1 Dimensión del subregistro de nacimientos .....	11
3.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad civil en Paraguay .....	17
<b>4 Las barreras de acceso</b> (derivadas de la carencia de certificado de nacimiento y cédula de identidad civil) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud	
4.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad civil.....	24
4.2 El acceso a la Educación .....	26
4.3 El acceso al sistema de atención en Salud .....	28
4.4 Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo .....	30
<b>5. El funcionamiento del Registro del Estado Civil y del Departamento de Identificaciones</b>	
5.1 La organización del sistema de registro civil y de identificación en Paraguay .....	31
5.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC e Identificaciones.....	35
<b>6. La respuesta institucional</b> del sistema nacional de RRCC y de otras instituciones frente al problema del subregistro de nacimientos y de cedulação de personas	
6.1 <b>La toma de conciencia sobre el problema. Las leyes y campañas especiales de documentación</b> .....	37
6.2 La acción de los organismos internacionales y de los organismos gubernamentales y no gubernamentales .....	38
<b>7. Desafíos y oportunidades para la modernización del sistema de registro civil en Paraguay .....</b>	<b>44</b>
Bibliografía .....	49
Anexo 1: Listado de personas entrevistadas .....	51

## Glosario de Acrónimos

AIEPI	:	Atención Integral de Enfermedades de la Primera Infancia
BID	:	Banco Interamericano de Desarrollo
CD	:	Compact Disk
CDIA	:	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
CIC	:	Cédula de Identidad Civil
CODENIs	:	Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente
CNV	:	Certificado de nacido vivo
DGEEC	:	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DI	:	Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional
DDNNAA	:	Derechos de los Niños y Adolescentes
ENDS	:	Encuesta Nacional sobre Demografía y Salud
ENDSMI	:	Encuesta Nacional sobre Demografía y Salud Materno Infantil
EPH	:	Encuesta Permanente de Hogares
G	:	Guaraní/es (moneda nacional del Paraguay)
IBR	:	Instituto de Bienestar Rural
ICR	:	<i>Intelligent Character Recognition</i>
ICV	:	Índice de Calidad de Vida
INDERT	:	Instituto Nacional de Desarrollo Rural Territorial
INDI	:	Instituto Paraguayo del Indígena
IPSS	:	Instituto Paraguayo de Seguridad Social
MEC	:	Ministerio de Educación y Cultura
MINJUS	:	Ministerio de Justicia y Trabajo
MSPyBS	:	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NE	:	Nacimientos estimados
NNAA	:	Niños y Adolescentes
NR	:	Nacimientos registrados
OEA	:	Organización de Estados Americanos
ONG	:	Organización no Gubernamental
OPS	:	Organización Panamericana de la Salud
OSC	:	Organización de la Sociedad Civil
PNUD	:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROAN	:	Programa Nacional de Asistencia Nutricional
PRP	:	Programa de Reducción de Pobreza
REC	:	Registro del Estado Civil
RNV	:	Registro de Nacidos vivos
RRCC	:	Registro(s) civil(es)
RUN	:	Rol Único de Nacimientos (Chile)
SAS	:	Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República
SNNA	:	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia
UNICEF	:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Glosario de Términos de Uso Local

- **Certificado de nacido vivo** es el nombre con el que se denomina lo que en otros países es conocido como el “certificado de nacimiento” o “boleto de nacimiento” (expedido por el personal profesional del servicio de salud en donde se realizó el parto, o en donde fue declarado el parto realizado por una partera empírica, fuera del centro de salud). Se trata de un documento en formato estándar con numeración en serie.

- **Certificado de Nacimiento:** lo que en muchos países es conocido como “partida de nacimiento”, “fe de edad”, “acta de nacimiento” o primer documento que certifica la identidad. El *certificado de nacimiento* es emitido por el Registro del Estado Civil del Paraguay (REC), entidad que depende del Ministerio de Justicia y Trabajo, en base al acta inscrita en los libros de registro de la oficina del REC de cada circunscripción. No existe un rol único nacional de nacimientos (número en serie).
- **Cédula de Identidad Civil (CIC)** es el nombre de lo que en otros países es denominado “documento (“nacional” o “único”) de identidad”. Aunque no se trata de un documento que sea un requisito obligatorio para los ciudadanos, la cédula puede ser expedida desde el primer año de vida en base a la presentación del certificado de nacimiento otorgado por el REC y el documento debe ser actualizado cada 10 años. En el caso de los adultos, la cédula de identidad civil es una tarjeta plástica que incluye la huella digital, foto y firma de los ciudadanos.

En Paraguay, el certificado de nacimiento (base de la identidad) y la cédula de identidad civil (documento legal de identificación) son expedidos por instancias distintas, el Registro del Estado Civil (dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo), y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, respectivamente. El Departamento de Identificaciones tiene responsabilidad en los procesos de identificación de ciudadanos paraguayos e inmigrantes extranjeros, así como en la elaboración de los pasaportes.

## Resumen Ejecutivo

### Objetivo del estudio

La presente investigación tiene por objetivo examinar la interacción entre la falta de registro de identidad en las personas (certificado de nacimiento, cédula de identidad civil) y las implicaciones de ello sobre las oportunidades de desarrollo social y económico, en particular de los sectores más pobres, en Paraguay. En este marco, se identifican las principales causas de sub-registro de nacimientos y de falta de documentación legal en población adulta (e.g. cédula de identidad civil) y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país.

Una investigación sobre el déficit de registro civil de la niñez para el período 1992-2002 (Céspedes, 2005), arrojó que 35.9% de los nacimientos esperados para ese período no habían sido inscritos en el Registro del Estado Civil y que durante el primer año de edad el porcentaje de subregistro alcanzaba 70% en el país, mientras que a los 6-7 años de edad éste descendía a 28% de la población de ese rango de edad. Por su parte, cifras registradas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social establecen que en el año 2005 existió una brecha de 32% entre el número de nacimientos estimados (según proyección de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos –DGEEC-) y el número de nacimientos con certificado de nacido vivo (siendo que este requisito es necesario para la inscripción en el Registro del Estado Civil y la obtención de un certificado de nacimiento). Por su parte, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud -2004 estableció en 74.1% el porcentaje de partos ocurridos en medio institucional en Paraguay. En base a los datos señalados, se puede tentativamente estimar que el porcentaje de subregistro de nacimientos en el Paraguay oscilaría entre 25% y el 33% de la población del país.

### Los retos institucionales del Paraguay

Entre las dificultades a resolver en vistas a la mejora del marco institucional relacionado con la identidad en Paraguay, se encuentra:

- El que el Registro del Estado Civil carece de una estructura operativa adecuada, pues si bien según ley debiera contar con cabeceras departamentales que aseguren la organicidad y

capacidad de supervisión del sistema, por falta de presupuesto en la práctica ellas nunca se implementaron. En el REC hay 482 oficinas de las cuales la mitad no tiene presupuesto ni salario, es decir, funcionan bajo un esquema supuestamente *ad honorem*; sin embargo, dicho esquema favorece la corrupción y la falta de supervisión de los funcionarios

- El sistema nacional de identidad paraguayo se caracteriza por una bicefalia entre el Registro del Estado Civil (REC) y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (DI), lo que ha conllevado a un conflicto de competencia y que ambas instituciones no hayan trabajado anteriormente en forma coordinada. La información generada por cada institución (REC: Certificado de Nacimiento; DI: Cédula de Identidad Civil) no era contrastada entre sí y hasta 2006 las relaciones funcionales entre ambas instituciones eran mas bien escasas. A partir de 2007 y a raíz de un convenio interinstitucional se abren incipientes oportunidades de intercambio de información y de trabajo conjunto entre ambas instituciones.
- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, cuyas dependencias generan el certificado de nacido vivo necesario para obtener un certificado de nacimiento en el REC, no tiene mayor relación funcional ni intercambia directamente información con el REC, más sí con la DGEEC. Si bien el REC proporciona información a la DGEEC, se presentan dificultades para establecer una base de información nacional confiable en relación a la inscripción de nacimientos.

### **Factores de subregistro de nacimientos y de falta de documento nacional de identidad en los ciudadanos adultos y niños en la Paraguay**

En el caso paraguayo, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimientos y negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad se relacionan *tanto con la oferta como con la demanda* de servicios de RRCC:

- a. Entre los factores que tienen una incidencia negativa sobre la **oferta de servicios de RRCC** y en particular sobre la inscripción de nacimientos, se encuentran:
  - **Las dificultades para acceder al certificado de nacido vivo (CNV)**, debido a limitaciones de cobertura institucional, el incremento de costos para los usuarios de los servicios de salud (aunque oficialmente son gratuitos) y la limitada calidad y calidez de la atención a las gestantes en algunos de estos servicios, lo que incide en que algunas gestantes prefieran la atención por parteras empíricas.
  - **Las barreras administrativas** que dificultan el acceso al certificado de nacimiento, tales como el escaso número e inadecuada distribución de oficinas de registro civil en ciertos departamentos/ zonas del país, los costos “informales”/ corrupción asociados al registro de nacimientos -incluyendo el pago de coimas o el pago por servicios gratuitos-, la ineficiencia administrativa de las oficinas de RRCC y los elevados costos de judicialización de la inscripción de nacimiento.
- b. Entre los factores que tienen una incidencia negativa sobre la **demanda de servicios de RRCC** y en particular sobre la inscripción de nacimientos, se encuentran la situación de pobreza que afecta a más de un tercio de familias del país y que hace que no puedan asumir los costos de traslado y otros asociados con la inscripción en el RRCC; la carencia de cédula de identidad por parte de los padres (lo que constituye un requisito para poder inscribir a un hijo(a) en el REC); la ausencia de cultura registral en buena parte de la población, así como de conciencia sobre los derechos asociados a la identidad; la ausencia de los padres debido a su migración fuera del país, lo que imposibilita la inscripción de niño(a)s; y, en el pasado, el rechazo cultural a la inscripción en el registro civil por parte de miembros de algunos grupos étnicos, factor hoy no vigente.

## Lecciones aprendidas de este estudio

En el caso del Paraguay, el no contar con documentos de identidad afecta de múltiples maneras el acceso a derechos y servicios de la población. Así, el no contar con certificado de nacimiento o cédula de identidad civil:

- a. Afecta la capacidad de representación de las personas ante las autoridades en general y el sistema de justicia. La carencia del documento de identidad adulto (cédula de identidad) impide que las personas puedan empadronarse para elegir a sus representantes o ser elegidos como representantes de su comunidad. La carencia de la cédula de identidad impide el pleno ejercicio de los derechos civiles de las personas: sin su presentación ante las autoridades éstas no se pueden casar civilmente. Incluso, en la medida en que al carecer de certificado de nacimiento una persona no tiene identidad legal, de fallecer ésta tampoco podrá registrar su defunción como un hecho real.
- b. Sin presentar la cédula de identidad las personas no pueden tampoco adquirir legalmente bienes a nombre propio o transferirlos, dar en herencia o heredar bienes a terceros, aunque en la práctica subsiste la ambigüedad generada por la vigencia del artículo 392 del Código Civil Paraguayo, que estipula que en caso de carecer de cédula de identidad civil, un *escribano o notario puede identificar a una persona en una escritura pública con dos testigos conocidos del notario*. Si bien los escribanos están en su mayoría exigiendo la presentación de la cédula de identidad civil, subsistiría la posibilidad de utilizar dos testigos conocidos del notario en la medida en que este artículo del Código Civil no ha sido modificado<sup>1</sup>.
- c. A nivel financiero, la carencia de la cédula de identidad civil conlleva la imposibilidad de devenir sujeto de crédito, cobrar cheques o abrir una cuenta de corriente o de ahorros en una identidad bancaria. En general, por razones de seguridad, la presentación de la cédula de identidad civil (es decir, la posesión de una identidad legalmente reconocida) constituye un requisito ineludible para el acceso de las personas al sistema financiero.
- d. La carencia de cédula de identidad civil priva a las personas de la oportunidad para trabajar en entidades del Estado, pues sin cédula de identidad no se pueden solicitar antecedentes penales ni policiales, que se piden con el número de la cédula. Igualmente, para acceder al empleo en entidades privadas se requiere que las personas se identifiquen con una cédula.
- e. Sin cédula no se puede viajar por vía aérea dentro o fuera del territorio nacional, pues la Policía Nacional exige este documento. Esto constituye una situación particularmente difícil en el Paraguay, en donde existe un porcentaje importante de población que migra desde el interior y hacia el extranjero.
- f. Asimismo, la falta de certificado de nacimiento se vuelve un problema crucial para que los familiares de un niño hagan valer sus derechos, cuando los padres de éste no se encuentran ya en el país. En ausencia de tutela legal, si el niño(a) no tiene certificado de nacimiento, los familiares no pueden hacer el trámite para obtenerlo y ello puede impedir el acceso o permanencia en la escuela.
- g. Para ser matriculado en la escuela se exige la presentación del certificado de nacimiento. Si el niño(a) carece de éste, se suele admitirlos como oyentes y se les da un plazo para regularizar su situación. Sin embargo a medida que pasa el tiempo las presiones crecen y para pasar de 6° a 7° generalmente el requisito se vuelve obligatorio y no se permite la continuidad de la asistencia a la escuela si no se presenta el certificado. Normatividad reciente del Ministerio de Educación ha insistido en que la matrícula inicial no debe ser condicionada a la presentación inmediata del certificado de nacimiento, señalando que el personal docente debe cumplir mas bien un rol de orientador, antes que de barrera, a fin de garantizar el derecho a la identidad de los niños y niñas.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, para la creación de colonias de campesinos y la entrega de tierras del Estado, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) exige los mismos requisitos que los escribanos, es decir, que para identificar a los miembros de la asociación basta con presentar dos testigos.

- h. En los establecimientos pertenecientes al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social no se solicita documentos para acceder a servicios primarios de salud, sólo se usa el número de ficha médica/ historia clínica, que es autogenerado. En el caso del sistema informático perinatal se utiliza la cédula de identidad, pero ello no constituye un impedimento para la atención en salud.
- i. En el caso de los programas de transferencia condicionada de dinero, como la Red de Protección y Promoción Social auspiciado por el BID, es fundamental que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad, pues la ayuda se entrega vía el PNUD y el Banco Nacional de Fomento, incluso a través de un cajero móvil, y se exige que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad. Si la madre no tiene documentos, temporalmente esto se suple con la cédula de identidad del esposo/ padre de familia. A las familias en que la madre carece de cédula de identidad se les da un tiempo para regularizar su situación. Se espera que del monto del primer mes del subsidio paguen su traslado a las oficinas de RRCC (la primera cédula de identidad es gratuita).

### **Respuesta del gobierno**

- El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) está trabajando para generar el Sistema Nacional de Información en Salud, del cual es parte el “Sistema de información sobre estadísticas vitales”. En 2003 el MSPyBS aprobó un “Manual de normas y procedimientos del Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales” y se diseñó y puso en vigencia formularios de registro de recién nacidos y defunciones en todos los servicios de salud. Se estableció la normalización de los procesos de registro (nuevos formularios), transferencia, validación, procesamiento y difusión. A nivel mejoramiento de recursos se transfirió 36 equipos informáticos a la 18 Regiones Sanitarias y 14 al Departamento de Bioestadística del MSPyBS, para el funcionamiento del sistema. Se ha capacitado a más de 2,500 personas sobre la existencia del sistema, entre funcionarios de establecimientos públicos y privados y personal de las 18 regiones sanitarias.
- Desde 2003 se estableció un Consejo Nacional de las Estadísticas Vitales (conformado por el MSPyBS, MINJUS y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República); el Consejo está presidido por el Ministerio de Salud. Aunque el Consejo en sí mismo no está operativo, desde 2004 el Consejo tiene una Comité técnico interinstitucional que sí se reúne y que posee la misión de formular mecanismos que permitan mejorar las estadísticas vitales; este comité está conformado por la Dirección de Planificación del MSPyBS, el REC y la DGEEC y es liderado por el Departamento de Bioestadística del MSPyBS. Desde 2004 existe en los servicios de salud un talonario impreso numerado, que se expide sólo en los servicios de salud y que sirve de base para el informe al sistema nacional de estadísticas vitales.
- Asimismo, desde Mayo de 2007, está en vigencia un convenio entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y Trabajo, de manera de facilitar el intercambio de información entre el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional y el Registro del Estado Civil, así como el trabajo conjunto del personal de ambas instituciones en las sedes de las mismas.
- Recientemente (Diciembre de 2006, en vigencia desde Enero de 2007) mediante la Ley 3156 se modificó el artículo 55 de la ley de registro civil, que exigía certificado de nacido vivo para registrar un nacimiento. Ahora se puede utilizar en forma supletoria el testimonio de 2 testigos.
- Desde el año 2000 en adelante y con la colaboración del Proyecto Amar, la Pastoral Social del Niños, Plan Internacional, Global Infancia y otras instituciones se ha implementado varias campañas masivas de registro de nacimientos, las que en algunos casos han abordado paralelamente el problema de la carencia de cédula de identidad civil. Con apoyo de Plan Internacional y de UNICEF, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia ha impulsado campañas masivas de inscripción de nacimientos, involucrando al REC. Junto con CDIA y otras instituciones, la SNNA promovió ante el Congreso la modificación de la Ley 1266 (art. 51-55) para incluir dos testigos en lugar del certificado de nacido vivo. Entre Junio y Diciembre de 2006 se hicieron distintos operativos en 8 departamentos del país y en

19 distritos del departamento central en donde había mayor déficit de inscripción de nacimientos. En 2005 la SNNA realizó una campaña nacional de identidad por radio y TV (“un país, una nacionalidad”; “damos nombre, una familia, un país”) y difundió afiches sobre el tema (“cómo anotar a tus hijos”). La SNNA ha acompañado al REC en su presentación al Congreso para solicitar un incremento del presupuesto de esta institución.

- A través de un proyecto apoyado por el BID/OEA se viene impulsando modernización tecnológica del REC, a través acciones de fortalecimiento institucional y capacitación del personal, de recuperación de inscripciones (generación de una base digital de información con alrededor de 9 millones de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción), y el desarrollo de un sistema de gestión registral (sistema de base de datos interconectadas en cabeceras departamentales, que pueda brindar más adelante información a la Policía de Identificaciones, la Corte Electoral y otros). A nivel de la oficina central del REC en Asunción se ha logrado la informatización de certificados al 95% y se ha descentralizado la base de datos a Paraguari. Sin embargo, las bases de datos de las que se dispone son hasta la fecha todavía estáticas. De otro lado, el Proyecto Umbral auspiciado por USAID ha previsto realizar acciones en apoyo de la labor del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (que emite la cédula de identidad), tales como modernización informática y mejora de los sistemas de control/ seguridad de la información, desarrollo de manuales de procedimientos y desarrollo de herramientas informáticas (*e-government*).
- Distintas entidades del Estado Paraguayo participan de la Mesa interinstitucional por la Identidad. *La Mesa* es un espacio de coordinación interinstitucional creado desde hace 3 años y que reúne a CDIA, Global Infancia, el Registro del Estado Civil, el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Ministerio de Educación y Cultura, el MSPyBS – Consejo de Estadísticas Vitales-, Plan Internacional, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF. *La Mesa* busca unificar procedimientos de intervención y distribuir la responsabilidad de la solución de los problemas de la identidad de los ciudadanos entre las distintas instituciones.

### Recomendaciones

Distintos tipos de procesos y acciones deberían ser priorizados dentro de las acciones de mejora del sistema de identidad civil paraguayo, y algunos de éstos podrían ser objeto del apoyo de la cooperación técnica internacional. Entre las acciones más importantes a implementar se encuentran:

- a. La **reestructuración del Registro del Estado Civil**, incluyendo la despolitización de la asignación de recursos humanos y otros en el Registro del Estado Civil, estableciéndolo como una Secretaría independiente del Ministerio de Justicia; la reingeniería de la estructura orgánica del REC, de manera de establecer oficinas de registro civil ahí en donde en términos demográficos, geográficos y de facilidad para los usuarios del servicio sea conveniente; el establecimiento de oficinas del REC en las cabeceras departamentales previstas por Ley y la puesta en marcha de un sistema de supervisión técnica y administrativa de las oficinas de RRCC que garantice la transparencia de las operaciones; la creación de la profesión de oficial de registro civil, estableciendo procesos de selección y capacitación homogéneos para todo el personal técnico y administrativo del REC, lo que debe llevar al establecimiento de un funcionariado rentado, probo, responsable legalmente ante el Estado Paraguayo y sujeto a supervisión, eliminando todo cargo “*ad-honorem*” dentro de la estructura del REC; la implementación de unidades móviles de registro para la atención de localidades distantes o con mayor tasa de subregistro; el incremento progresivo del número de delegaciones del REC que existen en hospitales y entidades de salud a nivel nacional; la asignación de un presupuesto institucional que permita asegurar la viabilidad de las operaciones del REC a nivel nacional; y el desarrollo de mecanismos que permitan asegurar la calidad de datos y la oportunidad con que es proporcionada la información del REC a la DGEEC y el establecimiento de relaciones funcionales permanentes con el MSPyBS y el Departamento de Identificaciones de la Policía.



- b. En general, se debe apuntar a **que el país formule una política nacional y una ley integral de identidad**, que vea la identidad como “un derecho que posibilita otros derechos”. En una segunda etapa, ello debería llevar a la **integración bajo un solo marco institucional de las actividades que hoy desarrollan por separado el REC y el DI**. Idealmente, debería avanzarse hacia la configuración de una institución que maneje una sola base de datos sobre identidad de los ciudadanos y que dé servicios a otras instituciones, como la Justicia Electoral, la Policía Nacional, los Registros Públicos, el Poder Judicial y otras.
- c. **El desarrollo de acciones consensuadas entre las OSC y las organizaciones gubernamentales en vistas a reducir las brechas de subregistro a nivel del REC, el DI y el sistema de estadísticas vitales.** Ello implica el desarrollo de acciones tales como: campañas periódicas de sensibilización de la población sobre el tema del derecho a la identidad y sus implicancias, a través de medios masivos; el desarrollo de acciones de abogacía con instancias gubernamentales de manera de acercar las políticas públicas a la comunidad y hacer a ésta participe de los procesos de solución del problema; la revisión y modificación de legislación nacional e institucional que implique un obstáculo innecesario para el acceso al derecho a la identidad, de manera de realizar acciones de abogacía que permitan disminuir dichas barrera; el incremento de relaciones de cooperación entre el Registro del Estado Civil, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, de manera de favorecer el desarrollo de la confianza recíproca, intercambio de información y la coordinación de acciones a favor de la comunidad; el impulso a las actividades del censo escolar, para la identificación y registro de los niños que asisten a la escuela y no tienen registro; el desarrollo de campañas de regularización de la inscripción de NNA en el REC, mediante la realización de censos previos en comunidades y escuelas, por parte de voluntarios de OSC, iglesia y otros, y la visita de unidades móviles a dichas comunidades y escuelas.
- d. **El incremento de la atención institucional de partos, el apoyo a la integración de las parteras empíricas en el sistema de atención en salud y la mejora del sistema de estadísticas vitales,** incidiendo sobre la mejora de la calidad y calidez de la atención brindada por los servicios públicos de salud, de manera de incrementar el uso de los servicios por parte de la población, sensibilizando a la población sobre las ventajas del parto en medio institucional y capacitando y articulando a las parteras empíricas con los servicios de salud, proveyéndolas de instrumentos adecuados para que contribuyan al proceso de registro.

## 1. Introducción

La presente investigación tiene por objetivo examinar las interacciones entre la falta de registro de identidad y las implicaciones sobre el desarrollo social y económico, en particular de los sectores más pobres, en Paraguay. En este marco, se identifican las principales causas de sub-registro de nacimientos y de falta de documentación legal en población adulta (e.g. cédula de identidad civil) y se identifican y examinan programas y políticas que hayan apuntado a mejorar la situación del registro civil en dicho país. Específicamente, se analizará el proceso de integrar la carencia de documentación en los programas de educación, salud y otros programas relevantes en Paraguay, considerando el perfil demográfico y cultural del país.

Específicamente, la investigación debe contribuir a responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la magnitud estimada del sub-registro de nacimientos en Paraguay?

- ¿Cuáles son los principales efectos negativos, en tanto barreras de acceso a derechos y servicios sociales, que implica la carencia de documentos de identidad (certificado de nacimiento, cédula de identidad civil) en Paraguay? ¿Cuál es el efecto de la carencia de documentos de identidad sobre el acceso a la educación y la salud?
- ¿Cuáles son los factores de carácter geográfico, político, económico, lingüístico, racial, de nivel educativo, por migración reciente, de acceso a información, u otras, que se asocian a la carencia de documentación de identidad?
- ¿Cómo está organizado el sistema de RRCC y de identificación?
- ¿Cuáles son los requisitos y costos asociados con la obtención de certificados en el Registro del Estado Civil (certificado de nacimiento) y en el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (cédula de identidad civil)?
- ¿Cómo se integra el problema de la ausencia de cédula de identidad civil de algunos beneficiarios en los programas de transferencia condicionada de dinero a sectores vulnerables que apoya el Banco Interamericano de Desarrollo? ¿Está incorporada dentro de la metodología de los PRP la facilitación del acceso al Registro del Estado Civil y al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (mediante coordinación interinstitucional u otro medio)?
- ¿Qué programas, leyes o políticas existen, cuyo objetivo sea mejorar el problema de sub-registro de nacimiento?

El recojo de información de campo fue realizado en la Ciudad de Asunción y el departamento de San Pedro entre el 30 de Abril y el 10 de Mayo de 2007 y comprendió la entrevista a representantes de una veintena de instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas (ver anexo 1), relacionadas con distintos campos que intersectan con la función del registro civil, así como la entrevista o grupo focal con diversas personas que por carecer de documentos de identidad, habían visto restringido, ellos o sus hijos, su acceso a diversos derechos básicos y servicios.

## **2. Breve información general sobre el país**

La República de Paraguay mantiene fronteras con Argentina, Bolivia y Brasil, y posee un territorio de 406.752 Km.2. Paraguay es un país mediterráneo. A pesar de ello, es probable que la voz guaraní “Paraguay” signifique «aguas del mar»: *pará* (mar) *guá* (denota origen), *y* (agua); podría considerarse entonces que Paraguay significa «Agua que viene del mar», la voz "mar" aludiendo quizás al Gran Pantanal. El Río Paraguay divide el país en dos regiones; al Este del mismo se observan llanuras cubiertas de hierba y colinas boscosas. En la región al Oeste del río, denominada (Gran) Chaco, destacan las llanuras sobre todo bajas, pantanosas cerca del río y una región, boscosa, seca y espinosa, llamada "parque chaqueño". En el Paraguay Oriental se ubican las principales cordilleras, destacándose las de Caaguazú, Mbaracayú y Amambay. Son serranías bajas y de relieves suaves. La frontera del sudeste está formada por el Río Paraná, en el que se encuentra la Represa de Yacyretá, que es compartida con Argentina, y la Represa de Itaipú, que es compartida con Brasil. La de Itaipú es la central hidroeléctrica más grande del mundo, generando la electricidad consumida en casi todo el Paraguay. El clima local se extiende de subtropical a templado, con la precipitación sustancial en las regiones del Este, haciéndose semiárido en la parte más distante de la Región Occidental.

Según el Censo Nacional de 2002, Paraguay tenía una población total de 5'163,198 habitantes, de los cuales 50.4% de sexo masculino y 56.7% era población urbana. 48% de la población paraguaya es menor de 20 años. Paraguay es un Estado unitario dividido en departamentos, municipios y distritos que, gozan de cierta autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y en la recaudación e inversión de sus recursos. Paraguay está organizado en 17 departamentos y una capital, la ciudad de Asunción, que es el asiento de los poderes del Estado, y que constituye un municipio independiente de todo departamento. La ciudad de Asunción tenía en 2002, según el Censo Nacional de Población y Vivienda, 512, 112 habitantes. Desde 1950 la población paraguaya se ha casi cuadruplicado pasando de 1'300.000 habitantes a 5'112,000 habitantes en 2002.

El guaraní y el castellano son idiomas oficiales. El idioma guaraní es entendido por 90% de la población. En el año 2007, se estima que Paraguay tiene aproximadamente 5 millones 900 mil habitantes. La población se distribuye en forma asimétrica en el territorio nacional: 97% de la población se concentra en el Oriente, que comprende tan sólo 40% del territorio del país, mientras que 3% se concentra en El Chaco, que comprende 3 departamentos del Occidente del país y el 60% del territorio nacional. Más de un tercio de la población vive dentro de un radio de 160 Km. de Asunción, la ciudad más grande. En el año 2007 se estima que 59% de la población vive en medio urbano. La moneda nacional es el guaraní (G 5.05 por US\$ 1 en Mayor de 2007). El producto *per capita* es US\$ 1,280 anual. La distribución de la riqueza nacional es bastante desigual. En 2005, 39.4% de la población paraguaya vive en situación de pobreza (27.8% de pobres no extremos y 11.6% en pobreza extrema). En 2006 el Estado Paraguayo destino 42% de su presupuesto (US\$ 618 millones) al gasto social. De cada 10 paraguayos pobres sólo 4 asisten a instituciones educativas. 25% de los paraguayos pobres extremos acuden a curanderos.

### **3. El problema del subregistro de nacimientos y de la población adulta sin documento de identidad (“cédula de identidad civil”)**

#### **3.1 Dimensión del subregistro de nacimientos**

En Paraguay se dan alrededor de 150,000 nacimientos por año. La mayor cantidad de nacimientos concentrada en Asunción, Itapúa, Alto Paraná, Caazapá y Villarrica, es decir los sectores que se ubican en torno a la zona central del país

Una investigación sobre el déficit de registro civil de la niñez para el período 1992-2002<sup>2</sup>, realizada en base a la comparación de nacimientos estimados (NE) de la DGEEC, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda - 2002 llevado a cabo por la DGEEC, el registro de nacidos vivos (RNV) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y los Nacimientos Registrados (NR) del Registro del Estado Civil del Paraguay (REC), arrojó que el déficit acumulado de registro civil de la niñez para el referido período era de 608, 120 niños, equivalente a 35,9% de los nacimientos estimados o esperados para ese período<sup>3</sup>. **Es decir, que 35,9% de los nacimientos**

---

<sup>2</sup> Cf. Céspedes, 2005.

<sup>3</sup> Los departamentos con mayor peso sobre el déficit total eran los de Alto Paraná, Central, Itapúa y Caagazú, al tiempo que aquéllos en los que se observaba ratios más elevado de déficit eran los de Amambay, Canindeyú y los tres del Chaco (Boquerón, Alto Paraguay, Presidente Hayes).

ocurridos en ese período no habían sido inscritos en el Registro del Estado Civil y esas personas carecían de una identidad legal<sup>4</sup>.

De otro lado el estudio estableció que el Censo Nacional aparentemente habría sobreestimado el número de niños con inscripción en el Registro del Estado Civil, y que, paradójicamente, en el lapso 1992-1999 habría habido más nacimientos registrados que aquéllos que tuvieron un certificado de nacido vivo (siendo que el segundo es en realidad un pre-requisito para obtener lo primero). La investigación estableció entonces que la comparación más descriptiva de la situación en Paraguay era la de la comparación entre nacidos registrados (por el Registro del Estado Civil) y los nacimientos estimados (proyecciones de población de la DGEEC).

Con respecto al requisito de obtener un certificado de nacido vivo para todo nacimiento ocurrido en el país, **hacia 1999 existía, según la Dirección de Bioestadística del Ministerio de Salud (MSPyBS), un subregistro de 48% de nacimientos** y 42% de las defunciones en el sistema de estadísticas vitales, **para las que no se solicitaba un certificado de nacido vivo** o de defunción) de parte de los establecimientos de salud.

Según el MSPyBS, entre los años 2001 y 2005 y tomando como referencia de los valores establecidos para el año 2001, la brecha entre el número de nacimientos estimados y el número de nacimientos con certificado de nacido vivo, se redujo aproximadamente en una cuarta parte<sup>5</sup>, situándose en 32% de los nacimientos estimados en 2005. **Es decir, que el número de personas que carecían de un certificado de nacido vivo era de 32%** (este requisito es necesario para la inscripción en el Registro del Estado Civil y la obtención de un certificado de nacimiento).

**Tabla 1: Porcentaje de subregistro de nacimientos en el quinquenio 2001 – 2005 (en relación al certificado de nacido vivo)**

<b>Año</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Nacimientos estimados	150,407	150,844	151,281	151,718	152,155
Nacimientos con certificado de nacido vivo	83,919	90,985	86,739	101,000	103,700
<b>% de niño(a)s sin certificado de nacido vivo</b>	44	40	43	33	32

Fuente: Estimaciones de Nacimientos y Defunciones. MSP yBS – DGEEC. 2005

Desde hace varios años el MSPyBS está trabajando para generar el Sistema Nacional de Información en Salud, sistematizando y estandarizando la producción de información, pues antes había 50 oficinas descoordinados dentro del mismo ministerio generando

<sup>4</sup> Asimismo, en base a información de 1997-2002, la investigación determinó que nacían en Paraguay más niños extramatrimoniales que matrimoniales, pero que se registraban civilmente más hijos matrimoniales que extramatrimoniales en el primer año de su nacimiento (en el caso de los hijos extramatrimoniales había 11.2% no registrados en el REC), lo que implicaba una doble discriminación, social y en relación a la demora en el otorgamiento de una identidad.

<sup>5</sup> De acuerdo al MSPyBS, algo similar habría sucedido con respecto a la brecha entre las defunciones estimadas y registradas, la misma que descendió entre 2001 y 2005 de 42% a 33%.

información. El “**Sistema de información sobre estadísticas vitales**” es parte del sistema de información sanitaria del Ministerio de Salud<sup>6</sup>. Desde 2003 se estableció un Consejo Nacional de las Estadísticas Vitales (conformado por el MSPyBS, MINJUS y la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República); el Consejo está presidido por el Ministerio de Salud. Aunque el Consejo Nacional (conformado por los Ministros de cada Ramo) no se encuentra operativo, desde 2004 el Consejo tiene una Comité técnico interinstitucional y un Comité Asesor que sí se reúnen y que posee la misión de formular mecanismos que permitan mejorar las estadísticas vitales; este comité está conformado por la Dirección de Planificación del MSPyBS, el REC y la DGEEC y es liderado por el Departamento de Bioestadística del MSPyBS. Desde 2004 existe en los servicios de salud un talonario impreso numerado, que se expide sólo en los servicios de salud y que sirve de base para el informe al sistema nacional de estadísticas vitales<sup>7</sup>.

La limitada cobertura de partos en medio institucional es un factor que con frecuencia está relacionado y que en Paraguay se ha ligado a la carencia de inscripción en el Registro Civil. A pesar de ello, según el MSPyBS, en los últimos 10 años ha mejorado en forma importante la cobertura de parto institucional. Así, la encuesta sobre demografía y salud (ENDS) muestra ciertos avances en la cobertura del parto institucional. Por ejemplo, en 1998 y 2004 la evolución del porcentaje de parto institucional y domiciliario en Paraguay fue la siguiente<sup>8, 9</sup> :

---

<sup>6</sup> En 2003 el MSPyBS aprobó un “Manual de normas y procedimientos del Subsistema de Información de las Estadísticas Vitales” y se diseñó y puso en vigencia formularios de registro de recién nacidos y defunciones en todos los servicios de salud. Se estableció la normalización de los procesos de registro (nuevos formularios), transferencia, validación, procesamiento y difusión. A nivel mejoramiento de recursos se transfirió 36 equipos informáticos a la 18 Regiones Sanitarias y 14 al Departamento de Bioestadística del MSPyBS, para el funcionamiento del sistema. Se ha capacitado a más de 2,500 personas sobre la existencia del sistema, entre funcionarios de establecimientos públicos y privados y personal de las 18 regiones sanitarias. En Julio de 2005 se inició la carga efectiva de datos, habiéndose cargado más de 100,000 formularios de nacidos vivos y más de 22,000 de defunciones. En Mayo de 2007 se estará terminando la carga del año 2005 a nivel central; desde Enero de 2006, la data del año 2006 se carga en cada unidad descentralizada. Asimismo se diseñó e implementó campañas de difusión y estableció un sistema de monitoreo y evaluación del sistema. El monitoreo se encuentra aún por ser implementado en su totalidad; no se cuenta aún con personal idóneo suficiente para la supervisión a nivel nacional. Como producto de todo este proceso se mejoró el registro y la calidad de la información de estadísticas vitales. En 2007 la carga de información y validación de datos ha sido desconcentrada a las distintas regiones, aunque subsisten algunas dificultades operativas en algunas regiones. La participación y apoyo de instituciones privada fue importante para el logro de las metas anuales. Con apoyo del BID, se contó con recursos financieros para la realización de consultorías, adquisición de 50 equipos de informática, más de 600,000 formularios de registro, la realización de talleres y otras actividades.

<sup>7</sup> Los directores de las instituciones miembro del Comité Técnico se reúnen con cierta periodicidad, aunque en 2007 no se habían reunido aún ninguna vez en los primeros 4 meses del año. En el marco de esta iniciativa se realizó el primer diagnóstico de la situación en el MSPyBS. Se detectó que el MSPyBS y la DGEEC tenían dos sistemas distintos de información. En 2006 la DGEEC compatibilizó su planilla con la del MSPyBS (registro de certificado de nacidos vivos) porque no coincidían.

<sup>8</sup> Existen problemas especiales/ una mayor incidencia con respecto al bajo porcentaje de parto institucional y/o carencia de certificado de nacido vivo en los departamentos de en Caazapá, San Pedro, parte de Concepción, Caaguazú y Canindeyú.

<sup>9</sup> Uno de los mayores problemas para el subregistro a nivel de los certificados de nacido vivo es la resistencia de los médicos a llenar el formulario (antes lo llenaba cualquiera: obstetra, estadígrafo, etc.). Se ha incorporado el sistema al sector privado, pero si una entidad no lo aplica, no hay sanción.

**Tabla 2: Tipo de parto por lugar de ocurrencia**

<b>Tipo de Parto</b>	<b>Lugar</b>	<b>ENDSMI 98 (%)</b>	<b>ENDS 04 (%)</b>
<b>Parto en medio institucional</b>	<b>Total</b>	<b>56.3</b>	<b>74.1</b>
	En establecimiento público	43.8	58
	En establecimiento privado	12.5	16.1
<b>Parto domiciliario</b>		<b>39.3</b>	<b>21.3</b>
Sin datos		<b>4.4</b>	<b>4.6</b>

Fuente: DGEEC – MSP y BS

De otro lado, según el estudio de Céspedes, a pesar que la inscripción y entrega del certificado de nacimiento es oficialmente gratuita, Paraguay presenta algunas de las peores cifras de subregistro de nacimientos en la Región, siendo que buena parte de éste se debe al registro tardío. Así, **durante el primer año de edad el porcentaje de subregistro alcanza 70%** en el país (y en el departamento de San Pedro llega a 81%), mientras que **a los 6-7 años de edad este desciende a 28% de la población infantil**.

Es decir, que tentativamente se puede estimar el subregistro de nacimientos en el Paraguay en torno a valores que oscilarían **entre el 25% y el 33% de la población** del país.

En resumen, se puede distinguir dos tipos de subregistro:

- **El subregistro “invisible”**: se refiere a la población de aquéllos que luego de nacer no recibieron un certificado de nacido vivo. Este fenómeno, como se vio anteriormente, se estima 32% hacia el 2005.
- **El subregistro “visible”**: se refiere a la población de recién nacidos que teniendo certificado de nacido vivo no están inscritos en el REC<sup>10</sup>. Este porcentaje de subregistro, elevado en el primer año de vida, desciende considerablemente hacia el inicio de la edad escolar. El tamaño de este grupo, paradójicamente, no puede ser establecido fácilmente, a menos que se mejore la calidad de información provista por el REC, de manera que la DGEEC pueda comparar información válida del MSPyBS (certificado de nacido vivo) con la del REC (certificado de nacimiento)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Se trata de casos que en su mayoría devendrán más adelante en registros tardíos, pero que en el corto plazo implican importantes tasas de subregistro. Por ejemplo, la DGEEC detectó un subregistro de entre 40 y 50% de los nacimientos del año 2000, frente a los resultados del censo de 2002. La mayor parte de estos pequeños habrían ido siendo registrados conforme se acerca el momento del ingreso a la escuela, en el que se demanda que los niño(a)s cuenten con una inscripción en el REC.

<sup>11</sup> En fecha próxima deberá ser promulgado el nuevo Código Sanitario Paraguayo (del MSPyBS, a través de la Comisión de Salud Materna del Congreso), en el que se plantea flexibilizar ciertos requisitos para la expedición de certificado de nacido vivo (por ejemplo, que se permita el monitoreo y registro de partos en el hogar por personal de salud, o que se haga la inscripción sin certificado médico –lo que ya es posible por la reciente Ley 3156 de Diciembre 2006; asimismo, la copia del certificado de nacido vivo del MSPyBS por lo general sólo se la da a la madre –por la antigua experiencia habida en el país en cuanto a robo de niños y adopciones ilegales-). Como se expone más adelante, en coordinación con la representación regional del sector Salud de San Pedro, Plan Internacional-Paraguay desarrolló y puso en funcionamiento un formato para el registro de nacimientos por las parteras, que sirviera como elemento de control y comunicación ante el MSPyBS de los partos atendidos por éstas. El cruce de información de estos formatos, con los certificados de nacido vivo efectivamente emitidos por las entidades del MSPyBS y los

En la práctica, el MSPyBS no tiene mayor relación funcional ni intercambia directamente información con el REC<sup>12</sup>, más sí con la DGEEC. No hay barreras geográficas para acceder a la información (esta se acopia ahora en forma descentralizada). Con respecto a la relación entre la DGEEC y el RRCC, se enfrenta dificultades para establecer una base de información nacional confiable en relación a la inscripción de nacimientos. Lo que se registra y publica la DGEEC no es todo lo que se registra en las oficinas de RRCC a nivel nacional, pues las oficinas no remiten a tiempo (dentro de los primeros 3 meses del año siguiente) la información y eso retrasa o hace que los informes salgan incompletos o en forma tardía<sup>13</sup>.

Resulta sin embargo interesante analizar la información del REC que es procesada por la DGEEC y que permite establecer el porcentaje de nacimientos anuales que son registrados en el mismo año de ocurridos y aquéllos correspondientes a períodos anteriores (registro tardío de nacimientos).

**Tabla 3: Nacidos vivo inscritos en el año de referencia por año de ocurrencia**

Año de Referencia	Total Registrado en el Año	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	93-97	88-92	85-87	Ignorado
2005	129.257	51.444 (51.76%)	26.149 (60.03%)	11.109	8.180	5.951	5.833	5.346	3.336	7.462 (1997)	3.336 (92-96)	1.082 (84-91)	29
2004	127.219	-----	49.857 (39.18%)	26.387 (59.93)	11.317	7.171	6.035	5.998	5.649	3.660 (1997)	7.428 (1996)	3.930 (83-95)	287

nacimientos finalmente inscritos en el REC en cada localidad, permitiría un monitoreo más cercano y fino del subregistro en cada región.

<sup>12</sup> Asimismo, subsiste aún la falta de articulación entre la normativa del REC y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El artículo 146 del código sanitario, que debe ser modificado, sigue diciendo que la expedición de certificado de nacido vivo sólo procede si el niño(a) nace en un servicio de salud; sino, se requiere 2 testigos. Por su lado, la ley de REC dice que si el niño nace fuera de un servicio de salud, tiene 15 días para acercarse a registrarse en el mismo.

<sup>13</sup> La DGEEC remite un formulario de resumen /planilla a cada oficina de registro civil en los distintos departamentos vía la oficina central del RRCC de Asunción, pero éstas no lo usan y/o la información que proporcionan es con frecuencia inconsistente. La DGEEC tiene que insistir cada año en forma reiterada para recibir la información. Como los oficiales del REC tienen que venir por su cuenta a Asunción a entregar sus libros y los formularios, buena parte de ellos no es asalariada y no existe una esquema de supervisión desde la sede central de la REC en Asunción, no se cumplen los requisitos solicitados por la DGEEC. Hay quienes traen información acumulada de 5 años y quienes no traen ninguna información porque su antecesor no les entregó los archivos de años anteriores del RRCC; otros traen información “del año”, pero en ésta falta lo pertinente a varios meses de información. Contribuye al problema la falta de profesionalización y el bajo nivel educativo de algunos funcionarios. Es necesario cada año para la DGEEC hacer un “barrido” de lo que no se entregó, para establecer la completud de la información en cada período. En los últimos 5 años la DGEEC ha recibido información de entre 85 a 90% de las oficinas a nivel nacional, pero la tendencia en 2006 era decreciente. Por ejemplo, según información de la DGEEC, “en el año 2005, de un total de 471 oficinas del Registro Civil habilitadas en todo el país, 377 enviaron datos sobre nacimientos (80,0%) y solo 337 oficinas remitieron informes todos los meses (71,5%). En el departamento Guayrá, todas las oficinas habilitadas enviaron información de todos los meses del año, le sigue Central con información del 95,7% de las oficinas, de ellas 84,8% remitieron información de enero a diciembre. Otros departamentos con alto porcentaje de remisión de información son: Asunción (91,4%), San Pedro (85,7%), Paraguari (84,6%), Itapúa (83,7%), Ñeembucú (82,6%) y Caazapá (80,8%). De los departamentos citados anteriormente, remitieron información todos los meses del año, 82,9% de las oficinas de Asunción, 78,6% de San Pedro, 73,1% de Paraguari, 72,1% de Itapúa, 65,2% de Ñeembucú y 73,1% de Caazapá. Por otra parte, los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay tienen los más bajos porcentajes de envío de información con 36,8% para el primero y 42,9% para el segundo”.

				%									
2003	135.631	-----	-----	45.669	28.443	11.455	8.527	7.066	7.164	6.942	4.842	15.464	59
				(33.67 %)	54.64 %								

En donde se observa que, para los años 2005, 2004 y 2003, respectivamente, sólo 51.76%, 39.18% y 33.67% de los nacimientos inscritos en ese años correspondían a los ocurridos ese año (porcentajes entre paréntesis) y que sólo 60.03%, 59.93 % y 54.64% de los nacimientos inscritos en ese año correspondían a los ocurridos en los últimos 2 años. Es decir, que casi 40% de los nacimientos inscritos en el REC en 2005 habían ocurrido antes de 2004 y que poco más de 40% de los nacimientos inscritos en el REC en 2004 habían ocurrido antes de 2003.

En términos de las dificultades para registrar en forma confiable la información, un problema adicional lo constituye el de las madres paraguayas que viven en zonas cercanas a las fronteras del país y que son atendidas en establecimientos de Argentina o Brasil. Estas reciben un certificado en el país vecino, y en algunos casos no se registran en Paraguay; bajo esta situación, una parte de la información sobre nacimientos se “pierde” cada año y la brecha de subregistro no se cierra. En otros casos, existen problemas de doble inscripción de paraguayos en el país y en Argentina o Brasil, por los beneficios en cuanto a salud y otros que ofrece la doble nacionalidad. Se estima que unos 35,000 niño(a)s que viven en las fronteras con Argentina y Brasil se encuentran en esta situación.

En relación con la cédula de identidad civil, emitida por el Departamento de Identificaciones (DI) de la Policía Nacional, no es posible hablar de “subregistro” en la medida en que la obtención de la misma no es obligatoria, y que se ignora el número de cédulas vigentes en la medida en que no se da de baja del sistema a las personas fallecidas y que hasta época reciente no ha existido mayor relación entre el DI y el REC. Adicionalmente, el REC no asienta todas las defunciones ocurridas.

La cédula de identidad civil puede ser obtenida luego de que las personas son registradas en el REC, es decir, desde el primer año de vida, pero también a lo largo de toda la vida de los individuos, sin que en la actualidad medie obligación o sanción alguna para los adultos que carecen de este documento de identificación<sup>14</sup>.

A partir del Censo Nacional de 2002 se estableció que sobre el total de la población paraguaya menor de 20 años (2,492,636 personas) sólo 1,091,952 personas (43.7 %) poseían cédula de identidad. En las elecciones presidenciales de 2003 acudieron a votar 1'546,192, lo que según el Tribunal Superior de Justicia Electoral representó 64.3% de participación de votantes registrados.

<sup>14</sup> Durante la época de la dictadura, las fuerzas de seguridad hacían con cierta frecuencia operativos de amedrentamiento de la población, que incluían el detener a aquellas personas que carecieran de cédula de identidad para “investigarlas”.



### 3.2 Factores que contribuyen al subregistro de nacimientos y de la cédula de identidad civil en Paraguay

En el caso paraguayo, los principales factores que inciden sobre el subregistro de nacimientos y negativamente en el acceso de las personas a otros documentos de identidad se relacionan *tanto con la oferta como con la demanda* de servicios de RRCC:

- a. Entre los **factores que tienen una incidencia negativa sobre la oferta de servicios de RRCC** y en particular con la inscripción de nacimientos, se encuentran:
  - **Las dificultades para acceder al certificado de nacido vivo (CNV)**, condición *sine qua non* para la inscripción posterior en el REC. Tales dificultades dependen de factores vinculados tanto con barreras de acceso propias de las condiciones de vida de la población paraguaya como con barreras generadas por las limitaciones institucionales del Estado paraguayo, factores ambos que se analizan a continuación. Sin embargo, en la medida en que 32% de los niños recién nacidos no habrían accedido al certificado de nacido vivo en el año 2005, y que hasta finales de 2006 no era legalmente posible inscribirse en el REC sin este documento, la sola carencia del CNV se constituía en una de las principales barreras de acceso a la identidad. Entre las barreras administrativas e institucionales relacionadas con la expedición del Certificado de Nacido Vivo se encuentran:
    - **Limitaciones de cobertura institucional:** insuficiente número de hospitales y centros de salud en diversas zonas del país. Por ejemplo, en el distrito de Jesús, en Itapúa, no tenían certificados de nacido vivo pues no había servicios médicos; todos los niño(a)s nacían con parteras empíricas (*chae*).
    - **El incremento de costos para los usuarios de servicios de salud**, ligado a la limitada cobertura: la gran distancia de éstos con respecto a los lugares en que reside la población en zonas con importante población rural, lo que encarece el costo de acceso a dichos servicios (los costos de viaje<sup>15</sup>, estancia, alimentación y medicamentos no pueden ser asumidos por las familias, lo que lleva a que un porcentaje importante de niños(a)s sigan naciendo fuera de los centros de salud y hospitales).
    - **La limitada calidad y calidez de la atención a las gestantes** en algunos de estos servicios, lo que lleva a que la población en zonas rurales prefiera utilizar los servicios de parteras empíricas (denominadas *chai* en lengua local), los que fuera de implicar un costo económico menor se ven acompañados de una mayor calidez en la atención (masajes a la gestante, apoyo con el cuidado de sus otros menores hijos por la partera, etc.) que los recibidos en un centro de salud. Aunque oficialmente la

---

<sup>15</sup> El costo del transporte del poblado de Yataity del Norte a la ciudad de San Estanislao (departamento de San Pedro), en donde se encuentra el hospital, equivale a US\$ 4.00 a US\$ 5.00 por persona, lo que en las condiciones de indigencia en que vive buena parte de la población rural paraguaya significa un gasto importante.

atención en hospitales es gratuita, se ha sabido de casos en que personal de salud a pretendido vender los *kits* de parto<sup>16</sup>.

- Las **barreras administrativas** que dificultan el acceso al certificado de nacimiento, las que incluyen:
  - **El escaso número de oficinas de registro civil** en ciertos departamentos/ zonas del país, lo que incide en las grandes distancias a recorrer/ mayores costos para llegar a las mismas, y/o, en otros casos, la mala distribución de oficinas en una misma zona. Por ejemplo, en San Estanislao, departamento de San Pedro, a sólo 2 horas en automóvil de Asunción, la oficina del REC está ubicada a 50 Km. de la comunidad más distante de su radio de influencia, mientras que en Valenzuela (departamento de Paraguari) que tiene sólo 5,000 habitantes, hay 2 oficiales de RRCC, uno de cada partido, y en Resquín existen dos oficinas de RRCC, a tan sólo una cuadra una de otra. Por otro lado, en la capital del Departamento de San Pedro, el más grande del país, no existe un oficial de RRCC.
  - **Los costos “informales” asociados al registro de nacimientos.** Hasta 1999 la inscripción de nacimientos tenía un costo mínimo (3,000 guaraníes –US\$ 0.60), pero se pagaba una multa de 5,000 guaraníes (US\$ 1), la que algunos oficiales de registro aplicaban por cada año de demora. Si una familia tenía varios hijos sin inscribir, estos costos se volvían imposibles de pagar. La Ley 1377 de 1999 estableció la gratuidad del registro de nacimientos (y de la cédula de identidad civil). Sin embargo, debido a que casi la mitad de los oficiales de registro civil del país son “nombrados sin sueldo”<sup>17</sup>, es decir *ad honorem*, los mismos deben autofinanciar sus ingresos, y aplican idiosincrásicamente una serie de tasas adicionales, entre las que se cuenta el cobrar por un servicio como el de registro de nacimiento, que por ley debe ser gratuito (por ejemplo, según su posición social, se cobra a las personas 15,000 guaraníes -US\$ 3- ó más).

---

<sup>16</sup> Antes, cuando las mujeres no podían pagar el servicio médico, dejaban en garantía el certificado de nacido vivo de sus hijo(a)s, pero algunas después ya no lo recogían. Ahora este dispositivo legal ya no está vigente. El problema de parto seguro ha sido abordado por el MSPyBS mediante distribución de *kits* de parto en forma gratuita, pero no existe evidencia de que ello haya incidido en forma significativa en un incremento del número de partos en medio institucional. En zonas rurales el menor porcentaje de partos institucionales se ve aparejado por un menor nivel educativo de las personas. El MSPyBS ha realizado campañas de promoción del parto seguro a través de las regiones sanitarias, así como de mejoramiento de los servicios de salud a través del programa de AIEPI con la OPS y a través del programa “Hospitales amigos del niño y la madre” con UNICEF. Asimismo, ha desarrollado otros programas de promoción de la lactancia materna y de atención temprana de niños (e.g. detección de retraso mental, problemas de curva de crecimiento, etc. Sin embargo, se ha observado la existencia de barreras culturales: parte de la población rural continúa prefiriendo a las parteras empíricas, en buena parte debido a los ya referidos problemas de falta de calidad y calidez de la atención pública en salud.

<sup>17</sup> En los casos en que los puestos son rentados, el salario de un oficial de registro civil es de 700,000 guaraníes más una bonificación de 150,000 guaraníes (en caso que la persona sea profesional universitario), lo que da un total de 850,000 guaraníes -US\$ 167.00 -. El registrador no recibe ningún otro monto por otro concepto, así que tiene que hacer funcionar la oficina de RRCC en su casa o local prestado, y cubrir todo otro costo (archivos, computadora, formatos, etc.).

- **La ineficiencia administrativa**, que se genera por el hecho de que los funcionarios no están siempre en sus centros de trabajo, pues en algunos casos sólo atienden ciertos días de la semana, y cuando la gente llega de lejos para registrar a sus hijos, no están disponibles. En otros casos, no hay formularios o libros disponibles para registrar a las personas (normalmente los oficiales de RRCC tienen que ir ellos mismos hasta Asunción cuando se les terminan los formatos y libros para comprar nuevos, y luego revenden los formatos a los solicitantes). En otros casos aún, el excesivo burocratismo de los oficiales del REC y de otras autoridades, constituye una traba para la oportuna inscripción de hechos vitales en el REC<sup>18</sup>. En general, se puede decir que en el pasado el Estado paraguayo brindó escasa importancia al tema de la identidad de los ciudadanos y el fortalecimiento del Registro del Estado Civil. Este tema recién empieza a ser una prioridad incipiente en los últimos cinco años, aunque es necesario aún crear conciencia sobre su importancia, pues no recibió mayor atención durante la dictadura. Sin embargo, es necesario consolidar aún la dinámica de la institución del Registro del Estado Civil y darle estabilidad y un manejo profesional. En los últimos 10 años el REC ha enfrentado diversas dificultades en cuanto a la continuidad de la gestión, pues ha habido 11 ministros de Justicia en 10 años, lo que ha ocasionado constantes cambios del Director del REC, que depende del anterior, con cada nueva gestión.
  
- **La corrupción**, ya que una parte importante de los oficiales de registro civil no reciben un salario y que por otro parte se carezca de esquemas de supervisión permanente de las oficinas del REC, favorece la aparición de corrupción en los procesos de registro de hechos vitales, mediante el requerimiento de coimas<sup>19</sup> y otros costos por parte de los oficiales de registro civil en caso que las personas que demandan un servicio no cuenten con la documentación necesaria y deban “regularizar” su situación<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Por ejemplo, hasta hace poco el excesivo formalismo de los funcionarios y el temor de caer en alguna acción ilegal llevaba a que, para realizar una inscripción tardía de nacimientos después de los 15 años de edad, se debiera generar, administrativamente un “nacimiento virtual”. Así, en lugar de recibir directamente los mandatos de la autoridad judicial para realizar inscripciones tardías, en algunos casos el REC se negaba a inscribir los nacimientos tardíos (de personas de, por ejemplo, 30 años de edad) a menos que el Juez ordenase adicionalmente al MSPyBS elaborar (“tardíamente”) un certificado de nacimiento (cuyo desprendible devenía en la “garantía” para su inscripción por el REC). En otro caso, a raíz de la nueva ley 3156, que permite la inscripción de los niños con la presentación de 2 testigos más constancia de residencia de la madre, el comisario de un poblado del interior no quería dar dicha constancia, así que terminó dando una “constancia de que la persona X, que decía residir en el lugar Y, le había solicitado la constancia”.

<sup>19</sup> Plan Internacional – Paraguay ha estimado algunos de los costos vinculados a la corrupción en la inscripción de nacimientos: Así, sobre un cálculo de 40.000 niños al año que se registran con certificado de nacido vivo apócrifo o sin él, pagando un promedio de Gs. 30.000 de coima (aprox. US\$ 6), se llega a la suma de Gs. 1.200.000.000, anuales (mil doscientos millones de guaraníes – US\$ 235,000) que es pagado por el sector más pobre de la población para registrar a sus hijos).

<sup>20</sup> Otro caso importante de corrupción detectado en las oficinas del REC en los últimos años está dado por el hecho de algunos oficiales de RRCC no asentaban la información de los hechos vitales registrados en los libros oficiales, como manda la Ley, de manera de no entregar al Estado la tasa que cobraban; por ejemplo, se realizaba una boda y se registraba en un libro paralelo, por lo que la misma en realidad no era jamás registrada en el REC y el oficial se quedaba con la tasa que había cobrado. Hoy en día más de 20,000 personas se encuentran afectadas por este problema, y se ha tenido que dar la Ley 3140 para

- **Los elevados costos de judicialización de la inscripción de nacimiento**, que hasta fines de 2006 se generaba en caso de ausencia del CNV, pues los juzgados se encuentran a gran distancia de las comunidades y los costos de judicializar una inscripción son una barrera para realizar este procedimiento.

Como evidencia el siguiente testimonio, muchas veces varios factores entre los antes descritos se combinan para dar como resultado la no inscripción de los nacimientos de varios niños de una misma familia durante varios años.

*Tal es el caso de Leyte Gómez, agricultora, vendedora de mandioca de la comunidad de San Roque en el distrito de Yataity del Norte, que tiene 10 hijos, de los cuales 7, de entre 14 y 3 años de edad, hijos de su tercera pareja, viven con ella. La señora Leyte tiene cédula de identidad desde los 18 años de edad. Todos los niños salvo una, nacieron en casa, sea con apoyo de una partera o de una tía. Dos de sus niños habían sido inscritos en el REC antes de cumplir los 3 años de edad, pero el resto sólo pudieron serlo a raíz de una campaña masiva del Proyecto Amar (ver sección 6.2.1) en 2003. El menor de sus niños de 3 años de edad, no está inscrito. La razón para inscribir a los hijos, relata la señora, es que “en la escuela piden documento de nacimiento, sino, no los inscriben. Siempre la gente los registra, pero no al nacer.” Ella se enteró de la campaña de inscripción masiva por la radio. Fue a la ciudad y averiguó. Dice que antes se pagaba multa y que por eso no había inscrito a sus hijos”<sup>21</sup>. En el pueblo de la Sra. Leyte, una copia de certificado de nacimiento en los RRCC cuesta 10,000 guaraníes (aunque oficialmente debería costar G 6,340). La señora Leyte dice que sin cédula no puede vender sus animales ni tener tierras, porque en los RRPP le piden la cédula.*

b. Entre los **factores que tienen una incidencia negativa sobre la demanda de servicios de RRCC** y en particular con la inscripción de nacimientos, se encuentran:

- **La situación de pobreza que afecta a más de un tercio de familias del país**, y en particular la pobreza extrema que afecta a familias residentes en áreas urbano-marginales y rurales distantes. Así por ejemplo, el mayor índice de subregistro del país se observa en el departamento de San Pedro, que es también en donde se observa el mayor índice de pobreza extrema. En el área urbana se observa con

---

regularizar una serie de actos de Registro Civil que nunca fueron registrados oficialmente. Por ejemplo, sólo en el distrito de Yataity del Norte, se tiene más de 400 nacimientos ocurridos entre 1988 y 1992 que han tenido que ser (re-) inscritos *a posteriori* en un “libro especial” (los que habían sido originalmente “inscritos” en hojas de cuaderno y no en los libros oficiales del REC). Los registradores eludían así pagar el arancel de G 2,300 (US\$ 0.45) al Estado (que era equivalente a un jornal mínimo de la época). Se ha tenido así que subsanar masivamente la mayoría de estos casos por inscripción masiva/ censo, así como 50 casos por la vía judicial.

<sup>21</sup> Las familias rurales paraguayas mantienen ciertas costumbres originales de los pueblos indígenas. A los niños fallecidos a los pocos meses de nacidos se les entierra en los patios de las casas. Estas muertes pueden o no ser comunicadas a los centros de salud o el RRCC. Los fetos no nacidos de meses son colocados en los patios de las casas (se les construye una casita –receptáculo de barro cocido- en donde son guardados en frascos en alcohol. Los niños crecen mirando con naturalidad los cadáveres de estos parientes no nacidos que son conservados por la familia.

mayor incidencia este problema entre la población de los bañados de Asunción, zonas de extrema pobreza de la ciudad<sup>22</sup>.

- **La carencia de cédula de identidad por parte de los padres**, lo que es un requisito para poder inscribir a un hijo(a) en el REC. Ello tiene que ver tanto con el saldo de población no cedulaada que ha dejado el hecho de que mucha gente no fue registrada en el REC al nacer, como con el hecho de que hasta finales de los años 80, durante la dictadura de Stroessner, la cédula de identidad era una *cédula de identidad policial*, que servía básicamente para el control de la población civil por las fuerzas de seguridad. Por tales razones, buena parte de la población, y en particular las mujeres, carecía de este documento. Asimismo, ello tiene que ver con el carácter oneroso, en tiempo y dinero, que implica el elevado número de documentos solicitado por el Departamento de Identificaciones de la Policía para emitir la cédula en el caso de personas con inscripción tardía de nacimiento (que son una parte importante de la población (fotocopia del certificado original de nacido vivo, del certificado original de nacimiento, de la página del libro de RRCC en que se inscribió el nacimiento, etc.). Un problema adicional lo constituye el de los padres y abuelos con cédulas mal hechas, con nombres equivocados, lo que impide que un niño pueda ser registrado. Estos problemas son importantes pues de no regularizarse primero la situación de los padres en relación a la cédula, no es posible inscribir a los hijo(a)s en el REC. Por ejemplo, en Yataity del Norte (San Pedro), 2 a 3 de cada 10 padres no tienen cédula de identidad. Todo ello implica la necesidad de establecer una coordinación estrecha y acciones conjuntas entre el REC y el Departamento de Identificaciones de la Policía, la que hasta época muy reciente había sido escasa.
- **La ausencia de una cultura registral en buena parte de la población, así como de conciencia sobre los derechos asociados a la identidad**. En buena parte de la población no existe una actitud cultural espontánea y favorable hacia el registro de nacimientos; mientras que con frecuencia parte de la población rural desconoce la obligación de registrar en forma oportuna el nacimiento de los niño(a)s, otros inscriben a sus hijo(a)s “a última hora”, por la simple necesidad de que los niño(a)s sean aceptado(a)s en la escuela. Paraguay es un país con un predominio de cultura oral, con una población que no ve mayor interés en la necesidad de formalizar la realidad con “papeles”. Eso coincidía con la propuesta de la dictadura. Mucha gente veía la cédula de identidad (y la ve hasta el día de hoy) como un mero requisito policial, pues en la época de la dictadura quien no tenía cédula era apresado por la policía. Fuera de ello y más allá de los fines del control policial, no se exigía cédula a las personas. No interesaba que la gente tuviera una identidad frente al Estado que la hiciera susceptible de gozar de derechos ciudadanos. Eso, sumado al nivel educativo reducido de una parte de la población, ha dejado tras de sí un **sociedad sin cultura registral**<sup>23</sup>. La actitud de muchas personas frente a la obtención de documentos de identidad se resume en expresiones como “¿Para

---

<sup>22</sup> 1'200,000 guaraníes (US\$ 235.00) es el salario mínimo para mandos medios; un limpiador de chacra saca entre G 10,000 (US\$ 2) y G 15,000 (US\$ 3) por día de trabajo, sin comida, y en muchas familias rurales, se vive en condiciones de total indigencia con 8 ó 10 hijos e ingresos de US\$ 60 por mes.

<sup>23</sup> Por lo general, la gente de limitado nivel educativo no conoce su número de cédula de identidad. Por otro lado, entre alguna gente pobre hay mucho temor a ser detenidos o tener que pagar multas por no tener papeles. Por eso no se acercan a regularizar su situación.

qué?”, “eso me cuesta dinero”, o “pero si yo sé que es mi hijo”. En buena parte de la población no hay mayor conciencia de que la identidad es un vehículo para garantizar derechos ni se establece una relación entre identificación y beneficios sociales, pues en su mayoría la población paraguaya se ha visto históricamente desvinculada de la ciudadanía. La situación es similar en el caso de hombres o mujeres<sup>24</sup>.

- **La ausencia de los padres debido a la migración al exterior del país**, situación frecuente en la última década, en que niños pequeños cuyo nacimiento no fue inscrito en forma oportuna en el REC, quedan al cuidado de familiares que no tienen un mandato legal sobre los mismos, mientras que los p/madres viajan al exterior del país para buscar empleo y solventar las necesidades de sus hijos desde la distancia. Los niño(a)s que están en esta situación se encuentran en la imposibilidad de ser normalmente inscritos en el REC.
- Asimismo, en el pasado se ha observado en algunos casos **rechazo cultural a la inscripción en el registro civil por parte de miembros de algunos grupos étnicos** (sobre todo aquéllos exclusivamente guaraní-parlantes, en Canindeyú o Caaguazú), quienes se identificaban como perteneciendo a una etnia y no querían ser registrados como “paraguayos”<sup>25</sup>. En general, se observa que en los grupos

---

<sup>24</sup> En general, la mayoría de mujeres tiene certificado de nacimiento. Sin embargo, se presentan problemas en cuanto a la carencia de cédula de identidad civil entre mujeres del interior del país. Se dan casos de mujeres mayores sin certificado de nacimiento que no pueden sacar la cédula. En algunas regiones sí se dan casos de discriminación abierta contra las mujeres en relación con el registro de la identidad. Por ejemplo, en algunas zonas rurales no se favorece que la mujer se inscriba en el REC o el DI para que no puedan recibir herencia de tierras (negligencia intencional). Al varón sí se le inscribe, porque culturalmente se considera que él es quien debe heredar. Antaño, en Caazapá los padres y maridos no dejaban ir a la escuela a las mujeres, por ello hoy en día hay más mujeres que varones analfabetas en esa zona. En los talleres organizados por la Secretaría de la mujer en distintos puntos del país se observa que la proporción de mujeres sin cédula es de aproximadamente un sexto en zonas urbano-marginales y de un tercio en comunidades rurales, en particular en zonas lejanas de Guayrá y El Chaco. 25% de hogares tienen jefe de familia mujer y en tiempos recientes se observa un incremento del número de madres solteras. En algunos casos, las madres solteras suelen retardar la inscripción del nacimiento de sus hijos en el REC hasta que éstos sean reconocidos por el padre. Otras madres no reconocen a sus hijos por falta de información. En algunos casos, cuando hay violencia familiar los varones tienden a esconder o destruir documentos de identidad de las mujeres, de manera que no puedan denunciar la violencia por no tener cédula. Autoridades de la Secretaría de la Mujer opinan que “existe un “peso cultural/ legal diferente del documento de identidad en el caso del hombre y de la mujer; en el caso de un varón casado es suficiente que el presente su cédula para contraer deudas / recibir crédito, pero cuando es una mujer casada quien pide el crédito, se le requiere acompañe la cédula del esposo”.

<sup>25</sup> El índice poblacional de los pueblos indígenas en Paraguay es relativamente pequeño (87,000 personas según el Censo de 2002 y 120,000 personas según estimaciones para el año 2007). Alrededor de 1.7% de la población del país pertenece a las etnias originarias; producto de la masiva migración de población del oeste al este del país ocurrida en los últimos 25 años, la población indígena se reparte en proporciones similares entre las regiones Occidental y Oriental del país. Entre dos tercios y tres cuartas partes de la población indígena, dependiendo del grupo en particular y zona del país en que habita, vive en condiciones de pobreza. En general, la población indígena se ve afectada por el escaso saneamiento ambiental y enfermedades carenciales. Según el Censo Nacional de 2002 sólo 2.5% de las viviendas de la población indígena cuentan con agua potable, 1.1 con desagüe, 9.7% con electricidad y 4.7% con servicio de recojo de basura. La gran dispersión en que vive la población indígena dificulta su acceso a servicios, en particular de salud. Según UNICEF, sólo 26% de las comunidades indígenas cuentan con un puesto de salud. 47% tienen un promotor/a de salud indígena y sólo 36% algún profesional médico que visita la comunidad. En 92% de las comunidades se practica la medicina tradicional. La vacunación ha reducido la mortalidad infantil entre la población indígena, pues antes era el doble del promedio nacional. Sin embargo, la mortalidad infantil en varias etnias del Chaco aún cuadriplica la tasa nacional de mortalidad

indígenas los niños acceden al certificado de nacimiento en forma más o menos oportuna, y que los adultos acceden luego, pues no se accede en tiempo y forma oportuna. El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) tiene dentro de su personal a dos funcionarios del REC que permanentemente recorren el país, aunque no se dan a basto, pues hay mucha demanda sobre todo por la necesidad para inscribir niños en la escuela<sup>26</sup>. En Filadelfia (departamento de Boquerón) y en Canindeyú algunos oficiales de Registro Civil son indígenas. Según el Censo Nacional de 2002, los grupos que presentaban el mayor porcentaje de población cuyo nacimiento estaba inscrito en el REC eran los miembros de las etnias Maskoy (92.2%), Enlhet norte (92%) y Guaná (90.1%), mientras que aquéllos con un menor número de personas con nacimiento inscrito en el REC eran los pertenecientes a las etnias Mbya (31.9%) y Pai-Tavytera (19.8%). Con respecto a la cédula de identidad civil, aunque la Policía Nacional hace operativos de registro masivo de población con un vehículo móvil en zonas indígenas, un número comparativamente limitado de personas posee aún la cédula de identidad civil entre las etnias originarias. La etnia que tenía una mayor proporción de población cedulada era la Tomaraho (78.6%), mientras que aquéllos con menor población con cédula de identidad eran también las etnias Mbya (11.9%) y Pai-Tavytera (9.4%). Igualmente, en ciertos casos se observa el problema de reconocimiento de apellidos y nombres indígenas por parte de las autoridades del REC<sup>27</sup>. Aunque en algunas localidades del Chaco Central se observa que 50% de los indígenas no tienen certificado de nacimiento, esta situación ha ido en general mejorando en el tiempo en el conjunto del país. Para la exoneración de los costos de medicamentos (un derecho de los pueblos indígenas en Paraguay) se exige la presentación del certificado de nacimiento o la cédula de identidad. El INDI<sup>28</sup> da un “carné indígena”, que es supletorio de la cédula de identidad y del certificado de nacimiento a toda edad y permite circular por el país. Para su otorgamiento vale la palabra del interesado o la sola declaración de los padres, y el control es realizado a través de la comunidad. La creación de este carné fue una exigencia de los indígenas, que consideraba ser un pueblo diferente al Paraguay. Hoy en día, por los problemas prácticos que trae el no tener cédula de identidad civil, si aceptan este documento. Algunos indígenas se quejan aún de que en la cédula diga “indígena” o “paraguayo”, pero no la etnia, pues los indígenas son reconocidos por la Constitución como “pueblos” específicos.

---

infantil. La depredación de los recursos del monte ha llevado a una disminución de la dieta alimentaria. En el Chaco eran cazadores y recolectores; en el Oriente en cambio se dedicaban principalmente a la agricultura itinerante del maíz y la mandioca. Hay poblaciones urbanas regulares indígenas en el Chaco Central (e.g. en barrios obreros).

<sup>26</sup> Según UNICEF, 67% de las comunidades indígenas cuenta con un local escolar; en 63% enseña algún maestro(a) y en 48% de casos éste(a) es indígena.

<sup>27</sup> Por ejemplo, en algunas etnias no existe una “apellido” para las personas, y en otras existe la costumbre de poner a los recién nacidos el nombre del primer animal que el padre vio luego del nacimiento; por ejemplo, “tatúgui” (armadillo) es un nombre frecuente, y en ciertas zonas pueden haber muchos “tatús”.

<sup>28</sup> El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) es una institución gubernamental creada por la Ley 904 de 1981, que canaliza diversos servicios hacia la población indígena, tales como reconocimiento de las comunidades y sus líderes, inscripción en el registro civil asistencia agrícola (herramientas, semillas, asistencia técnica), defensa jurídica, adquisición de tierras, conciliación en conflictos internos, atención en salud (medicinas, prótesis, pasajes, víveres durante el proceso de recuperación –antes operaba un hospital en Asunción-), asistencia con proyectos de cooperación internacional y otros.

#### **4. Las barreras de acceso (derivadas de la carencia de certificado de nacimiento y cédula de identidad civil) a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud**

##### **4.1 Los principales derechos básicos cuyo ejercicio es afectado por el hecho de carecer de una cédula de identidad civil**

###### **4.1.1 Ejercicio de la representación civil y acceso a la justicia y a derechos civiles y políticos**

El no contar con documentos de identidad afecta la capacidad de representación de las personas ante las autoridades en general y el sistema de justicia, incluyendo el derecho de reclamar, por ejemplo, una pensión de alimenticia para los hijos. La carencia del documento de identidad adulto (cédula de identidad) impide que las personas puedan empadronarse para elegir a sus representantes o ser elegidos como representantes de su comunidad. La carencia de la cédula de identidad impide el pleno ejercicio de los derechos civiles de las personas: sin su presentación ante las autoridades éstas no se pueden casar civilmente. Incluso, en la medida en que al carecer de certificado de nacimiento una persona no tiene identidad legal, de fallecer ésta tampoco podrá registrar su defunción como un hecho real.

De otro lado, sin presentar la cédula de identidad las personas no pueden adquirir legalmente bienes a nombre propio o transferirlos, dar en herencia o heredar bienes a terceros, aunque en la práctica subsiste la ambigüedad generada por la vigencia del artículo 392 del Código Civil Paraguayo, que estipula que en caso de carecer de cédula de identidad civil, un *escribano o notario puede identificar a una persona en una escritura pública con dos testigos que sean conocidos del notario*. Si bien los escribanos están en su mayoría exigiendo la presentación de la cédula de identidad civil, subsistiría hipotéticamente la posibilidad de utilizar dos testigos conocidos del notario en la medida en que este artículo del Código Civil no ha sido modificado.

Asimismo, para el bautismo en la Iglesia Católica, muchas parroquias solicitan el certificado de nacimiento.

###### **4.1.2 Acceso a derechos económicos y al sistema financiero**

A nivel financiero, la carencia de la cédula de identidad civil conlleva la imposibilidad de devenir sujeto de crédito, cobrar cheques o abrir una cuenta de corriente o de ahorros en una identidad bancaria. En general, por razones de seguridad, la presentación de la cédula de identidad civil (es decir, la posesión de una identidad legalmente reconocida) constituye un requisito ineludible para el acceso de las personas al sistema financiero.

###### **4.1.3 Empleabilidad y derechos laborales**

La carencia de cédula de identidad civil priva a las personas de la oportunidad para trabajar en entidades del Estado, pues sin cédula de identidad no se pueden solicitar antecedentes penales ni policiales, que se piden con el número de la cédula. Igualmente,



para acceder al empleo en entidades privadas se requiere que las personas se identifiquen con una cédula.

#### **4.1.4 Migración y libre movimiento de las personas**

La necesidad de realizar trámites para viajar al extranjero pone en evidencia la importancia de la cédula de identidad civil como medio para el acceso a derechos. Sin cédula no se puede viajar por vía aérea dentro o fuera del territorio nacional, pues la Policía Nacional exige este documento. Esto constituye una situación particularmente difícil en el Paraguay, en donde existe un porcentaje importante de población que migra desde el interior y hacia el extranjero.

Asimismo, la falta de certificado de nacimiento se vuelve un problema crucial para que los familiares de un niño hagan valer sus derechos, cuando los padres de éste no se encuentran ya en el país. Se conoce por ejemplo casos de niños cuyos padres se fueron a España sin haber inscrito su nacimiento en el REC; los abuelos o tías con quienes queda deben inscribirlo para que pueda asistir a la escuela, pero como no tienen la tutela, no pueden registrarlo

*Es el caso de Alfonsina, niña de 5 años nacida en el pueblo de San Estanislao. La niña vivía sola con su padre; éste se fue a otra ciudad en donde se unió a otra persona y a los 2 meses murió. La madre de la niña la recogió y la entregó a la abuela paterna. La abuela no tiene la tutela de la niña ni el acta de defunción del padre (se le enterró en el patio del predio en que vivía), por lo que hasta fines de 2006 no podía inscribir su nacimiento.*

#### **4.1.5 Derechos de propiedad y acceso a tierras**

Buena parte de las propiedades rurales en el país no tienen un título de propiedad. 97% de las tierras se encuentran en manos privadas. 40% de los inmuebles rurales carecen de títulos de propiedad o tienen derechos incompletos de propiedad. Esta cifra sube a 60% en el caso de las propiedades de menos de 10 hectáreas.

El Instituto de Desarrollo Rural Territorial (INDERT) maneja las tierras fiscales, expropiadas o vendidas, que son dadas a los campesinos. Las tierras se mantienen en poder del INDERT en tanto el dueño no termina de regularizar la tenencia a su favor. Muchos beneficiarios no tienen la documentación en regla, pero ceden su uso o venden sus derechos de propiedad a otros, sin haber pagado por el derecho de uso al INDERT.

Aunque las personas no se pueden casar sin presentar una cédula de identidad, según el artículo 392 del Código Civil Paraguayo, aún si una persona no tiene documentos de identidad podría hacer transacciones comerciales ante un notario público en base a dos testigos que lo identifiquen. Al menos formalmente hablando, hasta la fecha un escribano puede identificar a una persona en una escritura pública con dos testigos o cualquier documento de identificación como el certificado de nacimiento o la cédula de identidad civil. Aparentemente los escribanos están exigiendo la presentación de la cédula de identidad, pero en la medida en que sigue vigente el Art. 392 del Código Civil sobre los dos testigos, se puede utilizar esta opción.

La titulación se hace a través de la Dirección General de los Registros Públicos. El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), anteriormente denominado IBR (Instituto de Bienestar Rural) es el que crea las colonias de campesinos<sup>29</sup>, exigiéndoles lo mismo que los escribanos, es decir, basta con presentar dos testigos<sup>30</sup>.

#### **4.1.6 Derechos de los Niños y Adolescentes**

En los años 90, debido a la vulnerabilidad del sistema de identidad, se incrementó el tráfico de menores, al punto que 1995 se eliminó las adopciones internacionales que se daban en forma no regulada en el país y se habían convertido en un negocio que impulsaba el tráfico de niño(a)s. En 1998 Paraguay adhirió al Convenio de La Haya, relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional. Se volvieron más estrictos los procedimientos para la realización de adopciones y se creó el Centro de Adopción, que depende de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y que supervisa y norma estos procesos.

### **4.2 El acceso a la Educación**

#### **4.2.1 Indicadores educativos en Paraguay<sup>31</sup>**

Según información del Ministerio de Educación y Cultura (2006), la cobertura neta de educación pre-escolar es 67%. La cobertura de educación básica es (matrícula neta) es 98% en primer ciclo (hasta 6°), y 58% en segundo ciclo (hasta tercer año de secundaria). La cobertura neta de la educación media (4° y 5° año) es de 40%, lo que implica un incremento de la deserción conforme se avanza de un nivel al siguiente. La educación pública representa cerca del 85% de la oferta educativa de nivel primario y secundario. El gasto público en educación equivale a 4.3% del PBI. No se observan diferencias de matrícula por género. Existe en el país 7% de población analfabeta, la mayor parte de ésta está ubicada en zonas rurales; en el departamento Central el porcentaje es 9% por la población migrante pobre que vive en los Baños.

#### **4.2.2 La carencia de certificado de nacimiento como barrera de acceso a servicios de educación**

Para ser matriculado en la escuela se exige la presentación del certificado de nacimiento. Si el niño(a) carece de éste, se suele admitirlos como oyentes y se les da un

---

<sup>29</sup> En el caso de las etnias originarias, 60% de las comunidades indígenas tienen tierras reconocidas por el Estado a través del INDI. Se reconoce a los líderes y se realiza un censo de población interno, a cargo del propio INDI; se toma la palabra de los presentes, y se incluye a los ausentes, utilizando como indicador la vivienda (por cada vivienda se considera “una familia” -con frecuencia los indígenas se casan a corta edad, alrededor de los 14 años de edad-). Cada comunidad decide internamente el uso de las tierras. El 98% de las comunidades tiene sus tierras indivisas, no parceladas.

<sup>30</sup> Las leyes que especifican estos mecanismos son: la ley 2419/04 - ley que crea el INDERT; la ley 1863/02 - estatuto agrario; la ley 1294/87 - ley orgánica municipal en vigencia (actualmente vigente); la ley 1909/02 - ley de loteo o loteamiento; además del código civil (Art. 392) y de ley 879 - código de organización judicial.

<sup>31</sup> Fuentes: Ministerio de Educación y Cultura, Banco Mundial.

plazo para regularizar su situación. Sin embargo a medida que pasa el tiempo las presiones crecen y para pasar de 6° a 7° generalmente el requisito se vuelve obligatorio y no se permite la continuidad de la asistencia a la escuela si no se presenta el certificado. En este sentido, la carencia del certificado de nacimiento constituye una barrera para la continuidad de la educación de los niño(a)s, en particular en el sector urbano. Si no son impedidos de estudiar, los niños se aburren de la continua exigencia y dejan de asistir a la escuela.

Por esta razón, se observa un incremento importante del número de inscripciones tardías de nacimientos hacia la edad en que los niños finalizan la primaria e inician la secundaria. Como en la mayor parte de casos se carece del certificado de nacido vivo, la gente suele pagar una coima para “regularizar” sus omisiones ante los oficiales de registro y muchos niño(a)s son inscritos a pesar de no contar con certificado de nacido vivo. Este problema se presenta en mayor medida, aunque no exclusivamente, en zonas rurales; en algunas escuelas, a los niño(a)s que caen en esta situación los maestros los ponen como oyentes, no matriculados oficialmente, en las aulas.

*La familia Vergara vive en Yataity del Norte (departamento de San Pedro) y tiene 10 hijos, de entre 14 años de edad y 6 meses de nacido; sólo el mayor de los hijos, que fue sietemesino, nació en un servicio de salud y fue inscrito en el RRCC. El resto, por razones económicas, nació con ayuda de una partera y careció durante años de inscripción en el RRCC. El menor aún no ha sido inscrito. En el año 2004, aprovechando una campaña de inscripción masiva de nacimientos, de la que fueron informados por las profesoras de la escuela, la familia inscribió a 8 de sus hijos a la vez. En la escuela le permitían que el segundo de sus hijos, hoy de 12 años de edad vaya a la escuela como oyente, pero conforme pasaban los años le pedían que lo retire. Los niños van caminando diariamente 4 Km. desde su casa hasta la escuela. Ahora la escuela exige certificado de nacimiento, sino no le entregan la libreta de calificaciones y tiene que ir hasta el MEC.*

En las escuelas indígenas hay mayor tolerancia frente al problema de la falta de certificado de nacimiento de los niño(a)s<sup>32</sup>. En Diciembre de 2006 el MEC aprobó el Reglamento de Educación Inicial y Pre-Escolar que rige desde 2007 y que en su artículo 51, numeral “b” establece si bien la presentación de certificados de nacimiento y vacunación es obligatoria para inscribirse en la escuela, la carencia de éstos no será un impedimento para la inscripción. El artículo 52 establece que “en caso que los padres no dispongan de la documentación requerida, el director de la escuela, docente o técnico zonal de educación inicial deberán apoyar a los padres o encargados afectados en la gestión de la misma, para su cumplimiento durante el año lectivo, ya sea para proporcionar la información adecuada sobre los requisitos y locales de expedición de dichos documentos así como para facilitar la conexión con dichos servicios públicos (CODENI, Registro Civil del distrito, Hospital Materno Infantil del Distrito, otros)”.

Por tanto, en adelante la falta de certificado de nacimiento no debería ser motivo para excluir a los niño(a)s de la escuela. Sin embargo, mientras esta directiva es difundida y llega a ser aplicada en cada rincón del país, la carencia de certificado de nacimiento

---

<sup>32</sup> Existen unas 450 comunidades indígenas y en por lo menos la mitad de ellas hay escuelitas con maestro indígena, pero no todas están reconocidas por el MEC. Se estima que existirían más o menos unas 200 escuelas indígenas reconocidas en el país (Fuente: INDI).

puede continuar siendo en la práctica, en muchos lugares, una barrera para el acceso a la educación.

Desde 2006 el MEC está haciendo una suerte de “censo” de niños sin certificado de nacimiento en las escuelas, mediante la aplicación por los maestros de una ficha de información por alumno que aborda diversos temas. Esta ficha, distribuida a nivel nacional, debería permitir orientar mejor en el futuro las acciones de inscripción masiva promovidas por el RRCC.

En otros casos, cuando la escuela tiene un funcionamiento inclusivo, la misma puede actuar como un eje para impulsar tanto la conciencia sobre el derecho a la identidad como la inscripción efectiva de los nacimientos en el RRCC.

*Es el caso de la escuela Brizio Vera, en Yataity del Norte. Esta escuela de 1° a 6° antes tenía una capacidad para 110 alumnos, pero debido a la migración a la ciudad y el exterior está experimentando inestabilidad en la matrícula escolar. Desde 2006 están presionando a los padres de la comunidad para que envíen a sus hijos al preescolar pues muchos no le dan importancia a ello no le ven la utilidad. Asimismo realizan acciones para crear conciencia sobre la necesidad de inscribir el nacimiento de los niño(a)s. Hasta 2005 los niños llegaban sin certificado de nacimiento al pre-escolar; ahora los padres son mas concientes de la necesidad. La presión de la escuela es constante; si los padres no tienen recursos económicos, las profesoras ponen la plata para llevarlos. Algo similar sucede con los adultos que no tienen documento y no pueden inscribir a sus hijos. Si un niño llega sin documentos se le acepta pero se habla con los padres para solucionar el problema. Hace 2 años se inscribió a 30 niños vía una campaña masiva. Ahora sólo hay un niño en preescolar sin certificado de nacimiento y otro más (de 90) sin cédula de identidad civil. Según la escuela, de 20 niños que ingresan a pre-escolar, 10 a 12 llegan a secundaria y sólo 3 terminan la secundaria.*

Plan Internacional – Paraguay está implementando una propuesta-piloto en Guayrá y Pariguarí, promoviendo que el Oficial de Registro se acerque anualmente a las escuelas, de manera de captar los casos de niños(as) sin certificado de nacimiento y darle solución en forma directa.

### **4.3 El acceso al sistema de atención en Salud**

#### **4.3.1 Indicadores de salud en Paraguay<sup>33</sup>**

La tasa global de fecundidad en Paraguay (2002) es 3,55. Alrededor de 50,000 familias tienen 10 hijos o más. Incide sobre esta realidad la fuerza de las creencias religiosas, el limitado nivel educativo de la población rural y las dificultades de acceso a la contracepción. La tasa de mortalidad infantil en el primer año de vida es de 20/1000 n .v. La cobertura de inmunizaciones alcanzó 90% en 2005. La tasa de mortalidad materna es la más elevada en Latinoamérica (192/ 100 mil n.v.). La expectativa de vida es 71.4 años (2005).

---

<sup>33</sup> Fuente: Banco Mundial.

Según resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2004, publicados en 2006, sólo 52,3% de la población paraguaya tiene acceso a consulta médica. Se estima que el sistema de salud cubre a 40% de la población menor de 15 años, a 25% de las mujeres en edad fértil y a 65% de la población materno infantil.

El Sistema de Salud Paraguayo comprende los servicios provistos por los establecimientos del Ministerio de Salud (MINSa), que cubre a 65% de la atención, de los 96 servicios de salud del Instituto Paraguayo de Seguridad Social (que cubre 16% de la población atendida), el sistema policial-militar (7%) y los servicios privados (12% de población atendida). Sólo 18.4% de la población tiene acceso a seguro de atención en salud.

La Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República ejecuta el programa Red de Protección y Promoción Social, que brinda un subsidio familiar a cambio del compromiso de las familias de garantizar la vacunación y asistencia a la escuela de niños. Asimismo, la SAS ejecuta el programa de alimentos PROAN, destinado a niños menores y mujeres embarazadas. El Ministerio de Salud está por ejecutar, con fondos de la Unión Europea (Euros 1.000.000), un programa para mejorar la cobertura de agua segura, saneamiento ambiental y de parto institucional en 46 comunidades consideradas como las más pobres de acuerdo por las NBI.

#### **4.3.2 La carencia de certificado de nacimiento o cédula de identidad civil como barrera de acceso a servicios de salud**

La cobertura de atención en salud es universal y gratuita por ley. En los establecimientos pertenecientes al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social **no se solicita documentos para acceder a servicios primarios de salud**, sólo se usa el número de ficha médica/ historia clínica, que es autogenerado. En el caso del sistema informático peri-natal se utiliza la cédula de identidad, pero ello no constituye un impedimento para la atención en salud.

Sin embargo, a los servicios del Instituto Paraguayo de Seguridad Social (al que está afiliado un porcentaje reducido de la población<sup>34</sup>) sólo se puede acceder mediando la presentación de la cédula de identidad.

A pesar que la carencia de documentos de identidad no implica una barrera para el acceso a los servicios de salud, el subregistro de nacimientos sí tiene un efecto indirecto adicional sobre la eficiencia del sistema de atención en salud: Si se ignora cuántas personas existen realmente en un determinado ámbito geográfico, no será posible planificar en forma precisa los recursos que se requieran para la adecuada atención de la misma, lo que incidirá en forma negativa sobre la calidad y cobertura de la atención en salud.

---

<sup>34</sup> Los funcionarios públicos no están inscritos en la seguridad social sino tienen un seguro privado.

#### **4.4 Los efectos de la falta de documentación de beneficiarios sobre los programas de cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo**

La Red de Protección y Promoción Social es un programa de reducción de pobreza mediante transferencia condicionada de dinero, iniciado en 2005 por el Ministerio de Desarrollo Social, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa opera en 4 departamentos: San Pedro y Caazapá (en donde se inició en 2005), y Caaguazú y Canindeyú (en donde se inició en 2006). En 2007 el programa se ampliará al departamento de Concepción y a otros 5 departamentos, para pasar de 9,000 familias beneficiarias a principios de 2007, a 27,000 familias beneficiarias a principios de 2008. El programa da apoyo 12 meses por año a hogares constituidos por madres o padres con hijos, brindando como complemento nutricional a las familias un subsidio de 60,000 guaraníes (US\$ 12) por cada niño (hasta los 14 años de edad), hasta un máximo de 4 niños por familia. Asimismo, el programa brinda a las familias un subsidio de 30,000 guaraníes (US\$ 6) por niño para asegurar la asistencia a la escuela y la realización de controles de salud. El monto máximo de subsidio es de 180,000 guaraníes (US\$ 36) por familia / mes. El programa se basa en el principio de co-responsabilidad entre las familias y la institución, por el cual, a cambio de los subsidios, las familias se comprometen a asegurar la vacunación oportuna de sus hijos, la asistencia de los niños de 6 a 14 años a la escuela por lo menos 85% del total del curso escolar), la implementación de una dieta familiar balanceada, a través de la producción para el autoconsumo y la participación en actividades de apoyo socio-familiar, a cargo de guías familiares (un guía por cada 100 familias), quienes realizan visitas, consejería y talleres de capacitación. Si las familias no cumplen con alguna de estas condiciones, se descuenta un monto proporcional del subsidio.

El programa se encuentra focalizado en familias ubicadas en el primer quintil de pobreza. Para la selección de las comunidades que se benefician del programa se analizó el índice de priorización geográfica y el índice de calidad de vida (ICV), en base a información sociodemográfica del censo y estadísticas por departamento y distrito (el ICV tiene un nivel de detalle distrital).

Para el programa es fundamental que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad, pues la ayuda se entrega vía el PNUD y el Banco Nacional de Fomento, incluso a través de un cajero móvil, y se exige que los beneficiario(a)s cuenten con cédula de identidad. **Si la madre no tiene documentos, temporalmente esto se suple con la cédula de identidad del esposo/ padre de familia.** A las familias en que la madre carece de cédula de identidad se les da un tiempo para regularizar su situación. Se espera que del monto del primer mes del subsidio paguen su traslado a las oficinas de RRCC (la primera cédula de identidad es gratuita). Se plantea los beneficiarios que si en 3 meses no cuentan con la documentación se suspenderá el pago del subsidio (luego, cuando subsanen el problema, se les reembolsará retroactivamente el subsidio no recibido). **El programa tiende a agrupar a beneficiarios que tienen este problema y realiza los arreglos para que puedan hacer su trámite juntos** (se empadrona a los beneficiarios en una planilla previa y se tramita ésta con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, coordinando para que cuando se dé el primer

pago del subsidio, personal de esta institución vaya al lugar y se haga una inscripción masiva y se tome la foto a los beneficiarios)<sup>35</sup>.

El programa Red de Protección y Promoción Social no realiza aún campañas periódicas de sensibilización sobre el derecho a la identidad. A nivel de los pobres extremos, se observa un mayor número de indocumentados entre las mujeres que entre los varones. Unas 500 de 9,000 mujeres beneficiarias del programa (5.5%) tienen dificultades importantes para sacar sus documentos. La mayoría de niño(a)s beneficiarios tiene certificado de nacimiento, el problema es con los niños más grandes, mayores de 2 años. De otro lado, 3% de las madres no tienen inscripción en el Registro del Estado Civil. El porcentaje a nivel de los niño(a)s es similar. Como no se puede resolver el problema con facilidad, se coordina con la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia y con el Ministerio de Justicia (REC) para resolver el problema.

La mayoría de niño(a)s beneficiarios nació con ayuda de una partera empírica y sus padres fueron al centro de salud para que les den un certificado médico. El programa no trabaja con comunidades indígenas. Uno de los criterios para la implementación del programa en un distrito es que haya una oferta adecuada de servicios de salud; sino, se genera ésta vía convenio con el MSPyBS. Por el lado educativo, se requiere que exista en la comunidad una oferta educativa hasta el 9º de Educación Básica.

## **5. El funcionamiento del Registro del Estado Civil y del Departamento de Identificaciones**

### **5.1 La organización del sistema de registro civil y de identificación en Paraguay**

EL registro civil nace hacia 1890, separado del proceso de identificación y de la justicia electoral. El Departamento de Identificaciones, encargado de la emisión de la cédula de identidad civil, se creó hacia 1900. En esa época, como a lo largo de los más de 50 años de dictadura Stroessnerista, el Estado manejaba los datos relacionados con la identidad de los ciudadanos en base a un criterio represor, de control de la identidad e información sobre antecedentes y prontuario de las personas. Durante los años 90 hubo un proyecto de ley para fusionar el Registro del Estado Civil con el Departamento de Identificaciones, pero no prosperó. Se planteó asimismo fusionar ambos con el Tribunal Superior de Justicia Electoral, pero dicha iniciativa tampoco prosperó. El sistema de registro civil es “centralizado” recién desde 1996; ante el juez de paz tenía también el poder de inscribir en el RRCC. Hoy en día existen voces que plantean que el REC pase a ser una secretaría nacional, independiente del Ministerio de Justicia.

Desde hace 20 años en el REC hay más de 450 oficinas (482 en 2006) de las cuales la mitad no tiene presupuesto ni salario, es decir, funcionan bajo un esquema supuestamente *ad honorem*, sin embargo, dicho esquema favorece la corrupción de funcionarios y la falta de supervisión. El asunto no tiene que ver con la distancia ni con la dificultad del Estado para atender gastos en las zonas más distantes, de escasa densidad poblacional: Ya a apenas 30 Km. de la capital existen oficinas de registro civil *ad honorem*, pero se carece de fondos para movilidad y supervisión de funcionarios. En

---

<sup>35</sup> Para obtener la cédula de identidad se requiere presentar una partida de nacimiento, certificado de vida y residencia (que se obtiene con una declaración de 2 testigos ante la comisaría y un certificado de inscripción de RRCC, de hasta un año de antigüedad (con un costo de entre 5 mil y 10 guaraníes).

realidad no existen/ no habían requisitos claros para ser registrador. En muchos casos los nombramientos de funcionarios para estos puestos han sido objeto de favor político. Cuando se hace concursos, a veces los candidatos ya vienen con un decreto de nombramiento en la mano.

En realidad, **el REC carece de una estructura operativa adecuada.** La Ley 1266/ 87, que reglamenta el funcionamiento del REC, establece la creación cabeceras departamentales del REC, pero por falta de presupuesto en la práctica éstas nunca se implementaron<sup>36</sup>. Por ello, cada hecho vital que es inscrito en una oficina de RRCC es asentado en dos libros, uno para la oficina central del REC en Asunción, y otro para la oficina de origen. Según la Ley, los oficiales de RRCC tienen la obligatoriedad de enviar informes mensuales (de nacimientos, matrimonios, defunciones y otros) a la Oficina Central en Asunción, pero eso no se hace por la distancia y porque la oficina central, como no había cabeceras departamentales, el REC carece de un sistema de supervisión<sup>37</sup>. Asimismo, existen como se señaló anteriormente, dificultades en la logística<sup>38</sup>.

A pesar de la reciente informatización del REC en 2006 a nivel de Asunción en base a un proyecto del Ministerio de Justicia y Trabajo financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado con el apoyo de la OEA, no existe inscripción en línea, pues la ley no lo faculta, por lo que se sigue inscribiendo los hechos vitales en libros por duplicado<sup>39</sup>. Salvo en el caso de los actos realizados por la sede central de Asunción, la

---

<sup>36</sup> Antes de que en 1987 se diera la Ley 1266, se carecía de un reglamento de la ley de creación del REC (que data de finales del siglo XIX). Algunos registradores en zonas rurales no conocen aún el reglamento de la institución, por lo que interpretan la ley según su criterio.

<sup>37</sup> La carencia de un sistema universal de contratación de funcionarios rentados y de supervisión de los mismos devino, como se mencionó anteriormente, en un sistema por el cual los funcionarios terminaron por “autofinanciar” su función por cualquier medio, incluyendo la omisión de declaración de hechos vitales/ pago de derechos registrales a la oficina central del REC. La Ley 1266 especifica que se requiere expedir recibos del Ministerio de Justicia y Trabajo (que dependen de la unidad de Administración y Finanzas de dicho Ministerio). Sin embargo, en la práctica se daba los servicios sin expedir un recibo al usuario y utilizando cualquier cuaderno, en lugar los libros registrales. Eso ha creado miles de “inscripciones” (principalmente de nacimientos y matrimonios) que carecían de inscripción registral oficial y por lo tanto no era válidas. Para subsanar este problema se debió dar la Ley 3140/ 2006, que establece la (re-) inscripción de estos hechos vitales en “libros especiales”. De otro lado, la Ley 1266/ 87 fijaba un procedimiento especial para la inscripción de mayores de edad en el REC: La “inscripción por declaración personal”, en base a la presentación de un informe del Departamento de Identificaciones (negativa de cédula), un certificado de vida y residencia y 2 testigos. Sin embargo, en la práctica en varias oficinas del RRCC se abusó de este procedimiento (el único requisito que se chequeaba era ver que fueran mayores de edad, lo que permitía que hubiera gente que había obtenido varias identidades, incluyendo algunos narcotraficantes. En el año 2002 se reglamentó el artículo 62 de la ley 1266, de manera de corregir este problema. Igualmente, aunque legalmente la inscripción de nacimientos es gratuita desde 1999, algunos oficiales de registro siguen cobrando aún 15,000 guaraníes (US\$ 3) o más por este servicio, por lo que es necesario difundir entre la población la gratuidad de este servicio. Antes de 1999, las multas y costos de la inscripción tardía dependían de las decisiones de cada registrador, e iban de 5,000 a 100,000 guaraníes (US\$ 1 a US\$ 20) dependiendo de la posición económica del usuario.

<sup>38</sup> El oficial viene a la ciudad y compra los libros y valores y luego los revende a la población, por ejemplo a G 10,000 por cada copia (US\$ 2) por copia para cubrir sus costos de pasajes y viáticos (en Asunción los mismos valores se venden a G 6,340 –US\$ 1.25-). Para retirar un libro nuevo se tiene que entregar el que ya se llenó (se entrega cada libro cuando se termina –un libro = 200 inscripciones-). El costo oficial de cada copia posterior es 5,340 Guaraníes (US\$ 1.05) para certificados de nacimiento, matrimonio o defunción, pero varía entre una oficina y otra.

<sup>39</sup> A raíz de la reciente informatización del sistema, en la sede central del REC en Asunción los padres ahora firman una declaración jurada (la que es revisada y corregida antes de ingresar datos), se ingresa los datos a la computadora y en 20 minutos se puede tener una copia del certificado de nacimiento. El



ley no permite que se otorgue certificados de un departamento en otros departamentos (ello debe hacerse con el documento original a la vista)<sup>40</sup>.

Por ello, a pesar de que en Paraguari se ha establecido la primera “cabecera-piloto” para que administre/ supervise el sistema, subsiste la necesidad de crear cabeceras principales en capitales de provincias e intercomunicar las bases de datos de las mismas. A mediados de 2007, se firmó un Convenio entre el REC y 8 gobernaciones, de manera que la sede del REC en las cabeceras departamentales pueda estar ubicada en el edificio de la gobernación. Asimismo, es necesario que el Estado central dote al REC de los recursos presupuestales suficientes para garantizar su viabilidad operativa. Por ejemplo, aunque en base al proyecto del Ministerio de Justicia y Trabajo con apoyo de BID/OEA el REC mudará su sede a un edificio propio y más moderno en Asunción, se carece aún de un rubro presupuestal para asegurar su mantenimiento. En 2007 el REC cuenta con aproximadamente 120 empleados en su sede de Asunción y alrededor de 500 oficiales de registro civil a nivel nacional. En el mediano plazo, será necesario realizar una evaluación y mejor selección de funcionarios, en vistas a que el REC conserve a los oficiales de registro más capacitados y profesionalice mejor la función registral. Será asimismo necesario redistribuir oficinas y funciones, de manera de garantizar una inversión más eficiente y oportuna de los recursos del Estado central y de la cooperación internacional.

Existen delegaciones del REC en 7 hospitales y maternidades de la capital (en el Hospital de la Cruz Roja, el Materno-infantil, el Militar, el IPSS, el del Barrio Obrero, el Centro de Salud No. 5, etc.). En Ciudad del Este, el oficial del REC de la localidad asiste los días sábado al hospital del Instituto Paraguayo de Seguridad Social a inscribir los nacimientos ocurridos en la semana.

**La emisión de la cédula de identidad civil se encuentra a cargo del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (DI).** El departamento de Identificaciones tiene 28 oficinas regionales (responden todas al jefe) y opera en forma permanente un registro móvil/ itinerante en localidades distantes, que se acerca a las comunidades y escanea la foto y huella digital de las personas que requieren una cédula. Las oficinas más importantes del DI están interconectadas entre sí.

El Departamento de Identificaciones cuenta con un sistema informático del año 1990, que no brinda seguridad ni permite controles de auditoría (no permite supervisar a los funcionarios a cargo). No tiene base de datos facial, de huellas ni firma propia. Trabaja con un servidor de Thomas de la Rue (del año 2000). La sección de

---

proceso de informatización de bases de datos se encuentra bastante avanzado, habiéndose completado al 100% la base de datos de nacimientos, y faltando 18% de de la base de datos de defunciones y 70% de la base de datos de matrimonios.

<sup>40</sup> Por ello, para “descentralizar” el sistema a Paraguari en una prueba piloto, el REC ha tenido que destacar a un funcionario de su sede central, que actúa en nombre de ésta. En este marco, Asunción y Paraguari se encuentran informatizadas pero es todavía un sistema estático, no interconectado, pues la base de datos de Iparaguari no se puede actualizar en línea. En base a fondos del proyecto BID-OEA (ver sección 6.2.3), el REC ha planteado abrir sus próximas direcciones departamentales en las ciudades de Encarnación y Coronel Oviedo, a donde se “descentralizaría” (copiaría) la base de datos central y se comisionaría a un funcionario de la oficina central de Asunción. Ello permitiría que cualquier persona de cualquier otro punto del país pueda sacar copia de sus actas, si es que están digitalizadas en la base de datos del REC. En el marco del plan experimental se estaría poniendo también cabeceras departamentales en 2 departamentos fronterizos (Itapúa y Alto Paraná –Ciudad del Este-).

dactiloscopia aún no está informatizada. A fines de 2007, por medio del proyecto Umbral, el DI contará con el sistema biométrico AFIS.

El DI produce entre 60,000 y 70,000 cédulas mensuales y unas 840,000 cédulas anuales, lo que incluye reposiciones y cédulas de niños y adultos. No se da de baja las cédulas, así que no se sabe cuántos ciudadanos activos hay. Existen casi 6'000,000 de cédulas de identidad civil, entre niños y adultos. En el DI trabajan 549 personas. El Departamento de Identificaciones tiene una alta rotación de personal, lo que no da estabilidad al Programa Umbral. La capacidad técnica de su personal es limitada, lo que significa un problema importante para la modernización tecnológica que se viene a partir del Programa Umbral.

La primera cédula es gratis. El duplicado cuesta 8,500 guaraníes (US\$ 1.70). La fabricación de la cédula está centralizada en Asunción. Demora entre 6 meses y un año para la entrega<sup>41</sup>. El DI da a los ciudadanos una contraseña de valor limitado mientras tanto. No obstante lo anterior, los plazos oficiales para la emisión del documento son de 18 días hábiles para la primera cédula de identidad, 8 días hábiles para renovaciones, y 6 a 7 días para duplicados. El Departamento de Identificaciones también emite los pasaportes (entre Enero de 2006 y Marzo de 2007 emitió 107,439 pasaportes). El costo de un pasaporte es de US\$ 115.00. Los plazos oficiales para la entrega de pasaporte son de 6 días hábiles la primera vez y 2 días para las prórrogas o renovaciones del documento. El certificado de antecedentes policiales demora 30 minutos en ser obtenido.

Desde la época del gobierno de Stroessner, la cédula de identidad la da el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, según el Artículo 6 de su ley orgánica (e.g. “funciones, obligaciones y atribuciones de la Policía Nacional”). Hasta 1984 la cédula de identidad era en realidad una “cédula de identidad *policia*”, que ligaba el número de la cédula con un número de prontuario de delitos. Se buscó reemplazar este documento con un documento de identidad civil.

La Policía tiene dos funciones: de seguridad pública y de servicio. También cuando elabora los documentos, la Policía mantiene esta doble perspectiva, y no separa la función de identificaciones de su propia función investigativa; más que como una herramienta para el acceso a derechos, la identificación de personas es vista como un medio para fortalecer la lucha contra el delito. La policía todavía mete gente presa en el interior del país por no tener documentos. Se mantiene una visión de la identidad desde la perspectiva de la seguridad pública y no desde una perspectiva de derechos ciudadanos.

El sistema electoral usa la base de datos del Departamento de Identificaciones, pero no tiene cómo depurar el padrón electoral, lo que en el pasado ha dado lugar a acusaciones de fraude en ciertas circunscripciones. Desde los años 90 los partidos políticos promueven que los adultos, más no los niños, obtengan una cédula de identidad. La base de datos del DI se usa también para generar los pasaportes y es también utilizada por instituciones del Ministerio Público y la Justicia paraguaya.

---

<sup>41</sup> Obtener la cédula de identidad demora hasta 2 años si el trámite se realiza desde Yataity del Norte. La renovación de una cédula en la sede central puede llegar a demorar hasta 8 meses. El trámite más rápido se realiza en 22 días.

En la práctica, **el sistema nacional de identidad paraguayo se caracteriza por una bicefalia entre el Registro del Estado Civil y el Departamento de Identificaciones.**

En el pasado existió un permanente conflicto de competencia entre el DI y el REC, por lo que ambas instituciones no trabajaban en forma coordinada ni cruzaban la información generada por cada institución<sup>42</sup>. En época reciente (Mayo de 2007) el Ministerio del Interior, sector al que pertenece el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional y el Ministerio de Justicia y Trabajo, sector al que pertenece el REC, firmaron un convenio *por un año* por el cual, el DI proporcionará al REC datos de filiación de las personas, contenidos en su sistema informático, de manera que el REC pueda relacionar las actas que obran en su poder con el código-identificador civil del documento de identidad. A partir de Junio de 2007, el Departamento de Identificaciones cuenta con personal que brinda servicios en la nueva sede del REC y que más adelante estará presente en las futuras oficinas-cabeceras departamentales del REC. Por su parte, el REC tendrá presencia y brindará servicios en las 28 Oficinas del DI a nivel nacional, incluyendo la oficina central del DI. Se podrá realizar intercambio de información *on-line* entre ambas instituciones. Asimismo, el DI ampliará su presencia con oficinas en ciertos hospitales, tales como el del Instituto Paraguayo de Seguridad Social, los Hospitales del Ministerio de Salud y Bienestar Social y el Hospital de la Cruz Roja.

Como el Departamento de Identificaciones está fuera del centro de la ciudad de Asunción no puede acceder a la red de fibra óptica del gobierno. Aprovechando que el REC mudará su sede a un local cercano al del DI, el Programa Umbral auspiciado por USAID apoyará la articulación de la base de datos del REC con la del DI, de manera de generar cruces de información. La idea es incrementar la fiabilidad general de la información.

## **5.2 Requisitos y procedimientos para la inscripción en los RRCC e Identificaciones**

### **5.2.1 Inscripción de nacimientos**

Para la obtención del certificado de nacimiento (Ley 836/80) se requiere presentar el certificado de nacido vivo, el que es emitido directamente por el centro de salud cuando el parto ha ocurrido en un medio institucional, o por el centro de salud en caso de parto extra-institucional, siempre y cuando ello sea certificado mediante la presencia/testimonio de la partera empírica que asistió el parto y de dos testigos.

Recientemente (Diciembre de 2006, en vigencia desde Enero de 2007) la Ley 3156 modificó el artículo 55 de la ley de registro civil, que exigía certificado de nacido vivo para registrar un nacimiento. Ahora se puede utilizar en forma supletoria el testimonio de 2 testigos. Anteriormente, si no había un certificado de nacido vivo, se debía judicializar el procedimiento de inscripción en el REC/ certificado de nacimiento. Antes

---

<sup>42</sup> A pesar de que en la Policía también se había verificado en el pasado problemas de corrupción y fraude de documentos, hasta 2006 ésta mantenía una actitud de desconfianza frente a la veracidad de la información proveniente del REC y mostraba resistencias interconectar bases de datos e intercambiar información.

se aplicaba una multa a las inscripciones tardías, ahora hay gratuidad hasta los 15. A los 18 años uno puede inscribirse ante juez por declaración personal<sup>43</sup>.

Para la inscripción de un recién nacido, la ley dice que basta con el reconocimiento de uno de los padres, pero especifica que al momento de declarar un nacimiento los padres deben acreditar su identidad con su cédula de identidad civil. Una persona puede ser registrada en el REC en cualquier punto del país, aunque se da preferencia al lugar donde residen los padres.

La Ley 1266/87, Art. 55 especificaba que si el parto ocurría sin asistencia médica, se puede comunicar dentro de los 8 días en la capital y de los 15 días en el interior al profesional de salud, para que emita certificado de nacido vivo. Los centros de salud exigen dos testigos aparte de la partera empírica. El Art. 54 de la misma Ley indicaba que la inscripción oportuna de los nacimientos se verificaba a los 30 días en la capital y 60 días en el interior; las tardías, hasta los 15 años de edad.

La Ley 1377/99 estableció la gratuidad del certificado de nacido vivo (otorgado por un servicio de salud), del certificado de nacimiento (otorgado REC) y de la expedición de la cédula de identidad civil (otorgada por el DI).

### 5.2.2 Cédula de identidad civil

Para obtener la cédula de identidad civil es necesario presentar el certificado de nacimiento. No existen límites de edad ni multa ni edad mínima para obtener el documento. Los requisitos para obtener la cédula de identidad no están fijados como en otros países por una Ley, sino por una norma interna de menor jerarquía, una resolución de la Jefatura de la Comandancia General de la Policía.

La primera cédula es gratuita, incluyendo el costo de la fotografía, y puede ser obtenida en cualquier punto del país, incluso distinto de aquél en que fue obtenido el certificado de nacimiento. Para obtener la CIC, oficialmente sólo se requiere presentar el certificado de nacimiento original del interesado y una fotocopia de la CIC del acompañante del interesado en caso de ser menor de edad<sup>44</sup>.

**Sin embargo, en la práctica, aunque el reglamento fija requisitos más simples, para otorgar una cédula de identidad a un menor de edad el Departamento de Identificaciones pide requisitos excesivos**, tales como: Fotocopia del acta de registro de nacimiento (y si no se tiene la copia, se debe ir a buscarla al pueblo donde se nació), fotocopia del certificado de nacido vivo, certificado de nacimiento original del interesado, comparecencia del menor, certificado de vida y residencia, fotocopia de las cédulas de los padres.

---

<sup>43</sup> Para realizar una declaración jurada de carácter personal a los 18 años se requiere: negativa de inscripción de cédula (gratuita), certificado de vida y residencia (otorgado por la Policía Nacional; costo: 10,000 guaraníes); chequeo dactilar; si se desea que conste la identidad de padres se debe hacer una declaración de filiación.

<sup>44</sup> La cédula de identidad civil debe ser renovada cada 10 años. Sin cédula de identidad no se puede viajar al extranjero.

**En caso las personas hubiesen realizado una inscripción tardía en el REC se requiere**, para obtener la cédula de identidad civil: El certificado de nacimiento original del interesado, certificado de vida y residencia original expedido por la Comisaría o Juzgado de Paz jurisdiccional correspondiente a su domicilio, constancia de nacido vivo, con la firma, sello personal e institucional y número de registro profesional del Director del Hospital donde nació, copia del libro del acta de inscripción autenticada por el oficial de Registro Civil, si es varón mayor de 18 años libreta de Baja o Certificado de Objeto de Conciencia, fotocopia de cédula de los padres/ acompañante o certificado de defunción original, en caso de padres fallecidos.

A pesar de todos los requerimientos mencionados, un problema relativamente frecuente es el desfase que se encuentra entre el nombre que figura en el certificado de nacimiento y el que figura en la cédula de identidad civil.

## **6. La respuesta institucional del sistema nacional de RRCC y de otras instituciones frente al problema del subregistro de nacimientos y de cedulación de personas**

### **6.1 La toma de conciencia sobre el problema. Las leyes y campañas especiales de documentación**

El tema de los RRCC no era un tema importante dentro de la agenda interinstitucional en el Paraguay hasta el año 2000, en que la Pastoral Social realizó campañas sobre el tema y se hizo una investigación que puso sobre el tapete la magnitud del problema y las dificultades relacionadas con el mismo. A partir de 2002, con apoyo inicial del Proyecto Amar, y posteriormente de Plan Internacional Paraguay y Global Infancia, se realizó la investigación *Déficit en el Registro de la Niñez 1992 -2002*, mediante la cual trianguló información proveniente de las proyecciones de población de la DGEEC (proyección de nacimientos), información del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (certificados de nacidos vivos expedidos) y del Registro del Estado Civil (inscripción de nacimientos) para el período 1992 – 2002. Se estableció que por lo menos 600,000 nacimientos habían quedado sin registrar en el período. Sin embargo, se descubrió que había más personas inscritas en el RRCC que certificados de nacido vivo expedidos<sup>45</sup>

Entre el año 2000 y 2003, que funcionó el proyecto Amar de la UE, se dio un Decreto Ley Especial que declaró “de interés nacional las campañas masivas de registro de nacimientos” y que permitía que se hiciera un censo previo en la comunidad y se utilizara como “declaración jurada”. Se suspendió el requisito del certificado médico durante la campaña masiva. Primero se hacía la inscripción de adultos mediante el procedimiento de declaración personal.

---

<sup>45</sup> La explicación de este fenómeno sería doble: por un lado la corrupción de algunos oficiales de RRCC, quienes “regularizaban” la inscripción de nacimiento de personas que carecían de certificado de nacido vivo a cambio de coimas, y de otro el hecho que los funcionarios hacían fotocopias del libro de RRCC y expedían certificados con el mismo número de registro a diferentes personas; esos mismos fueron luego al departamento de identificaciones y se les dio una cédula. Una explicación alternativa sería que la dirección del MINSAL en cada región no enviaba en forma oportuna la información de los certificados de nacido vivo a la oficina de estadísticas del Ministerio de Salud.

Así, los primeros años de la respuesta institucional al problema se vieron caracterizados por la presencia de campañas en los medios masivos y por la realización de campañas de registro in situ, de niños y adultos. En las campañas masivas realizadas por la Dirección General del REC junto con Plan Internacional se hacía un censo previo en la comunidad.

## **6.2 La acción de organizaciones internacionales y organismos gubernamentales y no gubernamentales**

**6.2.1 Proyecto Amar de la Unión Europea:** Desarrollado entre 2000 y 2003, esta iniciativa implementó varias campañas masivas de registro, con la colaboración, entre otros, de la Pastoral Social del Niño. El Proyecto amar de la Unión Europea identificó el tema como un problema y se empezó a trabajar con el REC. Lamentablemente, el proyecto Amar debió cerrar por falta de contrapartida del gobierno paraguayo. En 2000-2001, a través de sus campañas en pro del derecho a la identidad, el proyecto Amar generó una demanda por los servicios de RRCC. Amar promovió la inscripción de 120,000 personas en todo el país; en una primera etapa se inscribía 1,000 personas por día y se entregaba luego el certificado de nacimiento. Hacia el año 2002, con apoyo de Amar, una investigación sobre la evolución del registro de nacimientos entre 1992 y 2002, precisó las causas del problema.

**6.2.2 La Pastoral del Niño,** entidad perteneciente a la Pastoral Social Nacional de la Conferencia Episcopal Paraguaya. Esta organización tiene programas vinculados con 5 acciones básicas relacionadas con los Derechos del Niño (de salud, educación, contra la violencia infantil, atención materno-infantil y derecho a la identidad), los que en el tercer trimestre de 2006 beneficiaron a unos 12,000 niño(a)s (unos 1,200 en la zona central del país). La Pastoral del Niño desarrolla sus actividades a través de la acción de su voluntariado, aglutinado en parroquias a nivel nacional. Sus directivos la definen como “una de las pocas instituciones todavía confiables en el Paraguay, que llega al último rincón del país”. Entre 2003 y 2006 la Pastoral realizó campañas masivas de inscripción en RRC en casi todos los departamentos de la región oriental, alcanzando unas 30,000 personas, entre niños y adultos. La Pastoral llenaba planillas identificando los nombres y cantidad de personas indocumentadas en cada zona y luego se traían al Registro Civil (y al Departamento de Identificaciones – cédula de identidad civil-) para completar la tarea. De esta manera se ha documentado a familias completas. Al Departamento de Identificaciones le interesó esta tarea, pues si iban por su cuenta no podían ceder a las personas si éstas no tenían inscripción previa en el REC. La Pastoral del Niño realiza la difusión del Derecho a la identidad y de los Derechos del Niño utilizando técnicas de educación popular: se realizan campañas permanentes en pro del registro de nacimientos, de concienciación de las embarazadas sobre la gratuidad del trámite, la conveniencia del parto hospitalario, los riesgos de secuestro de los niño(a)s no inscritos, etc. Asimismo, se capacita a las parteras empíricas y se promueve que se registren en el centro de salud, difundan la importancia del RRCC y den constancia de atención y acompañen a madres al RRCC.

**6.2.3 El Ministerio de Justicia y Trabajo,** con el apoyo técnico de la **Organización de Estados Americanos**, entidad que desde 1997, con el **financiamiento del Banco**

**Interamericano de Desarrollo**, ha realizado acciones para impulsar el proceso de modernización tecnológica del REC. Así, en 1997 se realizó un diagnóstico de los problemas y necesidades del REC en Paraguay. El Banco aprobó un proyecto del Estado paraguayo por US\$ 22 millones<sup>46</sup>, en el cual la OEA actuaba como agencia especializada para las licitaciones; en este marco se realizó una licitación pública internacional para digitalizar el sistema, pero la misma se canceló debido a dificultades en el proceso licitatorio. Sin embargo, posteriormente se superaron los inconvenientes y se evitó que el proyecto fuese cancelado; el monto del proyecto se redujo a US\$ 9 millones, se reinició sus actividades a finales del 2003, y en 2004 se realizó un contrato directo con la OEA para la ejecución del mismo. La OEA donó los costos del Sistema de Gestión Registral como aporte al proyecto. El nuevo proyecto planteó el desarrollo de tres ejes: a. de fortalecimiento institucional y capacitación del personal; b. de recuperación de inscripciones, y c. el desarrollo de un sistema de gestión registral (sistema de base de datos que apuntaba a la interconexión en 16 cabeceras departamentales, que pueda brindar adicionalmente información a la Policía de Identificaciones, la Corte Electoral y otros). Dichos ejes contemplaron el desarrollo de diversas acciones, tales como la recuperación de las inscripciones a nivel nacional en una base de datos informatizada (digitación –no escaneo<sup>47</sup>- de alrededor de 9 millones de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción)<sup>48</sup>, el desarrollo de un sistema informatizado de inscripción registral, la capacitación al personal, y la descentralización del sistema. Al no lograrse esto último, se realizó la construcción de una nueva sede para el Registro de Estado Civil en Asunción (en la que se ha invertido US\$ 1.200.000)<sup>49</sup>, la misma que fue inaugurada en Junio de 2007. A nivel de la oficina central del REC en Asunción se ha logrado la informatización de certificados al 95% y se ha descentralizado la base de datos a Paraguari<sup>50</sup>. Las bases de datos de las que se dispone son sin embargo hasta la fecha estáticas (deben ser alimentadas/ actualizadas vía CD's en cada lugar con la nueva información producida en otros) y no se encuentran interconectadas en línea. El sistema cuenta sin embargo con posibilidad de conectividad *on-line/ off-line*, por lo que en el futuro, de haber la decisión política e inversión necesarias, se podría conectar las 16 direcciones departamentales del REC que debieran existir (asimismo, la OEA entregará el sistema con capacidad para inscribir en línea). En lo que respecta al entrenamiento del personal, hacia Mayo de 2007 el proyecto había

---

<sup>46</sup> En 1997, a raíz de la Ley de Modernización del Estado de la administración Wasmosy y utilizando como contrapartida fondos de un préstamo del gobierno español por el 5º Centenario del Descubrimiento de América, el gobierno de Paraguay presentó una iniciativa al BID para la modernización del Estado.

<sup>47</sup> El sistema permite el escaneo, pero no como ICR (*intelligent character recognition*).

<sup>48</sup> Como parte de esta labor el Ministerio de Justicia licitó un proceso de restauración de libros de registro, por parte de una empresa especializada, el mismo que se viene llevando a cabo desde marzo 2005 en el RRCC). Como parte del proyecto se ha generado un sistema de restauración y clasificación de los libros por estante y por piso en el RRCC nacional. El compromiso original del proyecto era cargar en la base de datos certificados generados desde 1970, se ha incluido también períodos anteriores y se ha restaurado unos 14,000 libros (la mitad de la base de datos), la mayoría de antes de 1970. El problema pendiente de solución lo constituyen los libros que no han sido entregados por las oficinas en cada departamento y que ha sido registrado como un inventario de tomos faltantes por departamento. Se empleó a 527 personas para digitar la base de datos del RRCC.

<sup>49</sup> Se espera sin embargo lograr descentralizar el sistema hacia 2 a 8 cabeceras departamentales, en base a espacios físicos cedidos mediante convenios con gobernaciones y municipalidades.

<sup>50</sup> Debido a que según la legislación las copias de certificados sólo pueden ser proveídas por la oficina central del RRCC o las cabeceras/ direcciones departamentales aún inexistentes, el RRCC comisionó a un funcionario de la sede central a la oficina de Paraguari. Antes las personas tenían que ir hasta su comunidad de origen para sacar copia del certificado de nacimiento. Con el nuevo sistema informatizado, ahora se puede hacer también este trámite en Asunción y en Paraguari.

capacitado a 280 de 467 oficiales de registro<sup>51</sup>. Asimismo, el proyecto dejará disponible un inventario de normativa a modificar para asignar los recursos humanos y presupuestales del REC en forma más eficiente y mejorar su cobertura (por ejemplo, para establecer registros móviles, que vayan de ciudad en ciudad, es necesario modificar alguna resoluciones ministeriales y reglamentos de leyes). Con respecto a la tarea de incrementar la cobertura del REC, el programa tiene previsto, hasta fines de 2007, realizar inscripciones rotativas en diversas comunidades alejadas, esperando inscribir a unos nuevos 20,000 niños, niñas y adolescentes sin certificado de nacimiento.

Hasta Octubre de 2007, en que termina el proyecto, se espera “descentralizar” las acciones (replicar la base de datos central) hacia el mayor número de direcciones regionales posible que se creen, mediante destaque de funcionarios de la oficina central, empezando por las ciudades de Encarnación (capital del departamento de Itapúa) y Coronel Oviedo (capital del departamento de Caagazú). Se plantea utilizar las sedes de las Gobernaciones para establecer cabeceras departamentales del REC. Los equipos fueron ya adquiridos anteriormente. El programa aspira a dejar un centro de capacitación y un centro de informática a nivel central funcionando. El posterior monitoreo del proceso depende de la voluntad del Estado paraguayo y que se establezcan las oficinas regionales pendientes.

De otro lado, en el marco de la cooperación por parte del BID, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, con el apoyo de una consultoría, formuló una estrategia de fortalecimiento del sistema de estadísticas vitales, que se viene implementando desde hace 3 años. Este proceso está liderado por la Dirección de Bioestadística del MSPyB. Se detectó como principales problemas la calidad de la información disponible en el sector público, y la limitada cobertura del sistema de información, que sólo comprendía al MSPyBS y dejaba fuera al IPSS y al sector privado. Se cambió y estandarizó formularios, los que ahora son numerados, se estableció un manual de normas y procedimientos y se elevó la cobertura en 40%. Pero la calidad de la información es aún limitada, pues no hay cultura de la información entre los médicos y generalmente delegan la función de llenar la información sobre nacimientos en las enfermeras. Existen parteras capacitadas e incorporadas al sistema, pero representan un número menor.

**6.2.4 Plan Internacional – Paraguay:** Desde el año 2000 Plan Internacional - Paraguay viene promoviendo el derecho a la identidad para los niños y familias beneficiarios de las comunidades en que desarrolla sus otros programas. En 2003, con apoyo de su oficina de Finlandia, Plan Internacional - Paraguay amplió el trabajo que venía realizando sobre el derecho a la identidad en comunidades de Plan a los departamentos donde éstas se ubicaban. Desde 2005 se unieron esfuerzos con los esfuerzos desarrollados por la Secretaría de la Nacional de la Niñez y la Adolescencia para abordar los temas del certificado de nacido vivo, el certificado de nacimiento y la cédula de identidad civil. Plan Internacional apoyó asimismo los estudios del sociólogo Roberto Céspedes sobre el tema. Como el departamento de San Pedro presentaba una de las tasas más altas de subregistro en 2002, la labor de Plan se focalizó allí. Junto con UNICEF y Global Infancia, Plan ha hecho varias campañas masivas sobre el derecho a

---

<sup>51</sup> La capacitación fue realizada en base a 5 módulos (uno por fin de semana) sobre los siguientes temas: 2 módulos sobre modernización del Estado (herramientas informáticas, derechos y gestión registral), 2 módulos de informática y un módulo registral.



la identidad en radio, TV, prensa escrita y mediante panfletos. Plan apoyó la 2da etapa del proyecto Amar, en que se inscribió a unas 35,000 personas en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Guayrá, Paraguari y Cordillera. Asimismo Plan Internacional-Paraguay contribuyó a impulsar la dación de la nueva Ley 3156, que flexibiliza los requisitos para el registro de nacimientos.

Plan firmó un acuerdo con UNICEF, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, la Gobernación y la Secretaría Regional de Salud para abordar el problema del subregistro de nacimientos en San Pedro, departamento en donde 81% de los nacimientos no se registraban en el primer año de ocurridos (su capital del mismo nombre tiene 30,000 habitantes). Se desarrolló campañas masivas de inscripción de nacimientos y procesos de capacitación para parteras en los 20 distritos de San Pedro, lo que llevó a un incremento del número de inscripciones. Plan ha introducido una constancia de atención de parto/ nacimiento otorgada por la partera empírica, con ejemplares por triplicado. La partera guarda una copia de este formato en sus registros (hoja de color amarillo<sup>52</sup>), entrega una copia a la madre (hoja de color blanco) para ser canjeada por el certificado de nacido vivo y lleva mensualmente otra copia (hoja de color verde) al centro de salud al que está adscrita<sup>53</sup>. Al ir a solicitar el certificado de nacido vivo del centro de salud/ hospital, la madre se acerca con una copia del formato de la partera (hoja blanca) y lo canjea por el certificado de nacido vivo. Plan plantea extender este sistema al departamento de Caaguazú y busca que éste se generalice como una estrategia nacional de abordaje del problema de subregistro.

Este recurso parece una estrategia prometedora: Por ejemplo, si se cruzara la información proporcionada por las parteras con los certificados de nacido vivo emitidos por el hospital/ centro de salud y los nacimientos finalmente registrados en la oficina de RRCC, ello permitiría establecer periódicamente tanto el porcentaje de subregistro visible como de subregistro invisible en cada localidad en donde éste se aplique. Sin embargo, como evidencia el siguiente ejemplo, es necesario optimizar la coordinación entre las distintas agencias, públicas y privadas, para que la estrategia propuesta sea viable:

*Según personal del puesto de salud de Yataity del Norte (población: 14,464 habitantes) existe a Mayo de 2007 365 niño(a)s menores de un año y 384 embarazadas. En dicho establecimiento no se atienden partos, pues no hay médico ni obstetra, sólo se da atención primaria de salud a través de los servicios de una enfermera. Desde el 2006 están implementando, con auspicio de Plan Internacional, un formato de constancia de parto, a ser llenado por las parteras empíricas, con las que se reúnen dos veces por mes (el puesto de salud tiene 15 parteras inscritas); en promedio, cada partera atiende entre 3 y 4 niños por mes. En 2006, en que se registraron en promedio 20 partos por mes, sólo la mitad de las hojas verdes de reporte de parto que trajo la partera al puesto de salud, dieron lugar a un certificado de nacido vivo*

<sup>52</sup> La copia de color amarillo, que queda en manos de la partera, sirve a ésta para tener el registro histórico de cuántos y qué partos atendió, información de la que antes carecía la mayoría de parteras empíricas.

<sup>53</sup> El número de partos atendido por cada partera es variado; por ejemplo, mientras que muchas parteras atienden 3 ó 4 partos por mes, en San Estanislao se vio el caso de una partera que atendía 80 partos por año. Plan ha desarrollado un manual de capacitación del sistema y ha capacitado a 500 parteras empíricas en 20 distritos en el empleo de este sistema; cada hospital / centro de salud trabaja con sus parteras. En el manual se exhorta a llevar a los niños antes de 15 días a un servicio de salud, para proceder a su inscripción y vacunación. El costo de repartir 10,000 constancias a las parteras (equivalente al número aproximado de nacimientos por año en San Pedro) es relativamente bajo (4 millones de guaraníes ó US\$ 800).

*(porque la madre vino a registrar el nacimiento al centro de salud, portando la copia de color blanco del formato de la partera); es decir, en esa localidad/ puesto de salud se observa un subregistro invisible de 50% en el primer año (i.e. porcentaje de recién nacidos para los que no se obtiene certificado de nacido vivo, ergo “no existen”). El estadígrafo de este puesto de salud, que lleva un archivo de control con los formularios debidamente numerados, no realiza el cruce de las hojas blancas con las hojas verdes, para hacerlo necesitaría un formato simple de chequeo. De otra parte, el puesto de salud no manda la información de partos a la oficina de RRCC, lo que impide establecer el porcentaje de subregistro visible (i.e. porcentaje de recién nacidos con certificado de nacido vivo que cuyo nacimiento no es inscrito en el RRCC). La CODENI<sup>54</sup> de cada localidad podría hacer dicho seguimiento y cruce de información.*

Para el caso de los padres que carecen de cédula de identidad civil y que por eso no pueden inscribir a sus hijos, Plan Internacional propone implementar un programa de 3 años de duración por departamento, y detectar, a través de las escuelas, quienes tienen problemas de inscripción y acompañarles en el proceso de obtener su identidad. Plan Internacional - Paraguay plantea que las escuelas deben convertirse en lugares de registro de nacimientos en cada distrito, y que los oficiales del RECC deberían ir, escuela por escuela, registrando a los niños. Plan está implementando este sistema en San Pedro con la SNNA (seccional San Pedro) y la oficina del REC. Plan asume los costos de desplazamiento de los oficiales del REC (entre 150,000 -US\$ 30- y 200,000 guaraníes -US\$ 40-). Bajo estos costos, el costo de 15 a 20 jornadas por año en cada distrito medianamente poblado sería de US\$ 800 por año.

**6.2.5 El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF):** Hasta hace 2 años UNICEF apoyaba directamente actividades de sensibilización sobre el tema y realizaba 4 ó 6 campañas públicas por año. Asimismo, hasta hace dos años UNICEF auspiciaba campañas de inscripción masiva de niño(a)s en el REC. Anteriormente, UNICEF apoyó el ya mencionado estudio sobre el subregistro de nacimientos en el período 1992-2002. Actualmente UNICEF participa de la Mesa Interinstitucional por la Identidad, y con Plan Internacional apoya el fortalecimiento del rol de las parteras empíricas (en San Pedro), para que trabajen con las madres promoviendo la inscripción temprana de los niños. De otro lado, UNICEF, junto con la OEA y Plan Internacional Paraguay, están auspiciando la realización de una “Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento” (entre el 28 y 30 de Agosto de 2007) en Paraguay.

**6.2.6 La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA),** es el ente rector de políticas públicas del Estado paraguayo en lo concerniente a la infancia y adolescencia, razón por la que no ejecuta directamente programas. Participa de la Mesa Interinstitucional por la Identidad. Con apoyo de Plan Internacional y de UNICEF, la SNNA ha impulsado campañas masivas de inscripción de nacimientos, involucrando al REC. Junto con CDIA y otras instituciones, la SNNA promovió ante el Congreso la modificación de la Ley 1266 (art. 51-55) para incluir testigos en lugar del certificado de nacido vivo. Entre Junio y Diciembre de 2006 se hicieron distintos operativos en varios departamentos del país (Itapúa, Paraguari, Caaguazú, Cordillera, Concepción,

---

<sup>54</sup> Coordinadora por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente.

Canindeyú, Alto Paraná y Guayrá) y en 19 distritos del departamento central en donde había mayor déficit de inscripción de nacimientos. En 2005 la SNNA realizó una campaña nacional de identidad por radio y TV (“un país, una nacionalidad”; “damos nombre, una familia, un país”) y difundió afiches sobre el tema (“cómo anotar a tus hijos”). La SNNA ha acompañado al REC en su presentación ante el Congreso para solicitar un incremento del presupuesto del REC y se ha hecho abogacía para la modernización del REC. Se ha buscado asimismo articular fondos de cooperación internacional para hacer campañas de inscripción de 2 a 3 días a través del RRCC, en el interior del país. Entre 2004 y 2006: se inscribió a 28,000 personas en campañas masivas y se capacitó a 500 parteras en San Pedro.

**6.2.7 La Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)** es una asociación de 24 organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en el área de la niñez y adolescencia. La CDIA funciona como un espacio de búsqueda de consenso interinstitucional e impulso de políticas públicas y leyes a favor de la infancia, cumpliendo un rol de vigilancia del respeto a los derechos de los niños. Promueve desde hace 15 años la difusión de los derechos de los niños, y ente ellos el derecho a la identidad. Participó activamente en las acciones de abogacía para la modificación de la Ley 3156.

**6.2.8 Global Infancia:** Esta ONG participa de la la Mesa Interinstitucional por la Identidad. En 2007 tiene programado capacitar masivamente a oficiales del REC y a personal de los sectores de Salud y Educación sobre la nueva ley, en los departamentos de Cordillera y Caaguazú. Global Infancia coordina acciones con UNICEF, Plan Internacional-Paraguay y otras instituciones. Ha realizado campañas masivas de inscripción de nacimientos. En 1995: Trabajó con las CODENIs en la articulación de municipalidades con el REC para que no se cobren multas. También organizó pequeñas campañas locales de inscripción. Estas acciones se realizaron con el Proyecto Amar de la UE (2001-2003). Asimismo, en 2005 Global Infancia también apoyó la publicación de la investigación de Roberto Céspedes junto con Plan Internacional.

**6.2.9 La Mesa Interinstitucional por la Identidad,** es un espacio de coordinación interinstitucional creado desde hace 3 años y que reúne a CDIA, Global Infancia, el Registro del Estado Civil, Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, Ministerio de Educación y Cultura, el MSPyBS –Consejo de Estadísticas Vitales-, Plan Internacional, Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y UNICEF. *La Mesa* busca unificar procedimientos de intervención y distribuir la responsabilidad de la solución de los problemas entre las distintas instituciones. En 2006 *La Mesa* impulsó y logró la modificación de los artículos 51 y 55 de la Ley 1266, lo que permite ahora el uso de testigos para acreditar nacimientos. En Abril de 2007 las instituciones que componen *La Mesa* habían completado un diagnóstico compartido de los escollos en el proceso de registro civil y estaban intentando definir una ruta crítica de intervención interinstitucional. En general, puede decirse que las instituciones públicas y privadas en Paraguay tienen mucha conciencia de los alcances del problema y que, en su mayoría, están comprometidas en buscar su solución. Las instituciones de *La Mesa* plantean mejorar el REC (incorporando por ejemplo más personal e insumos), modernizarlo y articularlo con el departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, pues en las

campañas de inscripción de niño(a)s en el REC es necesario registrar también primero a los adultos. Por gestiones de las instituciones representadas en *La Mesa* se trabaja ahora un piloto con escuelas de los departamentos Cordillera, Ñeembucú y Guayrá, para que los docentes llenen una planilla con información sobre los niños (e.g. si el niño tiene certificado de nacimiento, si tiene cédula de identidad, con quién vive –por el problema de migración al exterior-, si trabaja y otros rubros). Asimismo, las instituciones que conforman *La Mesa* plantean la necesidad de incluir a representantes de la Justicia Electoral dentro de la Mesa Interinstitucional por la Identidad.

**6.2.10 El Programa Umbral Paraguay del Consejo de Modernización de la Administración Pública**, implementado con asesoría técnica de Millenium Challenge Corporation en base a una donación de US\$ 20 millones de USAID, en el marco del “Plan País” y del fortalecimiento de la institucionalidad pública. El Programa Umbral tiene dos ejes: de formalización de actividades económicas (a cargo de Chemonics Inc.) y de Lucha contra la Impunidad, a cargo de Millenium Challenge Corp. y Casals y Asociados. Este último eje considera el fortalecimiento de 5 sectores: Ministerio Público (labor forense y otros), Poder Judicial, Control interno en ministerios y Contraloría, Control de ejecución presupuestal en el Congreso y Fortalecimiento de los Registros Públicos. En este último componente se había previsto realizar acciones en apoyo de la labor del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional (que emite la cédula de identidad), tales como modernización informática y mejora de los sistemas de control/ seguridad de la información, desarrollo de manuales de procedimientos y desarrollo de herramientas informáticas (*e-government*). Originalmente no se incluyó al Registro del Estado Civil en este proyecto. Pero el contratista (Casals y Asociados) presentó una propuesta a USAID para ampliar el proyecto al REC, pues es necesario que exista conectividad entre las bases de datos del Departamento de Identificaciones y la del REC, para realizar depuraciones de información, la que fue aprobada. A partir de este apoyo, se concretó la firma del convenio entre el DI y el REC, antes mencionado. Se apunta a proveer a ambas instituciones de los equipos necesarios y articularlas de ida y vuelta (de manera de establecer qué número de cédula se le dio a cada certificado de nacimiento; no se puede establecer una sistema análogo al “rol único de nacimientos” chileno -RUN- por falta de referente legal). En Mayo de 2007 se espera licitar el nuevo sistema informático, que dará un nuevo formato a la cédula de identidad y el pasaporte y los prontuarios. En lo que respecta al REC, la propuesta comprende lograr su interconectividad con el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, capacitar a su personal, y realizar campañas nacionales de inscripción de nacimientos y de cedulación masiva. Se espera lograr la interconexión entre el REC (i.e. entre la base de datos establecida por el proyecto de la OEA) y el Departamento de Identificaciones hacia fines de 2007.

## **7 Desafíos y oportunidades para la modernización del sistema de registro civil en Paraguay**

La variada gama de problemas y desafíos descritos en las secciones precedentes de este documento requieren, para su abordaje, del desarrollo coordinado de acciones por parte de las instituciones relacionadas con el tema del Registro Civil y la Identidad, tanto a nivel del gobierno como de la sociedad civil. Ello implica actuar tanto a nivel del fortalecimiento de la institucionalidad encargada del tema, como del desarrollo de

acciones destinadas a reducir las brechas de subregistro en el REC y de acciones destinadas a incrementar la cobertura de partos en el medio institucional.

#### **a. La Reestructuración del Registro del Estado Civil**

La modernización del sistema de registro civil de Paraguay y su articulación con las acciones de otras instituciones en este campo, constituyen pasos ineludibles en vistas a garantizar el acceso universal y protección de derechos de lo(a)s ciudadanos(a)s del país. Ello comportaría la realización de las siguientes acciones:

- La despolitización de la asignación de recursos humanos y otros en el Registro del Estado Civil, estableciéndolo como una Secretaría independiente del Ministerio de Justicia, cuyo funcionariado sea seleccionado por concurso público y nombrado por un período determinado (de 2 a 4 años), lo que permitiría aportar al REC la estabilidad y continuidad de gestión de la que hoy carece.
- La reingeniería de la estructura orgánica del REC, de manera de establecer oficinas de registro ahí en donde en términos demográficos, geográficos y de facilidad para los usuarios del servicio sea relevante y cerrar otras cuya existencia resulte innecesaria o implique duplicidad de los servicios.
- El establecimiento de oficinas del REC en las cabeceras departamentales previstas por Ley<sup>55</sup> y la puesta en marcha de un sistema de supervisión técnica y administrativa de las oficinas de RRCC, que garantice la transparencia de las operaciones llevadas a cabo en las mismas y la gratuidad del certificado de nacimiento.
- La creación de la profesión de oficial de registro civil, estableciendo procesos de selección y capacitación homogéneos para todo el personal técnico y administrativo del REC, el que en el caso de los oficiales de registro civil debería ser personal con estudios universitarios. La evaluación del personal existente en el REC y la realización de concursos para llenar las plazas de “oficial de registro” que se determinen como necesarias.
- El establecimiento de un funcionariado rentado, probo, responsable legalmente ante el Estado Paraguayo y sujeto a supervisión, eliminando todo cargo “*ad-honorem*” dentro de la estructura del REC. La incorporación de recibos de pago emitidos por el REC en toda transacción con los usuarios que no sea gratuita.
- La implementación de unidades móviles de registro, para la atención de localidades distantes o con mayor tasa de subregistro, que lleven los servicios registrales cerca de quienes tienen más dificultades para acceder a ellos.

---

<sup>55</sup> Plan Internacional ha propuesto que, a fin de mejorar su alcance en la población, las oficinas del REC en cabeceras de departamento se instalen en las escuelas. Según información provista por funcionarios de Plan Internacional, el costo unitario de inscribir a un niño en el REC a partir de una escuela de cabecera sería US\$ 1.50. Bajo este esquema, el REC y el DI podrían articular acciones en las campañas de registro a partir de los mismos espacios, y el DI realizar cedulações a partir de las escuelas de cabecera.

- Asegurar calidad de datos y la oportunidad con que es proporcionada la información del REC a través de la profundización de los procesos de informatización y el intercambio oportuno de información con el MSPyBS, la DGEEC y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional.
- El incremento progresivo del número de delegaciones del REC que existen en hospitales y entidades de salud a nivel nacional.
- El establecimiento de un presupuesto institucional que permita asegurar la viabilidad de las operaciones del REC a nivel nacional, la periódica renovación de sus equipos, paquetes informáticos e insumos y la recuperación de la credibilidad y confianza de las demás instituciones.

En el mediano plazo, se debe apuntar a que el país formule una política nacional y una ley integral de identidad, que vea la identidad como un derecho que posibilita otros derechos. Ello podría incluir el establecimiento de un “rol único de nacimientos” (numeración en serie), análogo al que existe en Chile y otros países, así como la depuración y actualización de la información contenida en las bases de datos del REC y el DI, incluyendo la depuración de ciudadanos fallecidos de los padrones activos del REC y el DI.

En una segunda etapa, ello debería llevar a la **integración de las actividades que hoy llevan por separado el REC y la DI bajo un solo marco institucional**. Idealmente, debería avanzarse hacia la configuración de una institución que maneje una sola base de datos, la que debe conectar la información parcial proveniente de distintas instituciones y atender las necesidades de las distintas instituciones que pudieran requerir información sobre los ciudadanos (Policía, Registro Civil, Tribunal Superior de Justicia Electoral, Poder Judicial, Registros Públicos y otras). Ello podría empezar por el establecimiento de una instancia técnica normativa independiente (u organismo rector /superintendencia en el campo de la Identidad), que realice la auditoría y depuración de las bases de datos del REC y del DI, de manera de incrementar su confiabilidad y progresiva compatibilidad.

**b. El desarrollo de acciones consensuadas entre las OSC y las organizaciones gubernamentales en vistas a reducir las brechas de subregistro a nivel del REC, el DI y el sistema de estadísticas vitales.**

Para ello es necesario articular las diversas actividades y recursos de las organizaciones de la sociedad civil en apoyo de las acciones del Registro del Estado Civil y del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, en el marco de un Plan de Acción consensuado, de manera de optimizar el uso de los recursos. A la fecha, una tarea como la propuesta está siendo desarrollada en forma incipiente por “la Mesa Interinstitucional por la Identidad”. Dicho Plan de Acción debería comprender, entre sus principales acciones:

- La sensibilización periódica de la población, a través de campañas de sensibilización en medios masivos, sobre el Derecho a la Identidad y la necesidad de inscribir en forma temprana a los NNA en el REC y el DI. Dichas campañas deben empezar por la difusión del principio de gratuidad de la inscripción de nacimientos y por difundir los alcances de la Ley 3156, que simplifica los requerimientos para la obtención del

certificado de nacimiento (e.g. empleo de dos testigos en ausencia de certificado de nacido vivo).

- El desarrollo de acciones de abogacía con instancias gubernamentales de manera de acercar las políticas públicas a la comunidad y hacer a ésta partícipe de los procesos de solución del problema.
  - La revisión de la legislación nacional e institucional que implique un obstáculo innecesario para el acceso al derecho a la identidad, de manera de realizar acciones de abogacía que permitan disminuir las barreras documentarias de acceso al registro civil y de identidad, al tiempo que se mantiene la seguridad y confiabilidad necesaria en los procesos de inscripción.
  - El incremento de relaciones de cooperación entre el Registro del Estado Civil, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, de manera de favorecer el desarrollo de la confianza recíproca, intercambio de información y la coordinación de acciones a favor de la comunidad.
  - El impulso las actividades del censo escolar, para la identificación y registro de los niños que asisten a la escuela y no tienen registro.
  - El desarrollo de campañas de regularización de la inscripción de NNA en el REC, mediante la realización de censos previos en comunidades y escuelas, por parte de voluntarios de OSC, iglesias y maestros, en apoyo a las oficinas de REC de cada jurisdicción.
- c. **El incremento de la atención institucional de partos, apoyo a la integración de las parteras empíricas en el sistema de atención en salud y la mejora del sistema de estadísticas vitales.**

Ello comportaría acciones por parte del MSPyBS destinadas a:

- Incidir sobre la mejora de la calidad y calidez de la atención brindada por los servicios públicos de salud, de manera de incrementar el uso de los servicios por parte de la población.
- Sensibilizar a la población sobre las ventajas del parto institucional, estableciendo eventualmente algunos incentivos a la demanda del mismo (e.g. provisión gratuita de alimentos y medicinas para la madre y el niño, etc.).
- Establecer un mecanismo que permita que las instituciones de salud queden a cargo del resguardo de la información del certificado de nacido vivo después de los dos años.
- Capacitar a las parteras empíricas y articularlas con los servicios de salud, proveyéndolas de instrumentos adecuados para que contribuyan al proceso de registro.

- Asimismo, a nivel del certificado de nacido vivo y del sistema de estadísticas vitales, es conveniente implementar un sistema de incentivos para mejorar el desarrollo productivo de los responsables del subsistema de información de estadísticas vitales. Es necesario un mayor énfasis en procesos de monitoreo y control en el nivel regional para detectar y corregir debilidades del sistema

El hecho que en los últimos años, con apoyo del BID, USAID, la OEA, Plan Internacional y otras organizaciones, se venga desarrollando en Paraguay proyectos de mejora del funcionamiento del REC y el DI, constituye un terreno propicio y una oportunidad para que los organismos multilaterales de cooperación establezcan un diálogo con el Gobierno Paraguayo conducente a brindar a apoyo al proceso de modernización del sistema de registro civil e identidad.



## Bibliografía

- CESPEDES, R., *Déficit en el Registro de la Niñez 1992 -2002*; Plan Internacional - Global Infancia – Ministerio de Justicia y Trabajo – Registro del Estado Civil, Asunción, 2005.
- COMANDANCIA DE LA POLICIA NACIONAL, Resolución No. 143: Requisitos para la expedición de cédula de identidad, pasaporte y certificado de antecedente policial
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, Paraguay – *Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000 -2050*, Asunción, 2005.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Paraguay. Resultados Finales. Censo Nacional de Población y Vivienda. Año 2002*, Asunción, Agosto 2004.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Estadísticas Vitales del Paraguay. 2005*, Asunción, Febrero 2007.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Estadísticas Vitales del Paraguay. 2004*, Asunción, Marzo 2006.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Estadísticas Vitales del Paraguay. 2003*, Asunción, Febrero 2005.
- DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA, ENCUESTAS Y CENSOS, *Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005. Empleo y Pobreza*, Asunción, de 2007.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO/ DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL – PLAN INTERNACIONAL, *Compilación de Leyes de Registro Civil del Paraguay*, Asunción, 2005.
- GABINETE SOCIAL – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza*, Asunción , 2006
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL – OPS, *Cuentas de Salud 2002-2004*, Asunción, Oct. 2006
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL – Dirección General de Planificación y Evaluación – Programa de Reformas a la Atención Primaria en Salud Estadísticas Vitales – *Normas y Procedimientos*, Asunción, 2004 y 2005
- MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR SOCIAL – Dirección General de Planificación y Evaluación – Dirección de Bioestadística, Evaluación del subsistema de información de Estadísticas Vitales, Asunción, Diciembre 2006
- MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA. Indicadores del Sector Educativo, Período 2001-2006
- PERES VELASCO, Antonio, Estudio de Situación y Bases de un Programa Regional de Apoyo al Registro de Nacimiento, PLAN INTERNACIONAL, Oficina Regional para las Américas, Panamá, Febrero de 2006.
- PLAN INTERNACIONAL, Mi derecho a una identidad – Registro de Nacimientos en Paraguay (ppt), Asunción, 2006.
- PODER LEGISLATIVO, Ley 3156/06 (modificación de artículos 51y 55 de Ley 1266/87)
- PODER LEGISLATIVO, Ley 1266/87 – Del Registro del Estado Civil
- PODER LEGISLATIVO, Ley 3140/06 – Procedimientos de carácter especial y transitorio para inscripciones en el Registro Civil
- PODER LEGISLATIVO, Ley 1183/85 - Código Civil Paraguayo y leyes complementarias
- PODER LEGISLATIVO, Ley 82/91 – Modificación y ampliación de la Ley 1266/87

PODER LEGISLATIVO, Ley 1377/99 – Expedición gratuita del certificado de nacimiento y la cédula de identidad civil

PODER LEGISLATIVO, Ley 1680/01 – Código de la Niñez y la Adolescencia

PODER LEGISLATIVO, Ley 222/93 - Ley Orgánica de la Policía Nacional y sus modificaciones

REGISTRO DEL ESTADO CIVIL- Resolución No 274/07, que da cumplimiento a la Ley 3156/06 (uso de testigos para inscripción de nacimientos, en ausencia de Certificado de nacido vivo)

UNICEF, Algunos datos relevantes de pueblos indígenas (ppt), Asunción, Mayo 2006.

**Páginas *web* consultadas:**

[www.dgeec.gob.py](http://www.dgeec.gob.py)

[www.mec.gob.py](http://www.mec.gob.py)

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

## **Anexo 1: Listado de personas entrevistadas**

<b>Institución</b>	<b>Persona</b>	<b>Cargo</b>
Banco Interamericano de Desarrollo	Eduardo Feliciangeli Pedro Martel	Especialista en Modernización del Estado Especialista Sectorial
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia - CDIA	Hebe Otero	Directora
Departamento de Bioestadística – Ministerio de Salud	Lucía Bogado	Directora
Departamento de Identificaciones – Policía Nacional	Comisario Ireneo Giménez	Director
Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – Presidencia de la República – Secretaría de Planificación	Zulma Sosa de Servín Nimia Torres	Directora General Directora General de Estadística
Escuela Brizio Vera – Yataity del Norte	Asunción Burgos	Profesora
Global Infancia	Martha Benitez Mabel Benegas	Coordinadora Responsable del Área de Incidencia, Legislación y Políticas Públicas
Instituto Paraguayo del Indígena - INDI	Augusto Foguel Oleg Visokolan	Director General Encargado de convenio con Registro Civil
Ministerio de Educación Y Cultura	Alcira Sosa	Asesora del Vice-Ministerio
Ministerio de Salud y Bienestar Social	Rubén Darío Ortiz Julia Noemí Marcuello Hidalgo	Director General de Programas de Salud
SIC Desarrollo (empresa consultora en informática de la OEA)	Víctor Díaz Ovando	Director de Informática
Oficina de Registro Civil de Yataity del Norte	Alberto Duarte	Oficial de RRCC -Yataity del Norte
Organización de Estados Americanos – Representación en el Paraguay	Carolina Ayastuy	Coodinadora del Programa de Modernización del Estado – Subprograma 2: Modernización del RRCC
Pastoral del Niño – Pastoral Social Nacional de la Conferencia Episcopal Paraguaya	Hna. Amelia Nardelli Lucía Bernal	Coordinadora Voluntaria
Plan Internacional - Paraguay	Néstor Vera Ricardo González Lilian Recalde Joel Duarte	Asesor Nacional – Derechos del Niño Asesor legal Coordinadora de Registro Civil Facilitador comunitario en

		San Estanislao
PNUD - Paraguay	Roberto Céspedes	Oficial de Proyecto
Programa Umbral Paraguay – Eje de Lucha contra la Impunidad y la Corrupción (Consejo de Modernización de la Administración Pública/ USAID/ <i>Millenium Challenge Corporation</i> )	Janina Herzog de Pastore	Gerente de Área – Registros Públicos
Proyecto de Modernización del Catastro de Paraguay	José Luis Benza	Coordinador
Puesto de Salud de Yataity del Norte	Agustín Miranda Antonia Montaña	Preceptoría Enfermera
Red de Protección y Promoción Social – Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República	Perla Cáceres	Responsable de Educación y Documentación de Familias Beneficiarias
Registro del Estado Civil – Ministerio de Justicia y Trabajo	Rossana Mabel Ramírez	Directora General
Registro Notarial – Escribanía Ayala Talavera	Judith Ayala Talavera	Notaria Pública
Secretaría de la Mujer	Carmen Rojas Marta Diarte	Directora – Dirección de Descentralización Directora – Dirección Sectorial
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia	Eduardo Allende Gilda Miure	Director de Planificación Coordinadora de Programas
UNICEF – Paraguay	Andrea Cid	Oficial de Proyecto
	Rosalina Molina de Lotes	Partera empírica