



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano VII, Vol.VII, n.26, abr./jun., 2016.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/04/2016.

Data de reformulação: 15/05/2016.

Data de aceite definitivo: 28/05/2016.

Data de publicação: 20/06/2016.

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA: EL ESTUDIO DEL EFECTO DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC) DE PERÚ EN HUANCAMELICA

Lúcio Carlos de Pinho Filho¹.

1. INTRODUCCIÓN.

Este ensayo se refiere al análisis de una política pública de identificación civil de ciudadanos ejecutada en la República el Perú por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, con el foco en la población de la región de Huancavelica.

En el estudio se va a poner en perspectiva el análisis de la acción del RENIEC en Huancavelica bajo los aspectos de aplicación de conceptos científicos aplicados al análisis de políticas públicas y la noción de ciudadanía.

2. LA RELACIÓN ENTRE LA IDENTIFICACIÓN CIVIL Y LA CIUDADANÍA.

El tema de la identificación civil emerge como elemento fundamental de la ciudadanía² y también como un Derecho Humano³, conforme la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴:

“Artículo 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.”

El reconocimiento oficial de la persona, desde el nacimiento, acredita su existencia en el mundo jurídico y garantiza la relación del niño o niña con sus padres así la en la Convención Sobre los Derechos de Los Niños⁵ define:

“Artículo 7

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.”

¹ Mestrando em *Desarrollo Humano* pela FLACSO/Argentina com especializações *lato sensu* diversas. Graduado em Ciências Contábeis pela UnB, com Complementação Pedagógica – Licenciatura em Matemática pela UNIVEN e Curso Superior de Política e Estratégia – CSuPe pela Escola Superior de Guerra – ESG. Professor do curso de graduação em Ciências Contábeis da Faculdade Processus.

² El concepto de Ciudadanía se desarrolla y cambia a lo largo de la historia del occidente, desde la civilización griega antigua a los tiempos actuales (Andrenacci, 2000) y contiene el significado de: ser miembro de una organización política y territorial (Andrenacci, 2003) – pertenencia (Heater, 2007); tener prerrogativas, derechos y obligaciones (Andrenacci, 2003) – participación y diferenciación (Heater, 2007).

³ La percepción de los derechos naturales con el significado de prerrogativas individuales y colectivas, más conocidas la definición de Derechos Humanos (Ishay, 2008).

⁴ Naciones Unidas (2016). Declaración universal de los derechos humanos. Recuperado en: <<http://www.un.org/es/documents/udhr/>>.

⁵ _____ (2016). Convención sobre los derechos del niño. Recuperado en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>.

En la configuración contemporánea existen dos documentos esenciales al ejercicio de los derechos relativos a nacionalidad: el registro de nacimiento y el documento de identidad a los cuales es recomendable que tengan las siguientes características⁶: 1) Universalidad; 2) Gratuidad; 3) Oportunidad.

La ausencia del derecho a la identidad coloca a las personas en una situación de vulnerabilidad social, por la imposibilidad de la realización de acciones comunes como matricular a un niño en una escuela, acceder a beneficios sociales, lo que por sí justifica el relieve del tema.

En el contexto, el Registro Nacional de Población e Identificación Personal de México –RENAPO (2011) presenta un aporte muy importante a cerca de las principales trampas a las acciones gubernamentales dirigidas a la concreción del derecho a la identificación civil:

“Barreras Políticas.

- La falta de suficiente compromiso político y de valoración de la importancia del registro de nacimiento conduce a la asignación de financiamientos inapropiados, contratación de personal insuficiente y/o poco capacitado, oficinas mal equipadas y carencia de materiales para extender certificaciones.

Barreras Geográficas.

- La ubicación, la precariedad de las carreteras o vías de transporte y el difícil acceso al transporte público, constituyen problemas de tiempo y costo a la hora de cubrir las distancias que separan las oficinas de registro de las familias de áreas remotas, rurales o aisladas, muchas veces indígenas y afrodescendientes.

Barreras Económicas.

- Las asignaciones presupuestarias insuficientes, escasos y limitados recursos asignados, e irregulares, recursos no permanentes, ocasionales y dependientes de la voluntad política de cada gobierno, a nivel central y local constituyen significativos obstáculos al efectivo funcionamiento de los sistemas registrales.
- Para las familias en situación de pobreza o vulnerabilidad el gasto de tiempo y dinero que implica el registro de nacimiento constituyen elementos disuasorios para inscribir a sus hijos. En numerosos países, como Paraguay, donde el salario mínimo es de aproximadamente 7 dólares al día, se cobra un arancel de registro o expedición del certificado de nacimiento de entre 2 y 15 dólares, y el costo del transporte a la oficina del registro civil puede costar hasta 13 dólares. Asimismo, en ciertos países el registro tardío supone multas, aranceles e incluso procedimientos judiciales causando que los padres opten finalmente por el no registro en lugar del registro tardío.

Barreras Legislativas y Administrativas.

- Algunos países no tienen leyes específicas de registro, sino normas incluidas en el Código Civil u otras leyes. En Nicaragua, por ejemplo, el Código Civil de 1904 todavía regula la inscripción de nacimientos.
- Otros países cuentan con leyes extremadamente centralizadas, complicadas o inflexibles que se reflejan administrativamente en trabas burocráticas que complican los trámites de registro de nacimiento y reproducen la exclusión social.
- En otros casos, la falta de publicidad y sensibilización de la sociedad y de los registrados respecto a las leyes registrales convierten la ejecución de las leyes en algo complejo y costoso.
- Los bajos sueldos, la ausencia de personal capacitado, el desabastecimiento y la escasez de recursos, los horarios poco cómodos e irregulares.

Barreras Sociales y Culturales.

⁶RENAPO (2011). El derecho a la identidad como derecho humano. Recuperado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2011/Derecho_a_la_identidad_como_derecho_humanoELECTRONICO.pdf>.

- Una de las principales causas de negación del derecho a la identidad, especialmente en zonas rurales y remotas, es la discriminación debido a la condición de los padres, particularmente cuando estos no tienen documentos de identidad, reproduciéndose de esta forma un círculo vicioso que se reproduce generación tras generación.
- Igualmente se viola el derecho a la identidad cuando no se permite a la población indígena inscribir a sus hijos con los nombres tradicionales en la lengua de origen y se les imponen nombres ajenos a su lengua y su cultura.”

La superación de estos problemas forman imperativos para el análisis de la acción en el sentido de la promoción de la ciudadanía y del fortalecimiento de la presencia del Estado en los sectores más socialmente vulnerables, lo que refiere profundamente a la exposición a riesgos⁷, además, por percepción común, los hogares más pobres son los más expuestos a la inseguridad del bienestar, aún la Norma ISO 26000:2010 (Responsabilidad Social) llama la atención para visiones más amplias para la evaluación de impactos sociales, siendo la “pobreza económica” (y sus consecuencias) una sus principales orígenes.

3. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las “políticas públicas” constituyen la expresión política, técnica y normativa de la actuación del estatal, conforme la exégesis de Weimar y Vining (2005); Kingdom (1995) y Fischer (1995).

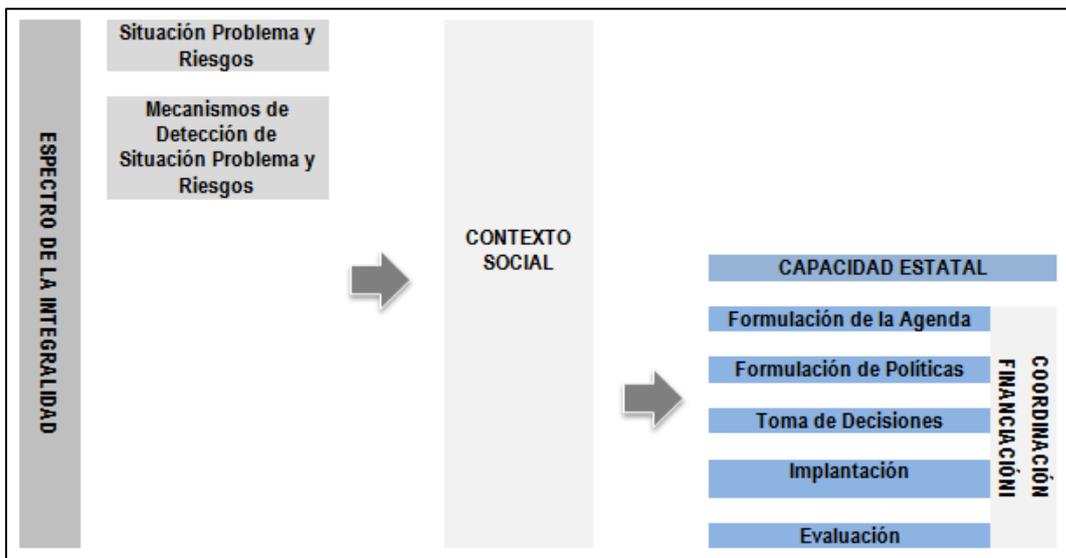
De un modo general, desde autores como Meny y Thoeng (1992) hasta los del presente, Howlett, Ramesh y Pearl (2013), las políticas públicas son pormenorizadas en tareas cíclicas:

- 1) Formulación de la Agenda.
- 2) Formulación de Políticas.
- 3) Toma de Decisiones.
- 4) Implantación.
- 5) Evaluación.

Sin embargo, otras posibilidades de análisis pueden (deben) ser añadidas, conforme Deleon (1997), Martínez Nogueira (2004) y Repetto (2010), para la interpretación y discusión de las políticas públicas:

Gráfico N.º 1 – Modelo de Interpretación de Política Pública.

⁷ La Norma ISO 31000:2009 conceptua el riesgo como “el efecto de la incertidumbre”. En la Norma ISO 27001:2013 el riesgo es conceptuado como una “amenaza”.



Fuente: elaborado por Lúcio Carlos de Pinho Filho.

La conjunción de las significaciones resumidas en el gráfico va a ser el asiento de la observación de los hechos del RENIEC en Huancavelica.

4. EL CONTEXTO DE OPERACIÓN DEL RENIEC.

El RENIEC⁸ es el órgano público responsable por las políticas públicas de identificación civil de los ciudadanos en la República del Perú⁹, país de América, alcanza la de extensión del territorial de 1.285.215,60 km², con paisajes muy diversos y complejos: valles, altiplanos, desiertos, la cordillera de los Andes y la Amazonia.

Gráfico N.º 2 – Posición Geográfica del Perú.



Fuente: Google (2016).

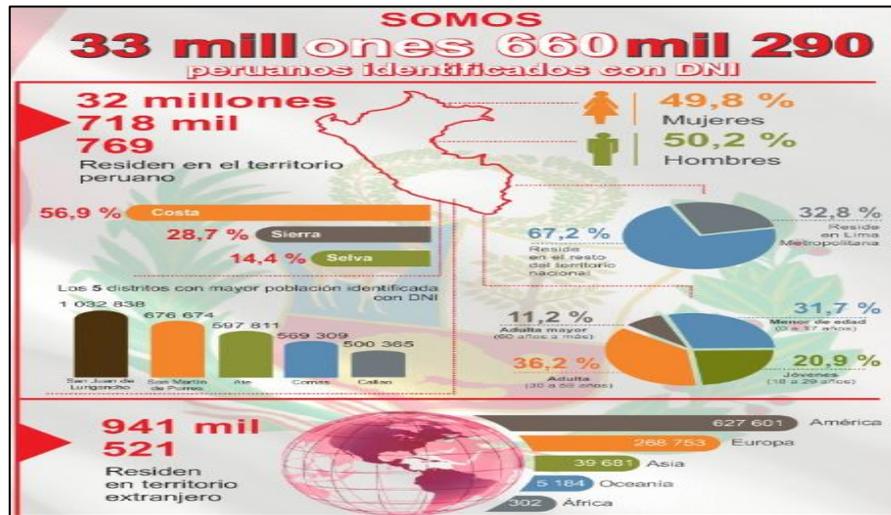
En el ámbito de población⁸, 72,3% de los habitantes viven en las ciudades y 27,7% en las áreas rurales, con el dominio de la Lengua Española, 80,3%, y el Quechua, 16,2%, como la segunda lengua del país y

⁸ Recuperado en: <<https://www.reniec.gob.pe/portal/intro.htm>>.

⁹ Recuperado en: <<http://www.embajadaperu.es/sobre-el-peru/datos-de-interes.html>>.

a lo que se refiere a las estadísticas de identificación civil de ciudadanos, los datos de julio de 2016 indican:

Gráfico N.º 3 – Estadísticas de DNI en Perú (2016).



Fuente: RENIEC (2016).

El gráfico indica que la República del Perú presenta buenos indicadores relativos a la identidad civil de los ciudadanos, lo que es el resultado de esfuerzos como lo que ocurrió en Huancavelica.

5. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN-PROBLEMA DE HUANCAVELICA.

Huancavelica es una región del Perú situada en la región de los Andes y es considerada la región más pobre del país:

Gráfico N.º 4 – Posición Geográfica de Huancavelica.



Fuente: IFPRI (2013).

Gráfico N.º 5 – Posición Geográfica de Huancavelica.

Departamentos agrupados según incidencia de pobreza			
Más pobres		Menos pobres	
Huancavelica	82,1	Áncash	38,4
Apurímac	69,0	La Libertad	36,7
Ayacucho	64,8	San Martín	33,2
Pasco	64,3	Ucayali	32,5
Puno	62,8	Lambayeque	31,6
Huánuco	61,5	Moquegua	30,2
Amazonas	59,7	Arequipa	19,5
Cusco	58,4	Lima ¹¹	18,3
Cajamarca	53,4	Madre de Dios	17,4
Loreto	49,8	Ica	17,3
Piura	41,4	Tumbes	17,2
Junín	38,9	Tacna	16,5

Fuente: CEPLAN (2010).

Parte significativa de la población vive en zonas rurales, por encima de los 3 mil metros, son indígenas quechuahablantes y en el año de 2005 el 40 %¹⁰ de huancavelicanos carecía del Documento Nacional de Identificación – DNI, un enlace de datos que indican una situación problema:

Cuadro N.º 1 – Situación Problema.

Situación Problema y Riesgos	• Invisibilidad Social.
Análisis: - Parte significativa de la población no tiene el acceso a derechos porque no tiene el DNI. - La dispersión geográfica obstaculiza la población a obtener el DNI porque hay dos costes de transporte hasta las capitales provinciales. - La población no tiene condiciones económicas de cancelar el pago del DNI.	

Fuente: elaborado por Lúcio Carlos de Pinho Filho.

Las informaciones disponibles revelan que el RENIEC detenía los Mecanismos de Detección de Situación Problema y Riesgos, lo que es muy importante para establecerse un inventario de problemas, pero esto por sí no garantiza que la situación venga a recibir la atención puntualizada y así hacer parte de la agenda pública como indican Elder y Cobb (1993), aún la coalición de diversos elementos técnicos, políticos, sociales y económicos ubican la cuestión como un objeto de acción específica del Estado, la entrega de DNI a los indocumentados¹¹ de Huancavelica.

6. EL PROYECTO FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE REGISTROS CIVILES E IDENTIFICACIÓN DE LOS PERUANOS INDOCUMENTADOS EN EL DEPARTAMENTO DE HUANCAVELICA.

En el 2011¹⁰ el gobierno peruano empezó la definición de una política pública específica para la identificación de los peruanos indocumentados en Huancavelica, un desafío porque coexistían todas las barreras indicadas en la Sección 2 (políticas, geográficas, económicas, legislativas, administrativas, sociales y culturales) así como la emisión del DNI en Perú demanda el pago de tasas.

¹⁰ Recuperado en: <<https://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=881>>

¹¹ Recuperado en: <<https://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=487>>.

La **Financiación** y la **Coordinación** como elementos de impulso de la **Capacidad Estatal de Ejecución** emergieron como cuestión centrales, así se puede afirmar que el establecimiento de la cooperación económica y técnica entre el RENIEC y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue el punto decisivo para implantación, mientras 2012 y 2013, del proyecto Fortalecimiento del Sistema Nacional de Registros Civiles e Identificación de los Peruanos Indocumentados en el Departamento de Huancavelica, en el molde indicado en el Gráfico N.º 1 – Modelo de Interpretación de Política Pública, y los aportes de recursos del BID totalizaron US\$ 500,000 y la contraparte ejecutada por el RENIEC de US\$ 172,000 viabilizaron resultados positivos mientras los cuales¹²:

“En una región como Huancavelica, que antes solo destacaba por encabezar listas de indicadores negativos, las mejoras han sido posibles gracias a la labor de diversos actores, destacando la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Durante la ejecución del proyecto se incorporaron las Oficinas de Registro del Estado Civil (OREC) que dependían de las municipalidades de seis provincias de Huancavelica. Al producirse la incorporación, 219,285 partidas de nacimiento, matrimonio y defunción fueron digitalizadas e incluidas en la base de datos del RENIEC. Es por eso que las copias de dichas actas registrales pueden obtenerse en cualquiera de las agencias del organismo público, o en las Plataformas Virtuales Multiservicios (PVM) ubicadas en Lima y Callao.

Por otro lado, al generarse las partidas electrónicamente en las Oficinas Registrales del RENIEC, disminuye la probabilidad de que contengan errores. Las equivocaciones en las actas de nacimiento eran uno de los obstáculos más frecuentes para obtener un documento de identidad.

En el marco del proyecto, fueron capacitados 257 registradores civiles, y repuestas actas registrales que quedaron destruidas o deterioradas debido a la violencia política que azotó al Perú en décadas pasadas. El RENIEC también llevó a cabo 540 campañas de documentación, y siete talleres de sensibilización e información para autoridades y actores locales.

De diversas maneras, con la contribución del BID, se ha fortalecido el sistema de registro civil y de identificación en Huancavelica, así como los espacios de articulación entre la institución pública y la sociedad civil. “Las buenas prácticas que llevamos a cabo durante el proyecto, ahora las podemos replicar en otras regiones”, afirma el Jefe Nacional del RENIEC, Jorge Yrivarren.”

Se puede observar el esfuerzo que fue direccionado a la generación de sinergia mientras los actores RENIEC, BID y la sociedad civil, lo que Repetto (2010) define como ítem nuclear para la construcción de la integralidad de las políticas públicas.

Un proyecto que es ejecutado con la colaboración del BID parte de premisas importantes como la preocupación con la capacitación de los agentes envueltos en las acciones y, capitalmente, con los resultados¹³:

Huancavelica es la única región del Perú que tiene digitalizados e interconectados los registros civiles de todas sus capitales provinciales. Además, el porcentaje de su población que carece del Documento Nacional de Identidad (DNI) ha disminuido al 1.6 %, siendo ahora el cuarto departamento más documentado del país después de Moquegua, Ayacucho y el Callao.

Como producto final se produjo una acción importante para la perspectiva del desarrollo humano porque acrecentó la capacidad de los agentes (Sen, 2000) porque el documento de identificación es el portón

¹² Recuperado en: <<https://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=881>>.

¹³ Recuperado en: <<https://www.reniec.gob.pe/portal/detalleNota.htm?nota=881>>.

para que se pueda acceder a innúmeros derechos y oportunidades de progreso y además y frenó el subregistro, que es una trampa a la planeación y monitoreo de políticas sociales (salud, educación, seguridad alimentaria y nutricional, mientras otras).

7. CONCLUSIÓN.

El proyecto de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Registros Civiles e Identificación de los Peruanos Indocumentados en el Departamento de Huancavelica logró la inclusión y la otorga de dignidad, por medio de la identificación civil, a un segmento de población del Perú que era socialmente invisible: los ciudadanos de Huancavelica, predominantemente indígenas campesinos.

Los trazos fundamentales para el éxito de esta política pública se refieren a la institucionalización de la capacidad estatal de ejecución bajo la coordinación de elementos técnicos, económicos, políticos, administrativos, tecnológicos y sociales, así como la integración de los diversos actores, con el destaque para el RENIEC y BID, un socio que más allá de la financiación de parcela significativa de la acción, tiene experiencia en la ejecución de proyectos sociales de alta complejidad.

Por final, el proyecto se muestra como sostenible en tiempo y replicable en otras regiones del Perú y de América Latina.

REFERENCIAS

Andrenacci, Luciano (2000). “Constant, Marx, la república y la cuestión social. Algunas reflexiones acerca de los orígenes de la cuestión social moderna”; en *Cuadernos del Centro Interdisciplinario de Estudios Sociales Argentinos y Latinoamericanos* (CIESAL) n° 6-7; Universidad Nacional de Rosario.

_____ (2003). “Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía”; en revista *Sociohistórica (Cuadernos del Centro de Investigaciones Sociohistóricas)* n° 13-14; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Elder, Charles D. y Cobb, Roger W. (1993), “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de políticas públicas*, Vol. 3: Problemas públicos y agenda de gobierno, México DF, Miguel Ángel Porrúa.

CEPLAN (2010). Plan Perú 2021: plan estratégico para el desarrollo nacional. Recuperado en: < http://www.unmsm.edu.pe/occaa/documentos/plan_peru_2021.pdf>.

Deleon, Peter (1997) “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, N° 1, México DF, CIDE.

FISCHER, Frank (1995). *Evaluating public policy*. Washington: Thomson Learning.

FLACSO (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas. Clase 1. Introducción al análisis de las políticas públicas. Recuperado en: < <http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164891>>.

_____ (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas. Clase 2. La estructuración de la agenda y la definición de problemas. Recuperado en: < <http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164901>>.

_____ (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Sistemas de Información Cuantitativa para el Desarrollo Humano. Clase 3. La toma de decisiones. Recuperado en: < <http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164911> >.

_____ (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas. Clase 4. El proceso de implementación de las políticas públicas. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164921>>.

_____ (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Conceptos Fundamentales de Políticas Públicas. Clase 5. La gestión de la implementación. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164931>>.

_____ (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Sistemas de Información Cuantitativa para el Desarrollo Humano. Clase 6. Coherencia, integración y coordinación de políticas. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164941>>.

_____ (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Sistemas de Información Cuantitativa para el Desarrollo Humano. Clase 7. La evaluación de políticas públicas. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164951>>.

_____ (2016). *Maestria en Desarrollo Humano*. Asignatura: Sistemas de Información Cuantitativa para el Desarrollo Humano. Clase 8. El problema de las políticas públicas y el desarrollo humano. Recuperado en: <<http://virtual.flacso.org.ar/mod/book/view.php?id=164961>>.

Heater, Derek (2007). *Una breve historia de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.

Howlett; Michael; Ramesh, M.; Perl, Anthony. P, Evert (2013). *Políticas públicas sus ciclos y subsistemas: un enfoque integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.

IFPRI (2013). *Pueblos indígenas & programas de transferencias condicionadas*. Recuperado en: <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2013/11/Pueblos-Indigenas_-y-Juntos-Peru-16.pdf>

Ishay, Micheline (2008). *The history of human rights. From ancient times to the globalization era*. Berkeley: University of California Press.

Kingdon, John. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.

Martínez Nogueira (2004) “Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales”, presentado en el Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, noviembre.

Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política (Capítulo III: Marco Conceptual).

Naciones Unidas (2016). *Declaración universal de los derechos humanos*. Recuperado en: <<http://www.un.org/es/documents/udhr//>>.

_____ (2016). *Convención sobre los derechos del niño*. Recuperado en: <<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>>.

RENAPO (2011). *El derecho a la identidad como derecho humano*. Recuperado en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2011/Derecho_a_la_identidad_como_derecho_humanoELECTRONICO.pdf>.

Repetto, Fabián (2010). “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Acuña, Carlos (comp.) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado*, JGM, Buenos Aires.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Planeta.

Weimer, David L.; Vining, Aidan R. (2005). *Policy analyses: concepts and practice*. Upper Saddle River: Pearson.