

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**El Subregistro de Nacimientos: El análisis de las
variables de género y etnia en Guatemala**

Consultor: María del Carmen Tamargo

Julio de 2008

EL ESTUDIO NO REPRESENTA NECESARIAMENTE LA OPINIÓN INSTITUCIONAL DEL BID

INDICE

	Paginas
1. INTRODUCCIÓN	4
2. RESUMEN EJECUTIVO	5 – 8
2.1. Objetivos del trabajo y resultados esperados.	<u>5</u>
2.2. Nudos críticos identificados	5
2.3. Estado de situación.	5
2.4. Recomendaciones	6
3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO	9
4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO	9 – 10
4.1. Enfoque conceptual.	9
4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento y localización del trabajo de campo	10
5. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.	10 – 24
5.1. Datos sociodemográficos.	10
5.2. Estado de situación del subregistro y la indocumentación.	16
5.3. Marco histórico - político en el que se manifiesta el problema del subregistro de personas.	19
5.4. Síntesis y conclusiones.	22
6. EL ESTADO GUATEMALTECO FRENTE AL REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS.	25 – 37
6.1. La creación del RENAP.	25
6.2. Misión, funciones y estructura organizativa del RENAP.	26
6.3. Disposiciones sobre el Documento Personal de Identificación - DPI. Y el registro de nacimientos.	27
6.3.1. Sobre el DPI.	27
6.3.2. Sobre la inscripción de nacimientos.	28
6.4. Los inicios de la implementación del RENAP: estado de avance y desafíos pendientes.	29
6.4.1. Estado de avance.	29
6.4.2 La relación del RENAP con los municipios.	30
6.4.3. El RENAP desde la perspectiva de los actores gubernamentales y no gubernamentales.	33
6.4.4. Desafíos pendientes.	34
6.5. Síntesis y conclusiones	36
7. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL	37 - 40
7.1. Programa Mi Familia Progresá.	38

7.2. Síntesis y conclusiones.	40
8. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LAS EXPERIENCIAS DE DOCUMENTACIÓN REALIZADAS.	40 – 42
8.1. Experiencias de documentación de mujeres indígenas.	40
8.2. Síntesis y conclusiones.	42
9. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES	42 – 45
9.1. Recomendaciones sobre la identidad legal como derecho.	43
9.2. Recomendaciones sobre los sistemas de información y las metodologías para el registro de personas	43
9.3. Recomendaciones sobre la operatoria del RENAP.	44
9.4. Recomendaciones sobre estrategias descentralizadas e intersectoriales para la erradicación del subregistro y la indocumentación	45
ANEXO I SIGLAS Y NOMENCLATURAS	46
ANEXO II LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CONTACTADAS	47 - 49

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe describe y analiza los principales emergentes el trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de Personas. El impacto de las variables de Género y Etnia en Guatemala”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo durante el mes de mayo del presente año.¹

El mismo ha sido estructurado en ocho capítulos y dos Anexos.

El primer capítulo corresponde a la Introducción en la cual se explicita la estructura organizativa del informe; el segundo corresponde al Resumen Ejecutivo que sintetiza los objetivos y resultados esperados del estudio, y describe los nudos críticos identificados así como las propuestas de política orientadas a la erradicación del subregistro de personas con énfasis en la perspectiva de género y etnia.

El tercer capítulo contiene los objetivos iniciales del estudio; el cuarto capítulo sintetiza el marco conceptual y metodológico del trabajo y el dimensionamiento del trabajo de campo realizado.

El capítulo cinco describe el estado de situación actual de la problemática, presentando la información cuantitativa disponible así como algunos datos significativos respecto del contexto político, social y cultural en el que el tema del subregistro acontece en la República de Guatemala.

El capítulo seis analiza la situación institucional actual del Registro de Personas en el país, los cambios producidos y las expectativas en relación con el ordenamiento futuro de la identificación de personas. También se analizan en dicho capítulo las acciones e iniciativas que desde distintos ámbitos del Gobierno guatemalteco pueden operar de canalizadores o facilitadores para la mejora del acceso al registro de personas y la documentación de las personas en general y de los grupos vulnerables en particular (mujeres y grupos étnicos).

El capítulo siete refiere a las opiniones de organizaciones no gubernamentales locales que dirigen sus acciones al reconocimiento de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas, así como también la visión de organismos internacionales de cooperación, que se han interesado en el tema y desarrollan acciones en Guatemala.

Finalmente el capítulo ocho presenta algunas propuestas y sugerencias de política que permitan mejorar los niveles de registro y documentación de las mujeres y grupos étnicos guatemaltecos.

Seguidamente se incluyen dos Anexos; el Anexo I a modo de glosario, indicando el significado de las siglas utilizadas en el Informe; y el Anexo II en el que se incluye el listado de organismos, instituciones y organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos de cooperación entrevistados, así como los nombres y cargos de las personas contactadas en cada caso y que voluntaria y solidariamente prestaron su colaboración en esta tarea de investigación.

Por último, deseo agradecer a las personas integrantes del equipo de la Representación del BID en República Guatemala Thelma Carolina Chacón y Nohora Alvarado sin cuyo esfuerzo y colaboración, esta tarea no podría haber sido realizada: Así como agradecer a Mía Harbitz y Soraya Otero, quienes dieron orientación y soporte permanente desde Washington a esta consultora.

¹ El trabajo de entrevistas se realizó entre el 5 y el 16 de mayo de 2008 en la Ciudad de Guatemala

2. RESUMEN EJECUTIVO.

El Resumen Ejecutivo sintetiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de ciudadanos”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo en la Ciudad de Guatemala durante el mes de mayo del presente año.²

2.1. Objetivos del trabajo y resultados esperados.

- Analizar las relaciones y efectos del subregistro de ciudadanos y la indocumentación sobre el desarrollo social y económico de Guatemala, incluyendo las variables de género y etnia.
- El resultado esperado consistió en identificar estrategias de política que mejoren la situación del registro de nacimientos, haciendo énfasis en los procesos que permitan integrarlo en programas de bienestar social, priorizando la perspectiva de género y etnia.
- La metodología utilizada se basó en entrevistas en profundidad, recopilación y análisis de documentos e información estadística

2.2. Nudos críticos identificados.

- Es dificultoso cuantificar y caracterizar adecuadamente el problema del subregistro y la indocumentación dado que no se cuenta con información estadística oficial exhaustiva sobre ambas cuestiones. A su vez la poca información de la que se dispone no está desagregada por sexo, siendo dificultoso realizar un análisis según género en base a datos estadísticamente confiables.
- Estimaciones no oficiales disponibles, sitúan el subregistro de personas en alrededor de entre un 5% y un 10% y la indocumentación en aproximadamente un 10%. Se asume que estas cifras pueden ser mucho mayores (más del 30% o superiores al 50% según los distintos estudios o datos recogidos por organizaciones sociales en sus intervenciones) en las poblaciones indígenas que viven en zonas rurales y especialmente entre las mujeres. Estos datos no son oficiales sino que surgen de estudios realizados por CELADE, UNICEF Plan Internacional y en distintos períodos³.
- Actores sociales relevantes consideran que la creación del RENAP no obedeció a un proceso de debate público y por esta razón se le confiere un carácter legal pero no legítimo. El desacuerdo existente en varios municipios respecto del traspaso de su función registral al RENAP es un tema relevante que debe ser atendido para fortalecer la institucionalidad del RENAP en un marco de consenso.
- El RENAP no ha instalado aún una noción de derechos alrededor del registro y documentación de personas y en ese sentido adolece aún de falta de respuestas para resolver situaciones de inequidad en el acceso al mismo, las que afectan predominantemente a las poblaciones en situación de pobreza, que viven en zonas rurales aisladas, indígenas y mujeres.

² El consultor realizó las entrevistas el 5 y el 19 de mayo en Guatemala.

³ Estudio realizado por el Innocent Research Centre (2002) vinculado a UNICEF; CELADE (1992), Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), con apoyo de UNICEF y ACNUR (IFES, 1999). En el estudio de Dwight Ordóñez se cita un estudio de PNUD sobre el tema y otro llevado a cabo por OIM y USAID en 2001 de los cuales se extraen estos datos.

- Es necesario superar una lógica de gestión pública sectorial y fragmentada para iniciar un proceso de trabajo intersectorial para dar respuestas integrales a la situación de subregistro e indocumentación en Guatemala.

2.3. Estado de situación.

- La pobreza, la condición étnica y el género son factores que agravan la brecha de acceso al registro y documentación de personas; este es un problema que responde a múltiples causas económicas, culturales, geográficas y de valores sociales en los que aún la discriminación por etnia y por género tienen un peso significativo.
- Hay un alto grado de consenso respecto del valor estratégico de construir un sistema de registro y documentación de personas ajustado a reglas y basado en la confiabilidad, confidencialidad y transparencia de la gestión.
- La existencia del RENAP es valorada pero se hace visible para los actores sociales a partir de iniciarse los procesos de traspaso de los Registro Civiles municipales a la órbita de dicho organismo, y esto no fue acompañado de instancias de comunicación masiva clara respecto de los objetivos del RENAP.
- La demora en la reglamentación de la ley RENAP determina la falta de definiciones respecto de aspectos sustantivos - tanto en lo conceptual como en lo procedimental - lo cual genera vacíos, ambigüedades y desconfianza en los actores sociales y en la población.
- La puesta en marcha del RENAP ha sufrido demoras y a un año de funcionamiento no ha dado señales claras respecto de estrategias concretas que permitan resolver las situaciones de subregistro e indocumentación.
- Las nuevas formas de gestión de la política social implican que la indocumentación produzca exclusiones a la hora de acceder a las prestaciones que ofrece el Estado. Por ende es necesario pensar estrategias de largo plazo que acompañen estas nuevas políticas sociales, basadas en la coordinación y articulación entre los programas y efectores sociales y el RENAP, para reducir el subregistro, la indocumentación y por ende la falta de acceso a los beneficios y prestaciones del Estado por parte de la población en situación de vulnerabilidad (indígenas y mujeres)

2.4. Recomendaciones.

2.4.1. Difundir e instalar una cultura del acceso a la identidad legal como derecho.

- Convocar y/o conformar una Mesa de Enlace por el lapso de dos meses, en el ámbito del RENAP conformada por dicho organismo y otros actores relevantes, tales como organizaciones representativas de pueblos indígenas, municipios, organismos gubernamentales tales como el Consejo de Cohesión Social, y las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de alcanzar consensos que permitan implementar una dispensa/amnistía que permita cortar la cadena de reproducción intergeneracional de la indocumentación y regularizar la situación de niños, niñas y adolescentes, dispensando las situaciones de indocumentación de los adultos.

- Capacitar a los organismos de gobierno y a los medios de comunicación sobre el valor de la identidad legal desde un enfoque de derechos.
- Realizar campañas de información y difusión en idioma indígena y español, destinadas a la población sobre los derechos, las leyes, disposiciones y procedimientos referidos al registro de nacimientos y documentación.
- Sensibilizar y capacitar a funcionarios, técnicos, administrativos gubernamentales y de la sociedad civil y representantes de los medios de comunicación sobre la necesidad de superar toda forma de racismo y discriminación en un marco de gobernabilidad democrática.

2.4.2. Mejorar y optimizar los sistemas de información y las metodologías para el registro de personas.

- Incorporar la medición del estado de situación de la documentación y registro de personas en el próximo Censo Nacional de Población.
- Mejorar en base a experiencias internacionales la medición de la variables etnicidad en el próximo Censo Nacional de Población, de modo tal de avanzar en la construcción de información que refleje la realidad multiétnica guatemalteca.
- Incorporar la variable sexo/género en todos los relevamientos estadísticos nacionales dependientes del INE y en la toma de información que realice el RENAP a través de sus formularios y procedimientos, a fin de poder desglosar y analizar la información desagregada por sexo, de modo tal de poder describir y caracterizar adecuadamente la situación de la mujer en general y en particular en relación al ejercicio de sus derechos y su acceso a las servicios y prestaciones del estado (educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social, etc.).
- Generar mecanismos de articulación y acceso a bases informatizadas entre el RENAP, el IINE – específicamente en lo atinente a la información censal y a Estadísticas Vitales – y el Programa Mi Familia Progresá, a fin de chequear validar y consistir la información sobre subregistro e indocumentación.
 - Apoyar procesos de intercambio y asistencia técnica con países que han desarrollado tecnologías de gestión e informáticas aplicadas al registro y documentación de las personas. (contacto con buenas prácticas desarrolladas por otros países de la región).

2.4.3. Propuestas de revisión y mejora de la operatoria del RENAP.

- Dado que la ley del RENAP aún no ha sido reglamentada y sin embargo ya ha experimentado tres modificaciones, se considera necesario revisar la conveniencia de avanzar en un sistema centralizado en todos los aspectos, es decir no solo en la unificación y administración de la base de información, sino también en la operación, dados los reclamos de los municipios en este sentido y en términos de aprovechar y recuperar aquellas capacidades instaladas en los municipios. Esto permitiría morigerar el conflicto que se plantea en relación con la oposición de los municipios que aún no han firmado convenio con RENAP e incluso entre aquellos que lo han firmado pero que tienen objeciones al modo de implementación del mismo. El RENAP podría acordar estándares a cumplimentar por las oficinas municipales, realizar un relevamiento y análisis de capacidades instaladas y de sus modos de funcionamiento, de modo tal de en

aquellas en las que dichos requisitos acordados se cumplan no se reemplace la oficina, sino que esta sea equipada y conectada en red con el RENAP, y se ajuste a los procedimientos y supervisión de dicho organismo. Reservando el reemplazo de las oficinas de las oficinas municipales para aquellos casos en los que se haya comprobado corrupción y no cumplimiento de los perfiles básicos acordados.

- Esto permitiría contener la conflictividad, recuperar experiencia y capacidades instaladas, así como preservar desde el punto de vista de la población, la confianza y la relación de cercanía y familiaridad que se ha establecido con los registros civiles locales.
- Una vez logrados estos nuevos acuerdos y realizado el relevamiento del estado de situación de las oficinas municipales, reglamentar la Ley RENAP a través de un proceso de consulta previa con los actores vinculados al tema y de ese modo resolver las ambigüedades o puntos pocos claros que luego orientarán la operatoria del RENAP. Tales como los puntos que se analizan en el presente informe referidos a: imprecisiones por la falta de procedimientos claros en relación con el traspaso de los registros de información desde los municipios al RENAP; no modificación del plazo para el registro oportuno de los nacimientos; no consideración de procedimientos adecuados que permitan a las mujeres la inscripción de los niños con su solo presentación y su apellido; definir y explicitar con claridad el costo del documento; establecer mecanismos accesibles y flexibles para toda la población para las inscripciones extemporáneas; habilitar expresamente la utilización de nombres indígenas en las inscripciones de nacimientos y el DPI; etc.
- Evaluar las capacidades técnicas específicas de los equipos de trabajo conformados en las oficinas del RENAP y elaborar un plan de capacitación en sistemas y procedimientos de Registro Civil para la mejora de las respuestas y resolución de situaciones especiales.
- Sensibilizar y capacitar a los equipos de atención al público de las oficinas de RENAP en la concepción de la identidad legal como derecho y en el respeto a la diversidad, el enfoque de género y la no discriminación.
- Incorporar a los equipos de atención al público personas pertenecientes a las comunidades indígenas (al menos una en cada oficina) predominantes en cada localidad/zona de modo de garantizar el manejo de las lenguas indígenas y cumplir de ese modo con la Ley de Lenguas Nacionales.
- Traducir, imprimir y distribuir los formularios e instructivos para los distintos trámites y gestiones que se realicen en RENAP a lenguas indígenas, priorizando entre las 22 lenguas existentes en Guatemala las que sean predominantes en cada zona/ región.
- Incrementar la comunicación masiva y la difusión en idioma español y en lenguas indígenas sobre el sentido, objetivos y formas de acceder al RENAP.
- Constituir un espacio de diálogo formal e institucionalizado con los municipios, convocando a las organizaciones que los agrupan, a fin de acordar las modalidades de traspaso de información, registros y documentación, tiempos y modalidades de colaboración futura a partir de la instalación de las oficinas de RENAP en cada municipio.

- Elaborar un cronograma de traspaso y apertura y/ o recuperación de las oficinas municipales de registro civil al RENAP consensuado con los municipios.
- Elaborar un manual de procedimientos para el traspaso y un manual de funcionamiento de las oficinas de RENAP.
- Establecer las oficinas del RENAP en los hospitales y centros de salud y definir una estrategia de trabajo con las “comadronas” que atienden a las mujeres indígenas de modo tal de implementar un mecanismo de información simple y accesible que permita un seguimiento y registro de los nacimientos ocurridos en los domicilios.
- Definir y comunicar públicamente y con claridad la información referida al costo de los trámites que actualmente realiza el RENAP.
- Incorporar al Consejo Consultivo del RENAP a las organizaciones representativas de los municipios indígenas y a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la documentación de personas.
- Constituir el tema del subregistro y la indocumentación en un asunto público relevante para la sociedad guatemalteca y para el gobierno, involucrando a todos los sectores y exigiendo el cumplimiento de la asignación de recursos establecido por ley para el correcto funcionamiento del sistema y para garantizar sus sostenibilidad.

2.4.4 Incorporación de estrategias descentralizadas e intersectoriales para la erradicación del subregistro y la indocumentación.

- Capacitación y asistencia técnica a los equipos técnicos de RENAP en el diseño e implementación de metodologías itinerantes de registro y cedulación de personas (registradores especiales, brigadas móviles, etc.).
- Diseñar la metodología a implementar acciones específicas a través de sistemas itinerantes que permitan llevar el servicio del RENAP a las zonas rurales aisladas en las que se concentra el problema del subregistro, tales como las jurisdicciones de Quiché, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz, Sololá, Santa Eulalia y San Juan Atitlán, que requieren una acción específica y coordinada con otros organismos para erradicar el subregistro y la indocumentación.
- Apoyar desde el RENAP en coordinación con los organismos pertinentes un programa intenso de capacitación de comadronas y parteras para favorecer el registro oportuno de los nacimientos que acontecen fuera de los establecimientos de salud, ya que estas pueden constituirse con la adecuada capacitación y vinculación efectiva entre los establecimientos de salud y los registradores civiles, en puentes de acercamiento del servicio de registro a las personas., cubriendo de ese modo los nacimientos no institucionalizados.
- Generar instancias de coordinación y trabajo conjunto entre RENAP y el Programa Mi Familia Progresiva y con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para identificar situaciones de indocumentación y dar respuestas efectivas a las mujeres potencialmente beneficiarias del programa.

- Firmar convenios con escuelas (por zona, distrito o región iniciando por aquellas en las que se concentra el problema del subregistro y la indocumentación) de modo tal de identificar situaciones de subregistro e implementar acciones específicas que resuelvan esta problemática.

3. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.

El objetivos de la consultoría fue el de realizar un análisis de situación con vistas a proponer metodologías de respuesta por parte del Estado para abordar las variables de género y etnia que constituyen barreras para el registro y la documentación de personas en Guatemala.

La situación problemática a investigar se encuentra fuertemente condicionada y determinada por normas explícitas - marcos legales- y por normas implícitas, tales como los usos y costumbres diversos que caracterizan a las distintas poblaciones (blanca, mestiza, indígena, afro descendiente) que derivan en comportamiento y conductas diferentes frente al registro de nacimientos y la documentación.

Por ello, la situación del subregistro de nacimientos y la indocumentación requiere ser analizada considerando no solo la descripción y caracterización de los hechos, sino avanzando en la comprensión de las causas de dichos comportamientos y en la indagación de la relación entre la condición femenina e indígena y el no registro de personas y la indocumentación.

Por ello el estudio se propuso caracterizar el estado de situación de estas poblaciones en relación al subregistro de los nacimientos y la obtención del documento de identidad, sus hábitos, pautas de comportamientos, valoraciones, percepciones, experiencias en relación con el registro de los nacimientos y la documentación.

Así como también se analizaron las estrategias gubernamentales y las prácticas institucionales orientadas al registro de los nacimientos y la provisión de documentos de identidad vigentes.

El análisis integrado de estos dos planos de indagación permitió identificar las brechas existentes entre la población y los servicios gubernamentales responsables de garantizar el registro de los nacimientos y la documentación, así como también brindará información sustantiva para el diseño de nuevas estrategias destinadas a mejorar y optimizar dichos registros.

4. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

4.1 Enfoque conceptual

La “ciudadanía integral” implica que el ciudadano debe acceder armoniosamente al conjunto de sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado”. (PNUD, 2004). Refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas, enfatizando la satisfacción de las necesidades básicas (salud y educación) y la integración social (empleo, pobreza, desigualdad).

En este sentido, una premisa básica y elemental para “la ciudadanización” es el reconocimiento formal y jurídico de su condición de “sujeto de derechos” a partir de su documentación, es decir que la identidad jurídica- pública, que se otorga a través de su registro como persona física (registro de nacimiento) y su acreditación como ciudadano (documento nacional de identidad), es el primer vínculo entre el Estado y los individuos reconocidos por ese acto como ciudadanos.

Analizar la cuestión del acceso al registro de nacimientos y a la obtención del documento de identidad, se constituye en un eje transversal de la política pública en todos los niveles de gobierno, en la medida que cada vez más se convierte en un requisito de acceso a los beneficios que el estado otorga. Por lo tanto las estrategias

para optimizar y universalizar el acceso a la “identidad” se constituyen también en una responsabilidad compartida entre diferentes ámbitos y jurisdicciones gubernamentales.

En los países de América Latina además resulta relevante analizar cuestiones vinculadas a la desigualdad social y cultural que conlleva en muchos casos situaciones de discriminación y exclusión de grupos étnicos y de las mujeres. Diversos estudios e investigaciones indican que las poblaciones indígenas y las mujeres siguen siendo hoy desfavorecidas respecto del acceso a bienes y servicios básicos que hacen no solo a su supervivencia económica, sino al desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y sociales de los sujetos y a la construcción por lo tanto, de una ciudadanía plena e integral.

Enfocar la mirada en esta cuestión permite definir dos planos de análisis complementarios, por un lado considerar la situación de las poblaciones vulnerables (experiencias, valoraciones) así como las condiciones y barreras de acceso a dicho status jurídico por parte de las mujeres y las poblaciones indígenas, y por otro, analizar las prácticas de gobierno en esta materia, y los niveles de articulación y la integralidad de las políticas.

4.2. Metodología de trabajo: dimensionamiento del trabajo de campo.

La investigación fue exploratoria y cualitativa, para lo cual se realizaron entrevistas individuales y grupales con informantes clave de organismos gubernamentales, no gubernamentales y organismos internacionales. Adicionalmente se recogieron datos cuantitativos de fuentes secundarias, los cuales fueron analizados con el propósito de caracterizar la dimensión y localización del problema del subregistro y la indocumentación.

ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A INFORMANTES CLAVE	
	Cantidad de personas contactadas
Funcionarios del Gobierno Nacional / Nivel Central	16
Funcionarios de Gobiernos locales	2
Representantes de organizaciones sociales	5
Representantes de organismo internacional	3
Total de personas entrevistadas.	25
Total de entrevistas individuales y grupales realizadas (Incluyendo la observación participante del Encuentro de Autoridades Indígenas).	20

5. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

5.1. Datos sociodemográficos.

i. Población según sexo, nacimientos y esperanza de vida al nacer

A partir de los datos relevados por el Censo 2002 y de las proyecciones de población realizadas se estima que la población actual de Guatemala asciende a 11.911. 228 de habitantes. El 51% son mujeres y el 49% varones; la edad media de la población guatemalteca es de 23.3 años, siendo de 21.7 para los indígenas y 24.3 para los no indígenas. El índice de masculinidad entre 1994 y 2002 era de 97 y 95 hombres respectivamente por cada 100 mujeres.

Para el quinquenio 2005-2010 la esperanza de vida al nacer es de 70,6 para el total de la población y al desagregarla por sexo se advierte una mayor esperanza de vida para las mujeres comparativamente con los hombres.: 73,77 contra 66,73. En tanto se espera que entre 2010-2015 dichos valores sean: 74,98 y 67,92 respectivamente

Según proyecciones de población realizadas por el INE en base a los datos del censo 2002 se esperaba que para el quinquenio 2000-2005 la esperanza de vida al nacer de los hombres sería de alrededor de 66 años y de las mujeres de 73 años; mientras que en el quinquenio 2045-2050 se estará llegando a los 74 y 82 años respectivamente.

La tasa global de fecundidad es la más elevada en América Latina, con una clara diferenciación entre la fecundidad rural, 6.2 hijos, y la urbana, con 3.8 hijos.

En cuanto a los nacimientos, la serie obtenida según datos del INE para el período 1996 al 2005 muestra algunas variaciones significativas en el número de los nacidos vivos registrados en los diferentes años:

AÑO	NUMERO DE NACIDOS VIVOS INFORMADOS
1996	377.723
1997	387.862
1998	400.133
1999	409.034
2000	425.410
2001	415.338
2002	387.287
2003	375.092
2004	383.704
2005	374.066

Se advierte que entre 1998 y 2001 se produce un crecimiento significativo del número de nacidos vivos respecto del año 1996 (22.410 en 1998, 47.687 en 2000) dato que llama la atención ya que en general la tendencia de este indicador es de mayor estabilidad. Dado el particular contexto guatemalteco, esto puede deberse tanto a debilidades de los registros de los hechos vitales o bien también puede hipotetizarse que se deba - como veremos más adelante - al efecto de campañas realizadas durante los años inmediatamente posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz (1996), para regularizar las situaciones de registro y documentación de las personas luego de la finalización del conflicto armado.

Respecto de la composición de los hogares - independientemente de la etnia- se observa que en prácticamente todos los tipos de hogar, predomina la jefatura masculina sobre la femenina, pero entre los hogares monoparentales, predominan los encabezados por mujeres. Hay una tendencia mayor a la existencia de hogares biparentales extensos entre la población indígena. Entre los hogares unipersonales, tanto para indígenas como para no indígenas, hay más hombres que mujeres viviendo solos.

ii. Pobreza, género y etnia

La pobreza afecta al 51% de la población guatemalteca; 15,2% se encuentra en situación de pobreza extrema y el 35,8% son pobres no extremos. Este fenómeno se concentra en las áreas rurales ya que del total de pobres el 71,7% viven en zonas rurales. Sobre el total de pobres extremos el 83,2% vive en zonas rurales y sobre el total de pobres no extremos el 66,8% es población rural. En Guatemala se da una relación estrecha entre distribución urbano-rural y condición étnica: mientras casi dos tercios de los no indígenas son urbanos, solamente un tercio de los indígenas se ubican en esos espacios. Cabe señalar que es el segundo país menos urbanizado de América Latina.

La distribución de la pobreza por condición de género y de etnia muestra la siguiente distribución:

	Población total	Pobres	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
SEXO					
Hombres	47,9	48,5	49,4	48,1	47,3
Mujeres	52,1	52,5	50,6	51,9	52,7
GRUPO ÉTNICO					
Indígenas	38,4	56,2	68,7	51,0	19,7
No indígenas	61,6	43,8	31,3	49,0	80,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

Los datos de la tabla anterior indican una situación de clara desventaja para las mujeres (son más pobres que los hombres) y para los grupos indígenas.

Las mujeres indígenas han constituido el bastión para mantener y transmitir el legado cultural de una generación a otra. Sin embargo, las mujeres indígenas (en particular las mayas del área rural) muestran los mayores rezagos respecto de cualquier otro grupo, como consecuencia de las menores oportunidades educativas, y de su escasa presencia en el sector no agrícola y en las ocupaciones mejor calificadas y remuneradas, tanto en el sector público como en el privado.

Además de dichos rezagos deben enfrentar barreras de diverso tipo (institucionales, sociales, culturales, etcétera) enraizadas históricamente, y que les limitan ejercer libremente su identidad cultural. Con frecuencia, las mujeres indígenas son el blanco de la discriminación, por su condición de indígenas. Los casos de discriminación registrados por la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA) desde 2003 a 2005, indican que los incidentes de discriminación ocurren en todo tipo de ámbito y en particular en centros educativos, lugares de trabajo, establecimientos comerciales e instituciones públicas.

Respecto de la composición étnica de la población guatemalteca y su distribución territorial 12 de los 22 departamentos que conforman la división administrativa territorial de Guatemala reportan una proporción significativa de población indígena, gradada de la siguiente manera: cinco departamentos (Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango) presentan porcentajes de población indígena entre 75% y 100%; en otros 4 departamentos (Huehuetenango, Baja Verapaz,

Quetzaltenango y Suchitepéquez) la población indígena representa entre el 50 y el 75% del total⁴.

Cabe señalar que los datos producidos por el INE en relación a la composición étnica de la población son discutidos por diversas organizaciones de la sociedad civil y también por algunos organismos de cooperación internacional, ya que se considera que existe un subregistro de los grupos étnicos y esto es considerado una falencia técnica de los registros censales o bien una decisión política de minimizar la presencia y relevancia del componente étnico en la población guatemalteca.

Los datos oficiales indican que la población indígena representa el 41% de la población (39% de población de origen maya y un pequeño porcentaje de población xinca, garífuna y otra), en tanto que las estimaciones no oficiales consideran que dicha proporción puede estar cercana al 50% y hasta el 60% de la población dependiendo esto de los criterios que se utilicen para su medición.

iii. Educación.

Respecto del nivel educativo se observa que el 33% de las mujeres guatemaltecas que viven en áreas rurales no saben leer ni escribir, ascendiendo este porcentaje al 38% entre las mujeres indígenas. El 23% de las mujeres no asistió nunca a la escuela, elevándose esta proporción al 33% entre las mujeres rurales y al 38,8% entre las mujeres indígenas.

El analfabetismo en la población mayor de 15 años es de 41%, entre las mujeres es de 56% y en las áreas rurales es de 77%.

Según el informe elaborado por el gobierno de Guatemala para el seguimiento de las Metas del Milenio se advierte que analizando la evolución de la relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y hombres entre los 15 y los 24 años comparando los promedios nacionales de este indicador, se observa una evolución positiva, pues pasó de un valor de 0.82, en 1989, a 0.91, en 2002. Sin embargo, se consigna que existen fuertes disparidades en función de las zonas de residencia (urbana o rural), del género y del origen étnico-cultural. De ese modo, se evidencia una situación de enorme desventaja entre la mujer indígena frente al hombre no indígena (con una razón de 0.70 en 2002). De acuerdo con los datos del XI Censo de Población (2002), el caso extremo lo representa el contraste entre las tasas de alfabetismo de la mujer indígena ch'orti' del área rural de Chiquimula (36.8%, la tasa más baja) y el hombre no indígena del departamento de Guatemala (96.5%, la tasa más alta).

Otra medida significativa para analizar las diferencias en el acceso a la educación entre hombres y mujeres es la relación entre las tasa netas de escolarización (TNE) en la enseñanza primaria, secundaria y superior. Este conjunto de indicadores se construye como una razón (mujeres/hombres) para reflejar el grado de igualdad o desigualdad que pueda existir en el acceso a todos los niveles de enseñanza. En el caso de que hubiera igual acceso, el valor sería de 1; los valores inferiores a 1 reflejan menor acceso para las mujeres que para los hombres⁵

La relación entre las TNE para la enseñanza primaria entre niñas y niños ha evolucionado positivamente a partir del año base. Si bien la matrícula para las niñas es ligeramente menor que la de los niños (a 2004), ha habido notables progresos si se compara con las

⁴ Informe Nacional de Desarrollo Humano. PNUD. Capítulo 4. Los múltiples rostros de la etnicidad. Año 2005

⁵ Informe país sobre Estado de situación del cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Capítulo III: Alcanzar la equidad de género: un paso ineludible para alcanzar los ODM. Gobierno de Guatemala Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia PNUD. Año 2005.

TNE registradas en 1994. En ese año la TNE para niños era de 75.0% y la de las niñas, de 67.5%. Diez años después, estos valores fueron de 94.6% y 90.0%, respectivamente. Este acortamiento de las distancias entre las matrículas ha provocado que la razón tienda a acercarse a 1. ¿Para qué estamos haciendo este análisis en el tema de registro?

Se observa que tanto las TNE del ciclo básico como las del diversificado son muy inferiores a las matrículas registradas en el nivel primario. Para el ciclo básico, la matrícula oscila alrededor del 30%, mientras que para el ciclo diversificado oscila alrededor del 18%.

Es decir que según lo consignado en el informe *“es muy poca la población mayor a los 12 años que logra iniciar la educación secundaria y, menos aún, culminarla”*. De este modo el número de años de escolaridad promedio que se completa es escaso: entre la población de 15 a 24 años según el Censo de Población (INE 2002), este grupo de población registraba 5.4 años de escolaridad, siendo menor para las mujeres (5.1) y para la mayoría de los grupos que conforman la población indígena del país. La escolaridad más alta la alcanzan (mayor de 6 años) los hombres garífunas⁶, sakapultekos, itzá y ladinos y las mujeres garífunas y ladinas. En tanto que la menor escolaridad (inferior a 2 años) se registra en las mujeres akatecas, ch’orti’ y chuj.

iv. Salud.

La mortalidad infantil, para el quinquenio 1995-2000 era de 45,50, entre 2000 y 2005 se estimó en 38,60 esperándose una reducción al 30,10 para el periodo 2005-2010. La tasa de mortalidad infantil entre la población indígena sigue siendo más alta que entre los no indígenas: 49 contra 40 respectivamente, si bien se advierte una sensible disminución entre 1995 y el 2002, en que pasó de 64 a 49 por 1,000 nacidos vivos.

Se espera que el descenso obtenido a lo largo de la década de los noventa continúe en los próximos quinquenios, debido a los programas de salud, cuya base se encuentra en los compromisos adquiridos por el Gobierno en las diferentes cumbres y eventos internacionales, lo que haría factible alcanzar una tasa de mortalidad infantil de 15 en el quinquenio 2020-2025; es decir que por cada 1,000 nacidos vivos, 15 mueren antes de cumplir el primer año de vida

El nivel educativo y las pautas culturales indudablemente inciden sobre los hábitos de cuidado de la salud; en relación a la atención del parto los datos siguientes muestran cómo el nivel educativo y el entorno cultural determinan y condicionan las prácticas de cuidado y atención del nacimiento de los hijos:

Atención de parto	Total mujeres	Mujeres en Áreas rurales	Mujeres Indígenas
Médico o ginecólogo	50,2	32,1	24,3
Comadrona o partera	39,5	53,5	62,9
Enfermera	4,1	4,0	3,8
Padres, miembros de la familia	4,8	8,6	7,0
Otros	1,4	1,8	2,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI-2006

Los datos indican que más de 6 de cada diez mujeres indígenas son atendidas por fuera de las instituciones de salud en el momento del nacimiento de sus hijos, y en las áreas rurales esta práctica alcanza a más de 5 de cada 10 mujeres; estos datos son

⁶ Se denomina de este modo a la población “afro descendiente” que en tanto grupo étnico, a su vez es clasificada como población indígena

sumamente relevantes ya que inciden en forma directa sobre las posibilidades de registro oportuno de los nacimientos.

En el 45% de los hogares del altiplano no hay acceso al agua potable, la falta de energía eléctrica incide en el 64% de los hogares, y una cama hospitalaria sirve para 1,733 habitantes de la región.

v. Migraciones internas y externas.

Las migraciones constituyen también un aspecto significativo en la caracterización de la dinámica poblacional guatemalteca.

Los desplazamientos internos de población en Guatemala han sido una característica constante en la historia de Guatemala. La dinámica económica y social del país ha estado marcada por ese continuo movimiento de personas; dentro del territorio, siendo uno de los movilizadores de estos desplazamientos, la cosecha de café, la que ha sido y sigue siendo a lo largo de la historia económica y social de Guatemala un dinamizador fundamental de la economía del país.

Según el Informe de Desarrollo Humano *“Entre 1996 y el 2002, un 24% de la población total cambió su lugar de residencia dentro del territorio nacional. Esto equivale a 2.6 millones de personas aproximadamente. Del total de emigrantes recientes, el 70% fueron personas no indígenas, provenientes principalmente de los departamentos de: Guatemala, San Marcos, Escuintla, Quetzaltenango y Jutiapa. De la población indígena emigrante, (30% del total), en su mayoría, provenían de Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Totonicapán, Chimaltenango y Sololá”*.

Otro aspecto relevante es el referido a la salida de personas del país, sobre todo hacia Estados Unidos, México y Canadá. Este se convirtió en un fenómeno creciente, especialmente en el período 1980-2000. Según datos de la OIM – Organización Internacional de las Migraciones se estimó un total de 1.136.175 de guatemaltecos residiendo en el extranjero. El 97% de éstos se encuentran en los Estados Unidos. La encuesta realizada por OIM no reporta la composición étnica de la población emigrante. Sin embargo, de los más de 3 millones y medio de guatemaltecos que tienen familiares residiendo en el extranjero, el 75.5% son personas no indígenas. De ello puede inferirse que la composición étnica de las personas emigradas podría ser similar.

Son las mujeres indígenas pobres las que tienen menos probabilidad de emigrar al exterior dado el alto costo que ello implica (alrededor de USD 1.600), lo cual también estaría explicando la mayoritaria migración de personas ladinas.

De acuerdo al Censo de los Estados Unidos de 2002, alrededor de 481 mil guatemaltecos fueron censados en ese país. Se estima en más de un millón los residentes ilegales en Estados Unidos de los cuales más del 70 por ciento han emigrado en los últimos 10 años, de acuerdo a la encuesta de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Estas cifras explican los elevados saldos migratorios negativos en relación con las proyecciones basadas en el Censo de 1994.

Según el Informe de Desarrollo humano de 2005, *“del total de hogares que recibieron remesas del extranjero en el año 2004, estimadas en US \$2,998.2 millones, el 49% llegaron a hogares de departamentos con menos del 25% de población indígena; en contraste, únicamente un 14% del total de remesas llegaron a hogares de departamentos con más del 75% de población indígena. Aún así, el impacto de las remesas en las comunidades indígenas ha generado, en los últimos 15 años, procesos transformadores en esas comunidades”*.

Para efectos de la proyección de la migración internacional se supone que los cambios que ocurrirán en la economía nacional y la consolidación de la paz firme y duradera, configuran un escenario favorable para revertir la tendencia migratoria. Se considera en este sentido, que el saldo migratorio futuro tenderá a ser cada vez menor, es decir, se plantea una hipótesis de saldo migratorio neto decreciente hasta hacerse nulo a partir del quinquenio 2020-2025. Cómo se relaciona todo esto con el subregistro?

5.2. Estado de situación del subregistro y la indocumentación.

Una primera constatación es que no se cuenta en Guatemala con datos estadísticos oficiales que permitan estimar con certeza el nivel de subregistro de nacimientos. Esto se debe a tres aspectos prioritarios:

- En primer lugar, el hecho de que los registros civiles fueron históricamente organismos dependientes de las Autoridades Municipales, no existiendo ninguna instancia de centralización de la información que permitiese la elaboración de registros nacionales y la aplicación de criterios uniformes para el registro, verificación y sistematización de la información; y
- En segundo lugar, las dificultades observadas en el completamiento y en la remisión de los “boletos de nacimiento” al INE en tanto instituto rector del Sistema Estadístico Nacional. Información incompleta, remisión no sistematizada de dichos formularios, etc. son algunos de los problemas que dificultan la consistencia de la información y la posibilidad de elaborar datos confiables sobre el tema.
- En tercer lugar, la persistencia de prácticas no institucionalizadas de atención de los partos fundamentalmente en las zonas rurales indígenas, y la falta de control supervisión de la función de información que las comadronas que atienden dichos partos debieran realizar. Hecho que se refuerza negativamente por la escasa cobertura de servicios del Estado que caracteriza a dichas áreas, a lo cual también contribuye negativamente el corto período establecido por ley (30 días) para considerar un registro de nacimiento como oportuno.

Estos elementos hacen que sea cuestionable la confiabilidad y calidad de las estimaciones que se manejan, debido a la debilidad de la información y de los sistemas de registro de estos hechos vitales. Tal como se lo indicó en el ítem anterior incluso el número de nacidos vivos registrados muestra variaciones que no son suficientemente explicadas y que sin duda en el contexto descrito pueden deberse a falencias, ausencias, duplicaciones y falta de control y verificabilidad de los datos proporcionados.

Tal como se señalaba en el informe del consultor Dwight Ordóñez en un estudio realizado en 2007 para el BID, la información referida a los nacimientos es reportada al INE por cada uno de los 333 municipios, y no existen criterio comunes entre los mismos para generar esa información, ni existen pautas estrictas respecto de la forma en que esta información debe ser completada y enviada al INE. Esta situación aún hoy no se ha modificado sustantivamente, si bien se evidencian algunos indicios para corregir y ordenar esta cuestión a partir de la puesta en vigencia del RENAP:

No existe al día de hoy una base única de datos más allá del padrón electoral el cual dado que el voto no es obligatorio tampoco representa una descripción exhaustiva y completa de las personas nacidas, registradas y documentadas. Esto hace que no exista una cifra consolidada y confiable que permita dimensionar adecuadamente el

nivel de subregistro de nacimientos y de personas indocumentadas en Guatemala. Esta situación es asumida por los funcionarios gubernamentales y se acuerda en que dicha información no existe y es necesario construirla para conocer la dimensión del problema y orientar la toma de decisiones en ese sentido.

Por lo tanto, se manejan estimaciones basadas en estudios puntuales (no censales) que han realizado distintos organismos internacionales tales como CELADE, UNICEF Plan Internacional y otros, los que para distintos períodos analizados, sitúan el nivel de subregistro de nacimientos entre un 5% y un 10%⁷. Tomando en consideración que en promedio acontecen alrededor de 400.000 nacimientos por año en Guatemala, la cantidad de nacimientos no registrados oscilaría según las estimaciones realizadas entre 20 mil y 40 mil niños no registrados, es decir, sin ser reconocidos jurídicamente como personas sujeto de derechos.

Estos promedios nacionales poco confiables a su vez invisibilizan las variaciones entre zonas urbanas y rurales, con el agravante que en el caso de Guatemala la pobreza y la predominancia de grupos étnicos está fuertemente asociada a una localización rural. El estudio del IFES visualizó que los promedios nacionales podían incrementarse significativamente en las áreas rurales pudiendo alcanzar hasta un 20% de subregistro. También un estudio realizado por Plan Internacional avanzaba en la consideración de las diferencias registradas entre las zonas rurales y urbanas, situación ésta evidenciada a través de sus acciones dirigidas a niños de comunidades pobres de Jalapa, Izabal, Alta Verapaz y Baja Verapaz. La institución reporta que en los levantamientos de información sobre familias beneficiarias, 34% de éstas, si bien declararon tener las partidas de nacimiento de sus hijos, no pudieron mostrarlas.

En cuanto a la indocumentación - es decir personas mayores de 18 años que no poseen cédula de vecindad - las estimaciones también ascienden a aproximadamente el 10% para el promedio nacional, estimándose que en los municipios con fuerte presencia indígena, y caracterizados como rurales, este porcentaje puede ascender al 40% o 50% de la población⁸.

Ambos problemas, el subregistro de personas y la indocumentación, pero más fuertemente este último, están asociados a los efectos del prolongado conflicto armado guatemalteco, en virtud del cual se conjugaban diversos factores que contribuían a la indocumentación de las personas (la clandestinidad de la población movilizada, el temor a ser identificado, el desplazamiento territorial por el conflicto, la destrucción de los registros civiles municipales y de los libros y archivos de registro, etc.)

La mayoría de las organizaciones sociales entrevistadas durante el trabajo de campo, consideran que a partir de sus experiencias de trabajo en terreno con mujeres y con poblaciones indígenas, ambos problemas superan ampliamente las estimaciones disponibles. Si bien no pueden precisar una cifra, enfatizan que la situación de indocumentación es mayor aún entre las mujeres que entre los hombres, pese a las numerosas campañas que se realizaron a partir de la vigencia de los Acuerdos de Paz por iniciativa de las organizaciones sociales y del Tribunal Superior Electoral con el propósito de actualizar los padrones electorales.

Tanto las organizaciones sociales, como los organismos internacionales y los funcionarios gubernamentales coinciden en señalar que el problema del subregistro y

⁷ Estudio realizado por el Innocenti Research Centre (2002) vinculado a UNICEF; CELADE (1992), Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), con apoyo de UNICEF y ACNUR (IFES, 1999

⁸ En el estudio de Dwight Ordóñez se cita un estudio de PNUD sobre el tema y otro llevado a cabo por OIM y USAID en 2001 de los cuales se extraen estos datos.

la indocumentación se concentran geográficamente en las siguientes jurisdicciones: Quiché, Huehuetenango, y Alta y Baja Verapaz, seguidas de Sololá, Santa Eulalia y San Juan de Atitlán.

Hay un alto nivel de consenso entre los entrevistados respecto de la identificación de las barreras para acceder al registro de los nacimientos y a la cédula de vecindad, entre las que se señalan las siguientes:

A) Zona de residencia y condición de pobreza

- Vivir en zonas rurales en las que la presencia del estado es escasa.
- Vivir en zonas rurales y ser pobre, ya que los bajos ingresos impiden solventar los costos indirectos de la realización de un trámite como lo son el viaje (trasladarse desde la aldea a la cabecera del municipio), la pérdida de horas de trabajo, etc. además del costo directo del documento (la cédula de vecindad o bien los trámites del acta de nacimiento cuando el registro no ha sido oportuno), ya que las oficinas de Registro Civil se encuentran concentradas en las ciudades cabeceras de los Municipios.

B) Pertenencia étnica y género

- Ser indígena y no conocer y/o manejar con fluidez el idioma castellano, lo cual sumado a la pobreza y a residir en el ámbito rural configura una situación de mayor inaccesibilidad.
- Ser mujer y responder a los roles tradicionales de género según los cuales no es significativo que las mujeres sean registradas ya que no son las encargadas de vincularse con los circuitos de comercialización de la producción familiar ni buscan trabajo fuera de las unidades domésticas; con el agravante que, dado que el voto no es obligatorio, esta tampoco es considerada una función relevante para las mujeres. Ser mujer, indígena y pobre implica además una alta probabilidad de ser analfabeta, y todos estos factores conjugados aumentan significativamente la probabilidad de ser indocumentada y de no registrar adecuadamente los nacimientos de los hijos. El machismo discriminatorio es un rasgo cultural dominante en la población guatemalteca en general y parece tener una expresión más fuerte entre la población indígena a la cual se le suma como factor de discriminación el racismo, de modo tal que ser mujer indígena y pobres es ser sujeto de una triple discriminación.

C) Fragmentación de los sistemas de registro y cedulación vigente

- A su vez dado que el Registro de Personas hasta el presente no ha estado unificado ni conectadas entre si las diferentes oficinas municipales de registro, las personas que han perdido su documentación y necesitan recuperarla, deben acudir a la oficina de su lugar de nacimiento. Este hecho se convierte en un obstáculo determinante de continuar en una situación irregular respecto de su documentación personal ya que si se tiene en cuenta (como se señaló más arriba) que entre 1996 y el 2002, un 24% de la población total cambió su lugar de residencia dentro del territorio nacional, las personas deben trasladarse y recorrer largas distancias para hacer las gestiones necesarias para obtener su documentación. Nuevamente el costo en dinero y en tiempo convierte esta opción en inaccesible en un país en el cual el 51% de la población es pobre.

D) Costos de la gestión del registro y documentación

- A los costos indirectos mencionados más arriba, se le agregan los aranceles establecidos para obtener la cédula de vecindad y el acta de nacimiento cuando esta es gestionada fuera del término establecido por la ley. Actualmente el costo estipulado para todo el país de una cédula es de aproximadamente 50 quetzales (es decir aproximadamente USD 7), monto que considerando los niveles de pobreza existentes resulta inaccesible para una proporción más que significativa de la población guatemalteca.
- En los casos de inscripciones tardías de personas adultas (inscripción extemporánea, reposición de actas de nacimiento) los procedimientos vigentes implican necesariamente la contratación de los servicios de un abogado ya que se deben generar una serie de constancias y sustanciar un proceso legal administrativo, cuyo costo puede ascender en promedio a 3000 quetzales, es decir alrededor de USD 200

5.3. Marco histórico - político del problema del subregistro de personas y la indocumentación.

La historia de Guatemala se ha caracterizado por un complejo de relaciones asimétricas que han provocado el surgimiento de conflictos de distinto tipo. La concentración del poder económico y político, el carácter racista y discriminatorio de la sociedad frente a la mayoría de la población que es indígena, y la exclusión económica y social de grandes sectores empobrecidos -mayas y ladinos- se han expresado en el analfabetismo y la consolidación de comunidades locales aisladas y excluidas de la nación.⁹

Guatemala atravesó en su pasado reciente por 36 años de conflicto armado, culminando en los Acuerdos de Paz firmados en 1996.

Dicho enfrentamiento se inicia en la década del 60 luego del derrocamiento del segundo gobierno de la Revolución encabezado por Jacobo Arbenz. En ese período se forma la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca como fuerza insurgente, en tanto que se asiste a una sucesión de gobiernos militares y de procesos electorales fraudulentos que implicaban el mantenimiento de un sistema económico, social y político basado en la exclusión social de las mayorías indígenas y de polarización social con altos niveles de concentración de la riqueza.

Luego de algunos intentos en los 80 de encontrar una salida al conflicto finalmente en el año 1991, el gobierno de Guatemala decidió acudir a la mesa de negociaciones con la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG), para lo cual se estableció una agenda a discutir. Se contó con la moderación del presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación y con la participación de las Naciones Unidas como observador

Esta fue una negociación de casi seis años, en la cual se discutió una agenda que contenía once temas clasificados en dos grupos: los temas sustantivos, que tenían que ver con la problemática de fondo del país, y los temas operativos, que trataban sobre la desactivación del enfrentamiento y la incorporación a la vida normal de los grupos alzados. El gobierno y la URNG firmaron acuerdos sobre derechos humanos (marzo de 1994), el restablecimiento de personas desplazadas (junio de 1994), esclarecimiento histórico (junio de 1994), y derechos indígenas (marzo de 1995). También hicieron un progreso significativo sobre un acuerdo socio-económico y

⁹ Editado de "Guatemala Historia del Silencio" Comisión para el Esclarecimiento Histórico
[.http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/cap1/chist.html](http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/cap1/chist.html)

agrario. Todos ellos pasos en el proceso de firma definitiva de la paz a través de los Acuerdos de Paz firmados en 1996.

La guerra afectó particularmente a las poblaciones indígenas y a las mujeres, ya que el despliegue de operaciones de tierra arrasada implicaba el secuestro y ejecución de autoridades y líderes mayas, así como de sus guías espirituales. Y tuvo consecuencias severas para las mujeres ya que fueron víctimas de violaciones reiteradas. La violación sexual fue una práctica reiterada que representa una diferencia respecto al resto de violaciones de los derechos humanos impartidas a la población masculina, ya que significaba una victoria sobre los oponentes, en función no solo de lo que representaban por sí mismas las mujeres, sino en función de lo que representaban para los otros y como objetivo político para agredir a otros. Una moneda de cambio, en algunos casos como única forma de sobrevivir ellas mismas o sus hijos. Botín de guerra, premio o compensación a los soldados por su participación en la guerra.

Adicionalmente, la guerra provocó el desplazamiento de aproximadamente entre 400.000 y un millón de personas – según las fuentes- mayoritariamente campesinos, muchos de los cuales se vieron obligados a refugiarse en México.

Buena parte de las consecuencias nefastas del conflicto armado con su secuela de sufrimiento y de desintegración y pérdida de lazos sociales, son retomados en los Acuerdos de Paz como punto de partida para la reconstrucción de condiciones de convivencia y de construcción de una sociedad democrática e inclusiva. En dichos Acuerdos se considera específicamente el tema de la identidad legal reconociendo los efectos devastadores en términos de la pérdida de los registros de personas durante el conflicto armado.

A continuación se describen aspectos de dichos Acuerdos que refieren al tema de la indocumentación y al resguardo de los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas.

Acuerdos de Paz

1. Acuerdo Marco sobre *Democratización para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos* (Querétaro, México, 25 de julio de 1991)
2. Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México, D.F., 29 de marzo de 1994)
3. Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado (Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994)
4. Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca (Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994)
5. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (México, D.F. 31 de marzo de 1995)
6. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (México, D.F. 6 de mayo de 1996)
7. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (México, D.F. 19 de septiembre de 1996)
8. Acuerdo sobre el Definitivo Cese al Fuego (Oslo, Noruega 4 de diciembre de 1996)
9. Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (Estocolmo, Suecia 7 de diciembre de 1996)
10. Acuerdo sobre bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad (Madrid, España 12 de diciembre de 1996)
11. Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz (Guatemala 29 de diciembre de 1996)
12. Acuerdo de Paz Firme y Duradera (Guatemala 29 de diciembre 1996)

Como parte del Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada se establece en el ítem 7 una consideración específica referida al tema de la indocumentación:

7. La ausencia de documentación personal de la mayoría de la población desarraigada incrementa su vulnerabilidad, limita su acceso a servicios básicos y ejercicio de derechos civiles y ciudadanos. Ello requiere de soluciones urgentes. En consecuencia, las Partes coinciden en la necesidad de las siguientes medidas:

7.1. Para facilitar la documentación de las personas desarraigadas a la mayor brevedad, el Gobierno con la cooperación de la comunidad internacional acentuará sus esfuerzos para agilizar los mecanismos necesarios tomando en cuenta, cuando corresponda, los registros propios de las comunidades desarraigadas.

7.2. La revisión del decreto 70-91, la Ley temporal de reposición e inscripción de partidas de nacimiento, de registros civiles destruidos por la violencia, para establecer un régimen adecuado a las necesidades de todas las poblaciones afectadas con procedimientos de registro que agilicen de manera gratuita tales trámites. Para tales efectos se tomará en cuenta la opinión de los sectores afectados. La documentación e identificación personal se realizará lo antes posible.

7.3. Dictar las normas administrativas necesarias para agilizar y asegurar que los hijos de los desarraigados nacidos en el exterior sean inscritos como nacionales de origen en cumplimiento del artículo 144 de la Constitución de la República.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se hace referencia a la situación de doble discriminación experimentada por la mujer indígena, considerando y proponiendo lo siguiente:

1. Se reconoce la particular vulnerabilidad e indefensión de la mujer indígena frente a la doble discriminación como mujer y como indígena, con el agravante de una situación social de particular pobreza y explotación. El Gobierno se compromete a tomar las siguientes medidas:

a. Promover una legislación que tipifique el acoso sexual como delito y considere como un agravante en la definición de la sanción de los delitos sexuales el que haya sido cometido contra una mujer indígena;

b. Crear una Defensoría de la Mujer Indígena, con su participación, que incluya servicios de asesoría jurídica y servicio social; y

c. Promover la divulgación y fiel cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

2. Se insta a los medios de comunicación y organizaciones de promoción de los derechos humanos a cooperar en el logro de los objetivos del presente literal.

Respecto del respecto a la diversidad cultural y lingüística refiere:

a. Promover una reforma de la Constitución Política de la República que liste el conjunto de los idiomas existentes en Guatemala que el Estado está constitucionalmente comprometido en reconocer, respetar y promover;

b. Promover el uso de todos los idiomas indígenas en el sistema educativo, a fin de permitir que los niños puedan leer y escribir en su propio idioma o en el idioma que más comúnmente se hable en la comunidad a la que pertenezcan, promoviendo en particular la educación bilingüe e intercultural e instancias tales como las Escuelas Mayas y otras experiencias educativas indígenas;

- c. *Promover la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas en la prestación de los servicios sociales del Estado a nivel comunitario;*
- d. *Informar a las comunidades indígenas en sus idiomas, de manera acorde a las tradiciones de los pueblos indígenas y por medios adecuados, sobre sus derechos, obligaciones y oportunidades en los distintos ámbitos de la vida nacional. Se recurrirá, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación masiva en los idiomas de dichos pueblos;*
- e. *Promover los programas de capacitación de jueces bilingües e intérpretes judiciales de y para idiomas indígenas*
- f. *El Gobierno reafirma el pleno derecho al registro de nombres, apellidos y toponimias indígenas. Se reafirma asimismo el derecho de las comunidades de cambiar los nombres de lugares donde residen, cuando así lo decida la mayoría de sus miembros. El Gobierno tomará las medidas previstas en el capítulo II literal A del presente acuerdo para luchar contra toda discriminación de hecho en el ejercicio de este derecho.*

En el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral se establece respecto de la documentación:

6. En vista que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas etapas del proceso electoral, las Partes ven la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya a la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil.

7. Como un aporte para las próximas elecciones generales, sería de gran importancia y utilidad que todos los ciudadanos utilicen el nuevo documento único de identidad.

Fortalecimiento institucional

20. Para el fortalecimiento del régimen electoral, las Partes coinciden en solicitar a la Comisión de Reforma Electoral el diseño de un programa de modernización del Registro de Ciudadanos. Dicho programa, con las acciones correspondientes de capacitación y profesionalización del personal involucrado, permitiría automatizar la información e integrarla en redes coordinadas para la depuración efectiva de los padrones electorales, su mantenimiento y su actualización.

Los textos referidos indican la relevancia que el tema del acceso a la documentación adquirió como consecuencia de la finalización del conflicto armado, y también indica cómo forma parte del resguardo de un conjunto de derechos para las poblaciones vulneradas y vulnerables: indígenas y mujeres.

También colocan un marco orientador de las políticas en la medida que existen los dispositivos legales que protegen los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres siendo el desafío del Estado de traducirlos en acciones concretas de política pública.

5.4. Síntesis y conclusiones.

- La pobreza en Guatemala afecta a más del 50% de la población.

- Su perfil profesional es multiétnico y multicultural ya que según datos del Censo la población indígena representa el 40% de la población, dato que según la mayoría de los entrevistados está subrepresentado en el censo atribuyéndolo a dificultades de la autoidentificación. Diversas organizaciones y organismos internacionales consideran que hay un subregistro de la identidad étnica, estimando que dicho porcentaje puede superar el 50 y hasta alcanzar al 60% de la población guatemalteca.
- Se observa una fuerte asociación entre pobreza- ruralidad y condición étnica indígena, ya que el 68,7 % de los pobres extremos son indígenas que se concentran (más de dos tercios de la población indígena) en zonas rurales.
- La situación de la mujer indígena muestra una desventaja sistemática en un conjunto de indicadores que señalan su situación de exclusión y de vulnerabilidad social. El 23% nunca asistió a la escuela, el 33% no sabe leer ni escribir, el 77% de las mujeres que viven en áreas rurales son analfabetas. La menor escolaridad (inferior a 2 años) se registra en las mujeres akatecas, ch'orti' y Cluj. Si bien se han logrado avances en las tasas de escolarización es evidente que aún la mujer indígena está rezagada y lejos de una inclusión efectiva que garantice el ejercicio de sus derechos.
- Las pautas culturales de atención de la salud en general y del parto en particular hablan de la existencia de partos no institucionalizados atendidos por comadronas: el 62,9% de las mujeres indígenas tiene a sus hijos en sus hogares. Concomitantemente la tasa de mortalidad infantil es más elevada entre la población indígena que entre la ladina: 49 contra 40 por mil respectivamente.
- Las migraciones internas (24% de la población se desplazó dentro del territorio nacional en un periodo de 6 años) y la migración externa (más de un millón de guatemaltecos viviendo en el exterior) indican la necesidad de búsqueda de opciones de subsistencia y de progreso por parte de la población.
- El sistema de registro y documentación vigente en Guatemala hasta el presente año, adolecía de una alta fragmentación dado que esta era una función asumida por los gobiernos municipales sin que existiera ninguna instancia de aplicación de criterios homologables, ni de procedimientos de validación y certificación de la información, ni centralización y chequeo de los datos en una base centralizada que recogiera la información a nivel nacional.

La cuestión de la identidad legal no ha sido un asunto público de interés en el país, ni para los distintos organismos de gobierno ni para la población. En la vida cotidiana para muchas poblaciones fundamentalmente indígenas en zonas rurales tener o no tener documento no ha sido un obstáculo para sus vidas y sus dinámicas de subsistencia; por otra parte las escuelas no han promovido la importancia de la documentación ya que solo requieren su presentación cuando los niños completan el ciclo escolar, es decir a los 12 años para acreditar su escolaridad. De modo tal que por dinámicas sociales propias y por falta de presencia del estado remarcando la importancia de la identidad legal, este no ha sido un asunto de interés ni de preocupación de la sociedad guatemalteca, sino a partir de las visibilización de las consecuencias del conflicto armado, y posteriormente por efecto de la modernización de las modalidades de prestación de los beneficios sociales.

- La falta de apego a cumplir y hacer cumplir procedimientos estandarizados de registro y envío de la información al INE dificulta la consistencia de la información y por ende la confiabilidad de la misma respecto de su exhaustividad y pertinencia.
- Estos problemas son la explicación por la cual no se dispone de un dato estadístico oficial confiable que permita dimensionar el subregistro de personas y la indocumentación (ya que este aspecto no es relevado tampoco por el Censo¹⁰). Solo se cuenta con estimaciones que resultan de estudios parciales realizados por organismos de investigación y cooperación internacional, que lo sitúan entre un 5% y 10% para el nivel nacional pero que puede ascender al 40% o del 50% entre la población indígena
- Sin embargo, a pesar de no disponer del dato preciso, si se coincide en que analizando los factores predisponentes (pobreza, ruralidad, analfabetismo, condición indígena) al subregistro y la indocumentación, se puede establecer que estas problemáticas se concentran geográficamente en las jurisdicciones de Quiché, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz, Sololá, Santa Eulalia y San Juan Atitlán.
- Otro factor que incide en el no acceso al registro y la documentación reside en el costo directo (costo del documento o del acta de nacimiento) y al costo indirecto (viajes, gestiones, etc.) que se agrava dada lo engorroso de los procedimientos que requieren la intervención de un abogado en los casos de inscripciones fuera de término o de reposición de documentación en personas adultas.
- La indocumentación de las mujeres indígenas genera un círculo de reproducción intergeneracional de la indocumentación, ya que la no resolución de situación documentaria, obstaculiza el registro adecuado y la posterior cedulación de los hijos.
- La tendencia creciente de la población a la movilidad dentro del territorio guatemalteco, dificulta la reposición de documentación según los marcos procedimentales vigentes, por lo tanto, implica la necesidad de revisar procedimientos de acceso a la documentación y el registro de personas que prevean y contemplen esa situación.

La relevancia de atender al subregistro y la indocumentación es visibilizada a partir de los Acuerdos de Paz los que incluyen en varios de sus acuerdos y capítulos aspectos referidos a la necesidad de regularizar las situaciones de indocumentación y de subregistro, considerando además la especial atención de la diversidad cultural y lingüística y preservando fuertemente el derecho de la mujer indígena. La experiencia transcurrida desde esa fecha indica que el cumplimiento de los mismos ha sido y sigue siendo un arduo proceso de adecuación de las formas de gestión del estado pero también han estado influenciados por contingencias políticas, cambios de gestión de gobierno que hacen que no se haya avanzado suficientemente en algunos de los temas previstos en dichos acuerdos. El RENAP puede considerarse una decisión político institucional que viene a cumplir con algún aspecto de lo pautado en dichos acuerdos en relación con la cuestión de la modernización del [Estado y de la documentación.

¹⁰ En virtud de la actual visibilización del problema está previsto incorporar la medición sobre indocumentación en el próximo censo nacional de población a realizarse en el año 2012.

- Indudablemente es necesario fortalecer el sistema de registro y documentación así como también el sistema de información estadística. En primer lugar a través del equipamiento e instalación de sistemas informáticos que permitan conectar en red las oficinas y delegaciones del IINE, así como fortalecer la capacitación del personal para el uso de los sistemas. Articular y conectar las bases del IINE con las bases del RENAP y de los efectores de salud de modo tal de poder consistir la información referida a los hechos vitales que son insumo para la producción de información estadística nacional, y en especial en lo referente al registro de personas y la documentación. Consistir los criterios y modos de procesamiento de dicha información entre los distintos organismos involucrados, realizar controles cruzados de calidad de la información. Y en tercer lugar, consensuar a través de la convocatoria a expertos y a organismos de estadística de otros países que hayan avanzado exitosamente en el relevamiento adecuado de las variables étnicas, de modo tal de recoger y procesar información precisa, confiable y pertinente.
- Es necesario desarrollar estrategias de identificación y captación de las situaciones de indocumentación y subregistro ágiles que articulen respuestas inmediatas y simples para su resolución, sin que esto implique un costo de traslado y movilización para las personas, sino una mejora de la llegada de los servicios del estado. Para ello se considera fundamental constituir a las escuelas y establecimientos de salud en “nodos” a través de los cuales se detectan las situaciones de problemas de documentación (ya sea la falta de certificado o acta de nacimiento como la falta de cédula de identidad). De este modo se pueden organizar jornadas escolares municipales (tres jornadas en el año) de regularización de las situaciones de indocumentación a través de la instalación de equipos conjuntos integrados por personal del RENAP, junto con los registradores de los municipios y docentes. En el caso de los establecimientos de salud, implementando oficinas en dichos centros de manera tal que se otorgue en el mismo momento del nacimiento el certificado de nacido vivo y el acta de nacimiento, evitando de ese modo el traslado posterior de los padres al Registro Civil

6. EL ESTADO GUATEMALTECO FRENTE AL REGISTRO Y DOCUMENTACIÓN DE LAS PERSONAS.

Actualmente el estado guatemalteco ha dado pasos significativos para la puesta en funcionamiento del Registro Nacional de las Personas, instancia que se presenta como un hito importante en la definición de una política pública sobre registro y documentación de las personas, acorde a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.

Puede decirse que un antecedente importante en materia de acciones de documentación encaradas por el Estado, lo fue la Ley Temporal de Documentación Personal, conocida también como ley de inscripción extemporánea, la cual tuvo vigencia entre 1998 y 2001, siendo prorrogada dos años más (hasta 2003). Al amparo de dicha ley se flexibilizaron los requisitos y disposiciones para otorgar la cédula de vecindad a las personas adultas, ya que el objetivo prioritario era el de restituir la identidad legal a las personas afectadas por el conflicto armado, y también encarar una tarea de sinceramiento de los padrones electorales.

El plazo de vigencia de esa ley no parece haber sido suficiente para que se resolvieran las situaciones de indocumentación que hoy todavía afectan a aproximadamente el 10% de la población del país. Fundamentalmente las poblaciones más aisladas,

predominantemente indígenas, las mujeres y las personas analfabetas no accedieron a la información ni a los recursos para poder documentarse.

6.1. La creación del RENAP.

El sistema de Registro Civil de las personas en Guatemala fue considerado por ley una atribución de los gobiernos municipales. Esta desconcentración de la función del registro civil que en sí misma no es negativa, pero en los hechos asumió características que dificultaron la homogeneidad de criterios y de modalidades para dar respuestas a las necesidades y dificultades de registro y documentación de las personas.

Se generó un sistema fragmentado sin ninguna instancia de centralización de información sobre el registro y documentación de las personas; esto implicó la posibilidad de duplicaciones de registros entre distintos municipios.

Por otra parte, se concentró un poder discrecional en la figura de los registradores municipales en cuanto al manejo del pago de aranceles por los servicios brindados, y en relación con la administración arbitraria de dispensas o excepciones para la emisión de los documentos y/o el normal desarrollo de los trámites requeridos. Acompañado esto de la inexistencia de controles adecuados sobre la expedición de las cédulas de vecindad.

A esto se sumaba la utilización de un documento -“la cédula de vecindad”- poco seguro, altamente falsificable, facilitando manejos arbitrarios y poco transparentes, habida cuenta de que dicha cédula entre otras cosas es la que habilita a las personas a ejercer el derecho de voto.

Puede afirmarse que en el país nunca existió una política pública en relación con la documentación de las personas, sino acciones puntuales por lo general motivadas por intereses electorales; de modo tal que se realizaron a lo largo de los años numerosas campañas de documentación con el propósito de incrementar los padrones electorales pero sin que estos procesos estuvieran ajustados a reglas y procedimientos transparentes.

Esta situación de desorden registral fue visibilizada a partir de los Acuerdos de Paz, a partir de las medidas que se propusieron para regularizar la situación documentaria de las personas desmovilizadas y de la población afectada por la pérdida de los registros de las oficinas municipales como consecuencia del conflicto armado.

A partir de ello el gobierno guatemalteco promulga el Decreto Ley 90-2005 de creación del Registro Nacional de las Personas – RENAP – con el propósito de automatizar la información y unificar los criterios registrales, así como implementar un documento personal de identificación que contenga medidas de seguridad, que prevengan su falsificación para dotar de certeza jurídica los actos y contratos que se otorguen a través del mismo. En ese sentido la ley propone la implementación del sistema AFIS- Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares.

Uno de sus objetivos centrales fue el de modernizar el sistema de registro del padrón electoral, según lo establecido en los Acuerdos de Paz (*Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral (Estocolmo, Suecia 7 de diciembre de 1996)*)

6.2. Misión, funciones y estructura organizativa del RENAP.

El RENAP – Registro Nacional de las Personas, es una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La misión del nuevo organismo es la constituirse en *“la entidad encargada de planificar, dirigir y coordinar las actividades inherentes a la emisión del Registro Único de Identificación de Personas, dentro del marco legal, con certeza y confiabilidad”*.¹¹

De este modo la visión formulada por RENAP es la de *“ser la institución del sector público que mantenga organizado y actualizado el Registro de las Personas, para la emisión oportuna del Documento Personal de Identidad (DPI), con certeza y confiabilidad para todos los guatemaltecos”*.

En el artículo 6 de la Ley se detallan las funciones específicas del RENAP:

- a) centralizar, planear, organizar, dirigir, reglamentar y racionalizar las inscripciones de su competencia.
- b) Inscribir los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás hechos y actos que modifiquen el estado civil y la capacidad civil de las personas naturales, así como las resoluciones judiciales y extrajudiciales que a ellas se refieran susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la ley.
- c) Mantener en forma permanente y actualizado el registro de identificación de personas naturales.
- d) Emitir el Documento Personal de Identificación a los guatemaltecos y extranjeros domiciliados, así como las reposiciones y renovaciones que acrediten la identificación de las personas naturales.
- e) Emitir certificaciones de las respectivas inscripciones.
- f) Enviar la información correspondiente al Tribunal Supremo Electoral de los ciudadanos inscritos y la información que éste solicite para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Promover la formación y capacitación del personal calificado que requiera la institución.
- h) Proporcionar al Ministerio Público a las autoridades policiales y judiciales y otras entidades del estado autorizadas por el Registro Nacional de las Personas, la información que éstos soliciten con relación al estado civil, capacidad civil e identificación de las personas naturales.
- i) Velar por el irrestricto respeto derecho a la identificación de las personas naturales y los demás derechos inherentes a ellas, derivados de la inscripción en el RENAP.
- j) Dar información sobre las personas bajo el principio que la información que posee el RENAP es pública, excepto cuando pueda ser utilizada para afectar el honor o la intimidad del ciudadano. Se establece como información pública sin restricción solamente el nombre y apellido de la persona, su número de identificación, fechas de nacimiento o defunción, sexo, vecindad, ocupación, profesión u oficio, nacionalidad y estado civil, no así la dirección de su residencia.
- k) Implementar, organizar, mantener y supervisar el funcionamiento del registro dactiloscópico y pelmatoscópico de las personas naturales
- l) Plantear la denuncia o constituirse en querellante adhesivo en aquellos casos en que se detecten actos que pudieran constituir ilícitos penales en materia de identificación de las personas naturales.
- m) Cumplir las demás funciones que se le encomienden por ley.

Respecto de su estructura organizativa, la ley establece que la oficina central del RENAP deberá localizarse en la ciudad capital del país, pero que a su vez deberá contar con oficinas en todos los municipios de la República, y contempla la posibilidad

¹¹ Editado de la carpeta institucional del RENAP entregada por los responsables de la institución a la consultora en la entrevista mantenida en Guatemala.

de contar con unidades móviles para desplazarse en el territorio nacional y establecerá acuerdos con las oficinas consulares en el exterior, a fin de cumplir con las funciones encomendadas.

Su estructura orgánica está constituida por:

- Directorio: formado por un magistrado del Tribunal Supremo Electoral, el ministro de la Gobernación y un miembro electo por el Congreso de la República.
- Director Ejecutivo: nombrado por el Directorio por un periodo de 5 años pudiendo se reelecto.
- Consejo Consultivo: órgano de apoyo y consulta del Directorio y del Director Ejecutivo, formado por: un miembro electo por los secretarios de los partidos políticos; un miembro electo entre los rectores de las Universidades; un miembro electo por las organizaciones empresariales de comercio, industria y agricultura; el Gerente del Instituto Nacional de Estadísticas; un miembro electo de la Superintendencia de Administración Tributaria.
- Oficinas ejecutoras¹²
- Direcciones Administrativas: Dirección de Informática y Estadística, Dirección de Asesoría Legal, Dirección Administrativa, Dirección de Gestión y Control Interno.

Para su funcionamiento se le asignarán recursos financieros programados anualmente en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El artículo 101 establece que el RENAP deberá contar con una asignación de 100.000.000 de quetzales.

6.3. Disposiciones sobre el Documento Personal de Identificación – DPI y sobre el registro de nacimientos.

6.3.1. Sobre el DPI.

La Ley del 2005 establece la obligatoriedad del DPI a partir de los 18 años para todos aquellos inscriptos en el RENAP, el que tendrá una vigencia de 10 años.

Respecto del costo del DPI indica que el mismo será determinado por el Directorio, pero el texto de la ley aclara que *“a las personas naturales que formen parte de los grupos sociales que el Directorio del RENAP determine que no poseen capacidad económica de pagar el costo del DPI, deberá autorizarles la expedición gratuita de su DPI. El reglamento establecerá lo concerniente a esta materia.” (Art. 51)*

En el artículo 57 la ley prevé la emisión de un DPI para los menores de 12 años de edad, el cual contendrá los mismos datos que el DPI para mayores de edad pero sus aspectos físicos serán determinados por el reglamento. La ley prevé que este se comience a emitir a los dos años de sancionada la misma.

El artículo 60 establece la implementación de un Código Único de Identificación de la persona, y dispone que este número se irá agregando a todos los sistemas de identificación y registros públicos en un plazo que no debe exceder de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la Ley.

El artículo 92 establece que la cedula de vecindad deberá ser reemplazada en un plazo de tiempo no mayor a los dos años, contados a partir de que se emita el primer

¹² Dotadas según tamaño del municipio por entre 5 y 25 personas.

DPI por parte del RENAP, la que se iniciará una vez concluido el proceso de empadronamiento para el proceso electoral de 2007.

Una modificación posterior (Decreto Número 29-2007) indica que la emisión del nuevo DPI se iniciará el 1 de abril de 2008, y establece un periodo de 2 años para la sustitución de las cédulas de vecindad para lo cual las personas deberán acudir al Registro Civil donde aparezca asentado su nacimiento para obtener su DPI.

6.3.2. Sobre la inscripción de nacimientos

Con respecto a la inscripción de los nacimientos los artículos 70 y 71 establecen que estos deberán ser inscriptos en un plazo no mayor de treinta (30) días de ocurridos los mismos, en la oficina de Registro Civil ubicada en el lugar en donde haya acontecido el nacimiento. Los nacimientos ocurridos en el exterior podrán ser registrados en la oficina consular (art. 72). Las inscripciones realizadas dentro del plazo establecido serán gratuitas.

El artículo 73 establece que la solicitud de inscripción de nacimiento deberá efectuarse por parte de ambos padres, a falta de uno de los o tratándose de madre soltera la podrá efectuar por su propia cuenta; y ante abandono o desconocimiento de los padres la podrán efectuar los ascendientes del menor.

Establece también que los nacimientos ocurridos en establecimientos de salud públicos, privados, centros cantonales y del IGSS, se realizarán obligatoriamente y de oficio dentro de los tres días de ocurrido el nacimiento, en las oficinas auxiliares del Registro Civil instaladas en dichas dependencias. (Art. 74). La multa correspondiente será de 500 quetzales. En el art. 75 establece las condiciones para la instalación de estas oficinas en los centros de salud.

El artículo 76 refiere a las inscripciones extemporáneas, y establece que los padres o responsables del niño no inscripto oportunamente tendrán que acreditar su identidad y parentesco con el menor, deberán adjuntar partida de bautismo, constancia de nacimiento o certificado de matrícula escolar con mención de los grados cursados, constancia de autoridades locales del municipio donde haya ocurrido el nacimiento o en su defecto declaración jurada de dos personas mayores de edad en presencia del Registrador Civil de las Personas. Esta última disposición rige también para los mayores de 18 años no inscriptos oportunamente. Respecto del costo de las inscripciones extemporáneas la ley indica que el monto será establecido por el reglamento. Actualmente el RENAP ha establecido un monto de 10 quetzales en concepto de multa.

6.4. Los inicios de la implementación del RENAP: estado de avance y desafíos pendientes.

6.4.1 Estado de avance.

El funcionamiento del RENAP es incipiente a punto tal que en el momento de realizarse el trabajo de consultoría se produjo la inauguración de la primera Oficina del RENAP en la Ciudad de Guatemala; es decir este hecho inaugural se produce a tres años de haberse promulgado la Ley y por lo tanto no habiendo cumplido con los plazos que la misma establecía para la puesta en marcha del nuevo organismo.

Es necesario considerar que en el mes de enero del presente año se da un cambio de gestión de gobierno resultante del proceso electoral realizado en 2007; es decir que el nuevo gobierno también se encontraba - al momento de realizarse el trabajo de campo de esta consultoría – transitando sus primeros 100 días de gestión, habiéndose

producido en ese corto período cambios y reacomodamientos en el equipo de funcionarios políticos y técnicos que iniciaron esta gestión.

Los interlocutores del RENAP a los que se tuvo acceso para la realización de la entrevista, estaban a cargo de sus roles hacia apenas un par de meses, de modo tal que la información que proporcionaron y sus apreciaciones expresaban ideas y proyectos de funcionamiento del RENAP más que realidades concretas acerca de la operación de esta nueva institucionalidad.

Una cuestión central que cabe mencionar es que la Ley del RENAP no ha sido aún reglamentada, lo cual genera la existencia de algunos vacíos en cuanto a la definición de cuestiones operativas, que deben ser resueltos por el propio RENAP para no detener su implementación; tal es el caso de la determinación del monto de la multa por inscripción extemporánea que según el texto de la Ley debía ser establecido por el reglamento pero a falta de éste e iniciando sus operaciones, fue definido por el Directorio del RENAP.

Respecto del estado de avance en este aspecto se ha concretado la apertura y puesta en funcionamiento de la Oficina Central del RENAP en la Ciudad de Guatemala inaugurada el día 5 de mayo del corriente año; y de nueve (9) sub sedes en el ámbito de la ciudad y sus alrededores. También se han puesto en funcionamiento 147 oficinas en distintos municipios. Aun no se ha avanzado en la apertura de oficinas en centros hospitalarios, ni se ha incorporado ningún sistema itinerante de registro, tal como lo prevé la ley.

Una limitación importante para un adecuado avance en la implementación y desarrollo del RENAP es que pese a lo estipulado por la ley, la asignación presupuestaria para el año 2008 (50 millones de quetzales) está muy lejos de lo previsto para el año (300 millones) y del monto fijado por la ley (100 millones), lo cual pone severas limitaciones para avanzar en el armado de las oficinas en cada una de las cabeceras municipales, las correspondientes a los centros de salud, y para avanzar también en las inversiones necesarias para implementar sistemas móviles e iniciar la emisión del nuevo DPI en el año 2009.

A un año de haber iniciado la puesta en funcionamiento del RENAP, podría decirse que Guatemala se encuentra en un proceso transicional respecto de la organización del registro y documentación de las personas, ya que coexisten aún dos sistemas, el viejo sustentado en los Municipios y el nuevo RENAP que es el que se aspira a instalar y fortalecer:

- Los Municipios aún mantienen la función de emisión de la Cédula de Vecindad y por otro lado
- el RENAP se encuentra en un proceso inicio de acciones, reservando para si las funciones de registro de los hechos vitales, pero habiendo alcanzado al momento de realizar esta consultoría su puesta en funcionamiento en la Ciudad de Guatemala, e iniciando el proceso de traspaso de registros e información a las oficinas del RENAP en 132 municipios.

6.4.2 La relación del RENAP con los municipios.

El RENAP ha firmado convenios y han inaugurado 147 oficinas municipales del RENAP sobre un total de 333 han, y existen 70 convenios con municipalidades en condiciones de ser puestos en funcionamiento durante los meses de mayo y junio.

En virtud de ello en dichos municipios (147) se ha iniciado en algunos de ellos el traspaso de la información, libros, registros al RENAP, y según lo informado por los responsables de la Unidad de Cooperación Internacional de RENAP, se propone llegar a firmar la totalidad de los convenios y abrir las oficinas de RENAP municipales durante el año 2008; es decir prevén alcanzar los 333 municipios durante el corriente año.

Esta meta parece ambiciosa por dos motivos, por un lado requiere que se logre una ampliación de la asignación presupuestaria, y por otro, necesita resolver algunos desacuerdos manifestados por un conjunto significativo de los municipios que se oponen al traspaso de la función registral.

En el momento de realizarse el trabajo de campo de esta consultoría se produjeron dos hechos en los cuales se manifestaron los desacuerdos de los municipios con el RENAP: una protesta de 70 alcaldes municipales y el “Encuentro de Autoridades Indígenas y Comunes” organizado por CODISRA- Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas, AMEU- Asociación Maya de Estudiantes Universitarios, Municipios Democráticos y AGAAI Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas.

Respecto del posicionamiento de los 70 alcaldes que son oriundos de Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Sololá, Quiché y Totonicapán, exigieron en el mes de mayo del corriente año la derogatoria del decreto 90-2005, que crea el RENAP, en la medida que consideran que en ningún momento se les pidió opinión para poner en marcha dicha ley. Afirman que el Código Municipal otorga a las comunas la potestad de organizar cabildos abiertos cuando es necesario tratar asuntos trascendentales para los municipios, y en el caso del RENAP esos pasos fueron obviados.

Consideraron además que la supresión de los registros civiles municipales ha tenido impacto negativo en los lugares en donde ha sido abierta una oficina del RENAP, ya que se ha generado confusión en la población, se dispone de información poco clara y no se ha explicado y fundamentado suficientemente la existencia del RENAP y el desplazamiento de los municipios en el sistema de registro y documentación.

Sintetizando la posición de los 70 alcaldes los puntos de desacuerdo relevantes son los siguientes:

- No se tomó en cuenta la opinión de las poblaciones ni de las autoridades municipales, ni a los respectivos Consejos de Desarrollo (comunitarios, municipales, departamentales y regionales) en la discusión de la ley ni para determinar la conveniencia de la llegada del RENAP.
- Existe inconformidad en los lugares donde funciona el RENAP, ya que los trámites son más engorrosos, en comparación con el trabajo de los registros civiles que existían con anterioridad.
- Consideran que la ley RENAP atenta contra la autonomía de las comunas, establecida en el artículo 3 del Código Municipal.
- Aducen que la reposición del Documento Personal de Identificación podría alcanzar un costo de 60 quetzales o más, cifra mucho mayor que los 7,50 quetzales y 10 quetzales que los municipios cobran por la cédula de vecindad.

Indudablemente estos argumentos son acompañados de un malestar de los municipios relacionado con el hecho de que el Registro Civil constituía una fuente de ingresos genuinos que en los más pequeños representaba un ingreso significativo; y

por otro lado la presencia del RENAP implica la pérdida de una función desde la cual tenían un control más directo sobre la población bajo su responsabilidad.

El “Encuentro de Autoridades Indígenas y Comunales” se realizó los días 8 y 9 de mayo de 2008, durante su transcurso se presentó a la discusión un documento elaborado por AGAAI – Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, referido a “Incidencia de la aplicación del RENAP en la ciudadanía, en la descentralización y en las municipalidades”.

En dicho documento se cuestiona la Ley RENAP dado que la misma no fue el resultado de un proceso de consulta con las autoridades municipales y con los organismos descentralizados y participativos – COCODES y COMUDES-. Consideran que ese proceso inconsulto del que solo participaron los partidos políticos, quita legitimidad a la ley y genera problemas para su implementación dado que viola la autonomía municipal y desconoce los avances en materia de descentralización logrados y que están legitimados por leyes nacionales.

Consideran que es necesario promover un proceso amplio de discusión de la ley RENAP para lograr modificaciones que respeten la autonomía municipal y satisfagan mejor las necesidades de la población en relación con el registro y la documentación.

Los aspectos críticos señalados son los siguientes:

- El proceso de sanción de la ley es considerado legal pero no legítimo ya que esta fue una Ley de Emergencia Nacional, sin debate público, acordada solamente en el Congreso.
- La conformación del Directorio y del Consejo Consultivo del RENAP no contempla en ninguna de las dos instancias, la participación de las organizaciones que aglutinan a las autoridades municipales ni a organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas.
- La excesiva centralización del RENAP y la violación de la autonomía municipal.
- La no modificación de los procedimientos en el caso de las inscripciones extemporáneas, no aportando soluciones a las situaciones de indocumentación y subregistro.
- La vaguedad de la ley respecto del costo de los DPI y de los trámites en general.
- La ley RENAP lleva implícita una privatización futura del sistema de emisión de documentos, repitiendo el caso de las licencias de conducir, que son emitidas por una empresa privada, con altos costos para la población y sin ningún tipo de control de la emisión.

En dicho encuentro se manifestó que desde el Gobierno y desde el RENAP no se ofrece información clara, suficiente y precisa sobre la nueva operatoria y esto contribuye a la confusión y a la desconfianza por parte de la población, la cual tiene una relación y un vínculo de confianza directo en sus autoridades comunales y municipales y un vínculo distante con el gobierno central y los organismos dependientes.

Además de los cuestionamientos, los participantes del encuentro acordaron algunas propuestas y acciones a seguir:

- Solicitar la revisión de la ley de modo tal de acordar un sistema que modernice y mejore el sistema actual de registro, pero apelando a mecanismos de consulta y participación de los municipios y de las organizaciones representativas de la población.
- Diseñar un sistema de registro moderno que articule las funciones del RENAP centralizando la información, con las funciones registrales de los municipios, organizando una modalidad que combine centralización de la información y desconcentración de los trámites.
- Determinar un costo accesible para el DPI y fijo para todo el país, estableciendo mecanismos que permitan avanzar en la gratuidad del documento.
- Analizar y proponer mecanismos de resolución de las situaciones de indocumentación de las personas adultas, preferentemente de las mujeres, ya que consideran que el RENAP establece mecanismos a futuro pero no resuelva las situaciones de indocumentación preexistentes de manera adecuada y accesible.
- Proponer la modificación de la conformación del Directorio y del Consejo Consultivo del RENAP dando participación a los municipios y a las organizaciones que defienden los derechos de los pueblos indígenas.
- Garantizar el respeto de las lenguas y nombres mayas y la atención bilingüe en las oficinas del RENAP y de los municipios.
- Garantizar la transparencia y confiabilidad del sistema de registro y documentación en todas sus instancias.

6.4.3. El RENAP desde la perspectiva de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

Existe consenso entre los funcionarios gubernamentales entrevistados así como entre los representantes de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, respecto de que el RENAP tiene ante sí un desafío importantísimo en términos de generar un sistema de registro de personas transparente, confiable y accesible.

También existe un alto grado de consenso respecto de que el RENAP significa un avance significativo en términos institucionales que implica el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en términos de la modernización de las instituciones. Pero se señala que en dicho marco, su impronta fue la de poner orden y transparencia en la confección de los padrones electorales, y por lo tanto aún falta instalar en el RENAP y en la sociedad en su conjunto el tema de la identidad legal como derecho.

En ese sentido, se comparte la necesidad de superar las viejas prácticas clientelares y discrecionales en el otorgamiento de la documentación, para avanzar en la instalación de una noción de derecho en torno al acceso a la identidad. También se considera una decisión importante la emisión de un nuevo documento que se ajuste a normas de seguridad y resguardo de la identidad de las personas.

Es decir que, se observan consensos alrededor del espíritu del RENAP y de sus efectos positivos en relación con la recuperación de la credibilidad y confiabilidad del sistema de registro y documentación de personas. Pero desde los diversos actores entrevistados se evidencian también dudas y alarmas en relación con las modalidades operativas según los cuales el RENAP basará el desempeño de sus funciones.

Esas dudas y alertas se refieren a las siguientes cuestiones:

- Temores respecto de que el RENAP implique el encarecimiento del documento y a futuro, se oriente hacia la privatización del servicio de registro y documentación de las personas, tomando como caso similar la privatización de la emisión de las licencias de conducir. Esta alternativa implicaría el encarecimiento del documento y de los trámites atinentes al registro civil generando una brecha mayor en el acceso a la documentación.
- Dudas respecto de que el RENAP despliegue acciones tendientes a facilitar el acceso a la identidad legal, basadas en el hecho de que no hay evidencias de que se proponga resolver las situaciones de indocumentación de las personas adultas, implicando esto la reproducción de un círculo vicioso de indocumentación en las familias en situación de pobreza que son fundamentalmente población indígena de áreas rurales.
- Disensos respecto de la necesidad de multiplicar las oficinas del RENAP en todo el territorio nacional y de que realmente los recursos disponibles sean suficientes para ello. Hay discrepancias respecto de este modelo organizativo, ya que fundamentalmente las organizaciones de la sociedad civil opinan que la alternativa más coherente y viable es la de articular el RENAP con las oficinas de Registro Civil de los municipios, evaluando y recapacitando al personal, creando reglas y mecanismos de control y equipando a las mismas para ponerlas en red con en el RENAP y no necesariamente esta sustitución total de de los recursos hoy existentes para la función en los municipios.
- Poca claridad respecto de los procedimientos de traspaso de las funciones de los registros municipales hacia el RENAP, lo cual genera resistencias y confusiones, no contribuyendo a generar legitimidad social al RENAP, lo cual desde el punto de vista de la totalidad de los actores entrevistados, es un punto de partida esencial: hacer que el RENAP sea aceptado socialmente y se valore su beneficio para la población y su aporte social e institucional.
- Inexistencia de señales claras en relación con el respeto a la diversidad cultural y étnica, a partir del uso de las diferentes lenguas indígenas además del español en la comunicación, información y gestión de trámites, así como también en la conformación de los equipos de personas dedicadas a la atención del público y su capacitación, como en la aceptación real de los nombres indígenas.
- Dificultades y resistencias por parte de la población a aceptar esta nueva institucionalidad asociada al gobierno central, con el cual en general tiene una relación de distancia, comparativamente con el vínculo más directo que sostienen con las autoridades municipales. Un dato relevante es el que indica que en virtud del voto no obligatorio, es sustantivamente mayor la proporción de población que participa en las elecciones municipales y comunales respecto de la participación en las elecciones de autoridades nacionales. Esto indica que hay un fuerte sentido de pertenencia local y que el ámbito de resolución de

situaciones reconocido y valorado es el municipio, mucho más cuanto más rurales e indígenas son las zonas y las poblaciones.

- Se advierte cierta improvisación y falta de experticia a partir de las primeras experiencias de traspaso¹³ de los registros civiles y del funcionamiento del RENAP, lo cual ha generado mal humor en la población y alertas en las organizaciones sociales respecto de la eficacia y eficiencia del sistema¹⁴.

6.4.4. Desafíos pendientes.

Lograr la reglamentación de la ley para precisar aspectos operativos de su implementación, reducir incertidumbres e incorporar estrategias que faciliten la accesibilidad para los grupos vulnerables – en especial las poblaciones indígenas y las mujeres - constituye uno de los temas pendientes más significativos junto con el cumplimiento de la asignación presupuestaria prevista en la ley para el funcionamiento pleno del RENAP:

De estos dos instrumentos depende la posibilidad de definir y poner en funcionamiento dispositivos que generen igualdad en el acceso a la identidad legal.

La inexistencia de dicho reglamento opera como argumento frente a algunas indefiniciones en temas que son relevantes desde el punto de vista de esta consultoría, tales como: la definición de los casos de personas y/o grupos vulnerables que gozarán de la eximición del pago de aranceles en función de su condición socioeconómica.

Este tema es sustantivo si se tiene en cuenta el alto nivel de pobreza registrado en la población guatemalteca y a su vez el importante porcentaje estimado de subregistro e indocumentación y su concentración en la población indígena en situación de pobreza.

Tampoco se han alcanzado definiciones operativas que permitan avanzar en la emisión del documento para menores de edad, y según lo planificado por el RENAP el nuevo DPI para las personas mayores de 18 años se comenzará a emitir a partir del primero de enero del año 2009; como se aprecia también en este caso ha habido demoras respecto de los plazos de tiempo previstos por la ley.

Un aspecto significativo es que la vigencia de la nueva ley y de la nueva institucionalidad del RENAP no ha significado una modificación de los plazos de tiempo establecidos para la inscripción oportuna ni ha generado una simplificación de los procedimientos establecidos para los casos de inscripciones extemporáneas.

Es decir que, no se ha modificado una cuestión que opera como barrera de acceso a la documentación, ya que resulta muy difícil para las personas cumplir el plazo de 30 días (partos domiciliarios, lejanía de las oficinas de registro civil, falta de documentación de los adultos, etc.). Así como también resulta difícil afrontar los costos y las gestiones que demanda la presentación de la documentación requerida en las inscripciones extemporáneas, con el agravante de que se requiere realizar estos trámites en el lugar del nacimiento.

¹³ La experiencia de traspaso de los registros ocurrida en la ciudad de Guatemala indicó la falta de personal con experticia en el manejo operativo, dudándose de la capacidad del RENAP para operativizar decisiones cotidianas frente a situaciones imprevistas o de mayor complejidad que las de rutina, que son necesarias para dar curso a los trámites y gestiones que presentan los usuarios.

¹⁴ Durante la estadía de la consultora e inauguró la oficina RENAP de la Ciudad de Guatemala y durante esa semana y la posterior varias notas periodísticas (en medios gráficos y televisivos) relataban las quejas de los usuarios por la largas colas, demoras en la atención, falta de claridad en la información, y en varios casos la afirmación respecto de que el servicio del Registro Civil municipal funcionaba mejor.

Esto implica la no remoción de una de las barreras de acceso, si se considera que en virtud del conflicto armado por un lado, y por otro, de la dinámica económica del país, una importante proporción de la población - generalmente la más pobre - se ha desplazado desde sus lugares de origen a otras ciudades y pueblos, lo cual se refleja en un dato puntual que se consignó en este informe, referido a que casi la cuarta parte de la población se desplazó dentro del territorio nacional en los últimos 6 años. De modo tal que las personas deben viajar a sus lugares de origen para realizar este trámite.

En este sentido también es preocupante que la ley prevea este mismo mecanismo para la obtención del nuevo DPI, es decir que las personas tendrán que gestionarlo en el lugar en el cual se asentó su nacimiento. Esta medida no se compadece con la realidad de la población y mucho menos con la situación de los grupos más desfavorecidos y con mayores dificultades de registro y documentación, para los cuales habría que diseñar e implementar estrategias diferentes que garanticen su accesibilidad en caso de no modificarse en general esta disposición.

Si bien la ley prevé la implementación de sistemas itinerantes de registro y documentación, esta opción es visualizada por los propios funcionarios del RENAP como una estrategia a desarrollar en el mediano y largo plazo, ya que en lo inmediato la prioridad es poner en marcha las oficinas del RENAP y no se dispondría de los recursos económicos suficientes para montar un sistema de esas características.

Respecto de la consideración y respeto de la diversidad étnico cultural, la ley RENAP no establece ninguna consideración específica respecto de la utilización de nombres indígenas, de la utilización de las lenguas mayas para la realización de los trámites y la impresión de formularios, ni la identificación en el documento de la lengua hablada por las personas, etc.

Si bien estos derechos están amparados por los Acuerdos de Paz y por la Ley de Idiomas Nacionales, es un punto débil de la ley no establecer con precisión estas cuestiones que de otro modo pueden quedar en el plano de la discrecionalidad del personal de cada oficina de registro. Este es un punto que todas las organizaciones indígenas entrevistadas señalaron como falencia y como debilidad en términos de garantizar derechos de los pueblos indígenas y de facilitar el acceso a la identidad legal.

Respecto de la consideración de género, la ley no ha modificado ninguno de los procedimientos vigentes para la inscripción de los nacimientos, no protegiendo de ese modo la situación de las mujeres que son madres solteras, o cuyas parejas deciden no reconocer a los niños. En ese sentido vulnera por omisión el derecho de las mujeres a registrar en forma autónoma a sus hijos. Si bien las organizaciones de mujeres entrevistadas no tenían un conocimiento exhaustivo de la Ley, plantearon la necesidad de modificar los procedimientos actuales que el la ley RENAP no ha considerado.

Ambas cuestiones requieren poner especial atención en la capacitación de los registradores, de modo tal de eliminar en esta nueva institucionalidad el maltrato, la discriminación y el no respeto de los nombres indígenas por parte del personal de las oficinas de registro. No se pudo constatar que existiese o se estuviese diseñando un programa de capacitación de los registradores orientado en base a estos ejes.

6.5. Síntesis y conclusiones

- El RENAP significa un paso importante en la restitución de confianza, la implementación de reglas claras y de transparencia en el sistema de registro y documentación de las personas.
- Sin embargo para muchos actores relevantes no ha surgido como resultado de un proceso de debate público, lo cual ha obstaculizado la participación y la discusión de propuestas para su organización y funcionamiento, generando rechazos en función de este proceso que es considerado por algunos actores “legal pero no legítimo”. Este malestar de los municipios debe ser considerado con atención habida cuenta de que actualmente aún en los municipios en los que el RENAP ha firmado convenios, los municipios siguen emitiendo la cédula de vecindad, previéndose que RENAP asuma esa función en 2009 con el nuevo DPI, situación esta que puede ser potencialmente conflictiva porque implicará el traspaso completo de las funciones de los municipios y por consiguiente la pérdida de los recursos que ellos genera.
- En función se reclama una discusión de aspectos conceptuales e instrumentales de modo tal de acordar mecanismos que resuelvan de manera efectiva las brechas, barreras y obstáculos existentes en la actualidad para lograr el acceso universal al registro y documentación de las personas.
- Se considera que los retos que el RENAP tiene por delante solo podrían ser cumplidos si se abre un espacio de participación y trabajo conjunto con los municipios y con las organizaciones de la sociedad civil que han realizado experiencias de documentación.
- Algunos actores cuestionan la conformación tanto del Directorio como del Consejo Consultivo del RENAP, y reivindican su participación en procura de garantizar el respeto a la diversidad y de erradicar prácticas de discriminación y racismo, proponiendo mecanismos y criterios que permitan avanzar en ese sentido.
- Se evidencia un retraso en la implementación del RENAP respecto de los plazos establecidos en el Decreto Ley que la da origen, y al mismo tiempo se sostiene un cronograma de implementación para el año 2008 y 2009 de difícil concreción, en la medida que no se resuelva adecuadamente la asignación de fondos establecida por Ley.
- Resta aún habilitar la mitad de las oficinas municipales del RENAP lo cual implica un esfuerzo de gestión y de administración de recursos importante a fin de poder cumplir con la meta de tener en funcionamiento la totalidad de las oficinas municipales antes de la finalización del año 2008.
- Hay imprecisiones por la falta de procedimientos claros en relación con el traspaso de los registros de información desde los municipios al RENAP, lo cual entre otras cuestiones, genera tensiones y confusiones en los municipios que no contribuyen a generar un clima favorable al RENAP.
- Es prioritario definir criterios de resolución de las situaciones de indocumentación de la población adulta, flexibilizando los procedimientos existentes, de modo tal de cortar la cadena de reproducción de la indocumentación.

- Subsisten vacíos en temas importantes como los referidos al respeto de las lenguas indígenas y a la facilitación de los trámites y gestiones apelando al bilingüismo; es decir que, se requeriría revisar y diseñar formularios, instructivos y comunicaciones tanto en idioma español como en las lenguas mayas más extendidas, de modo tal de generar puentes entre el RENAP y la población.
- El costo del DPI es un tema futuro a resolver el que requiere implementar estrategias diferenciales si se enfoca el acceso al documento como un derecho de las personas, al que por lo tanto hay que generarle condiciones favorables para su ejercicio. Tarifas sociales, exención del pago, gratuidad serían algunas de las alternativas a pensar dirigidas a los grupos excluidos, fundamentalmente las mujeres indígenas y en situación de pobreza.
- El estado de situación actual parece indicar que el RENAP está enfocado en la instalación de las oficinas de registro, y no hay indicios de que se esté pensando en implementar estrategias que permitan hacer accesible el servicio de registro y documentación en las poblaciones más alejadas de las cabeceras municipales. Esto es una limitación a revisar enfocando el acceso a la identidad legal como derecho de las personas que debe ser garantizado por el estado.
- La información pública sobre el RENAP es aún insuficiente y requiere de esfuerzos de mayor claridad en los mensajes para transmitir el valor social e institucional del RENAP y los beneficios que ello implica para la población.
- Se evidencian restricciones financieras y operativas en el primer año de gestión del RENAP que ponen en duda la posibilidad de llevar a cabo estrategias que permitan reducir la brecha en el acceso a la identidad legal de las personas en situación de pobreza, comunidades indígenas y de las mujeres.

7. LOS PROGRAMAS SOCIALES Y EL ACCESO A LA IDENTIDAD LEGAL.

La indocumentación, cuya antesala es el no registro de los nacimientos, es una problemática transversal a toda la política pública, y en especial a las nuevas orientaciones de la política social que se basa crecientemente en la nominalización de las prestaciones, es decir que cada vez más requieren la identificación de los beneficiarios a partir de su documento como modo de posibilitar la elaboración de padrones de personas asistidas y de transparentar la asignación de prestaciones. De este modo tener o no tener documento de identidad se constituye en un criterio de inclusión o de exclusión de las prestaciones sociales. Ejemplos de este tipo son los distintos tipos de seguro de salud, los programas de transferencia condicionada de ingreso, los sistemas de becas escolares, los programas de microcrédito y de emprendimientos productivos, la seguridad social y las prestaciones jubilaciones y pensiones, etc.

De este modo el subregistro de personas y la indocumentación son problemas que se le presentan a los gestores de programas sociales para los cuales no tienen respuestas dado que esta no es su responsabilidad primaria pero si pueden constituirse en detectores de la problemática y en función de estrategias de articulación y coordinación horizontal pueden derivar y generar un puente de acceso entre las personas y el servicio de registro civil.

Desde esta perspectiva es que resulta importante para los objetivos de esta consultoría analizar los programas sociales existentes y su vinculación actual o potencial con la problemática de la indocumentación y el subregistro y su posibilidad de articular respuestas efectivas.

7.1. Programa Mi Familia Progresista.

En el caso de Guatemala la nueva gestión de gobierno inició hace aproximadamente tres meses (febrero- marzo de 2008) la implementación del Programa Mi Familia Progresista¹⁵, dirigido a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Sus prestaciones consisten en el otorgamiento de una transferencia económica a los hogares con niños de hasta 15 años de edad. El programa es considerado una instancia de articulación de prestaciones (de educación y de salud) y por ello depende del Consejo de Cohesión Social dado que éste es un espacio de coordinación de las políticas sociales y de las acciones en dicho campo, el cual es presidido por la Esposa del Presidente.

Los hogares pobres seleccionados que tiene hijos de 0 a 6 años aplican a prestaciones de salud y los que tienen hijos entre 6 y 15 años aplican a prestaciones educativas; esta diferenciación se realizó en el inicio del programa pensando en diferenciar el subsidio económico: 150 quetzales para salud y 150 quetzales para educación, pero esto fue unificado y se entregan 300 quetzales a cada hogar.

La asignación económica está dirigida a la mujer a cargo de los hijos en el hogar, y requiere de contraprestaciones que consisten en la obligatoriedad de cumplir con los controles de salud de los hijos y con la asistencia regular de estos a la escuela. El subsidio se paga a través del Banco Rural.

La condición de pobreza es el requisito básico para ser beneficiario del Programa, y para la selección de los municipios se realizó en primer lugar una selección de los 45 municipios más pobres (alrededor de 200.000 familias) en base a los datos de pobreza geo - referenciados, y en cada municipio se realiza un “barrido censal” de todos los hogares para determinar su composición, situación económica social, la cantidad y edades de los hijos en el hogar y una serie de aspectos que hacen a la caracterización del nivel de vida y de vivienda de cada núcleo familiar.

Para realizar estos barridos se cuenta con mapas cartográficos provistos por el INE y se realiza una reunión inicial con cada alcalde, el COMUDES y el COCODES de cada municipio con el propósito de involucrarlos en la propuesta del programa y de convocar a su participación en la actualización de dichos mapas cartográficos y realizar los ajustes necesarios así como vehiculizar la información a la población para evitar rechazos al momento de realizarse los relevamientos.

Pero un dato relevante es que la ficha de relevamiento de datos utilizada en los barridos censales interroga acerca del estado de documentación de la totalidad de los miembros del hogar, solicitando además que el entrevistado presente ante el encuestador los documentos indicados: cedula de vecindad y/o acta de nacimiento según corresponda de cada uno de los miembros del hogar para registrar su número de identificación.

De modo tal que el Programa cuenta con una base de datos que permitiría realizar estadísticas desagregadas por sexo, edad, etnia a partir de la cual se podría comenzar

¹⁵ Este Programa redefine los programas de nutrición, educación y salud los que también entregaban subsidios, integrándolos en una estrategia conjunta.

a dimensionar en forma confiable la magnitud del problema de la indocumentación y del subregistro de personas. Hasta el momento se han realizado estos barridos censales en 10 municipios y se prevé cubrir durante el año 2008 alrededor de 100 municipios, siendo la meta total a cuatro años alcanzar 125 municipios es decir aproximadamente 1 millón de familias pobres.

Según la Directora de CID-Gallup se ha detectado un importante número de mujeres indocumentadas sin poder precisar en el momento de la entrevista la magnitud de dicha proporción, otro dato interesante es que la problemática de la indocumentación fue visibilizada a partir de que el Banco Rural exigiera la cédula de vecindad de las mujeres para pagarles el subsidio.

A partir de detectar esta problemática el Consejo de Cohesión Social decidió resolver esas situaciones de indocumentación de las mujeres y de otros miembros de los grupos familiares encuestados.

Para ello contrata a través de la SOSEP equipos de abogados en cada localidad que realizan las gestiones necesarias ante los Registros Civiles municipales (ya que estos todavía emiten la cédula) para obtener las cédulas de vecindad de las mujeres y las inscripciones de los niños, de modo tal de poder incluirlas en el padrón de beneficiarias del Programa. En algunos casos la relación con los alcaldes y registradores municipales permite resolver situaciones de excepción en las que no se cumplen los requisitos establecidos, ya que es potestad de los alcaldes ejercer esta función, facilitando para el programa la inclusión de las mujeres en los padrones.

Sin embargo, según la responsable de la SOSEP no se han obtenido resultados muy satisfactorios dado que los procedimientos y requisitos exigidos por los Registros Civiles son muy engorrosos y difíciles de cumplimentar sobre todo en las personas adultas, ya que por lo general han migrado y resulta difícil conseguir los registros de sus lugares de origen o los testigos requeridos para dar fe de su identidad. También considera que esta estrategia de contratación de equipos de abogados en cada localidad, ha sido una solución de emergencia pero que no sería sostenible en lo sucesivo en la medida que el Programa continúe incorporando nuevos municipios y esta problemática se reitere.

Estos datos fueron solicitados por la consultora pero no fue posible acceder a ellos¹⁶; se da la particularidad de que los barridos censales son realizados por dos instituciones privadas CID- Gallup e INCAP, sin la participación de ninguna institución pública, en su realización o bien en el control de calidad de los datos¹⁷. Las razones de esta decisión fueron la urgencia y rapidez con se necesitaba generar los datos para confeccionar los padrones de beneficiarios del programa, el que está siendo motorizado y supervisado en forma directa por la Esposa del Presidente.

La existencia de estos datos sobre indocumentación relevados por el Programa es desconocida para la mayoría de los funcionarios y para los responsables del RENAP, dado que aún no ha habido desde esta institución ninguna estrategia concreta de articulación y trabajo conjunto con programas y organismos gubernamentales y no gubernamentales.

¹⁶ Se mantuvo una entrevista con la Directora de CID-Gallup quien se excusó de poner a disposición los datos estadísticos requeridos, ya que los mismos son de propiedad del programa; se hizo una gestión ante el Programa pero no se obtuvo respuesta.

¹⁷ A partir del mes de junio se incorpora también el INE para realizar barridos censales.

7.2. Síntesis y conclusiones.

- El Programa está consolidando una información valiosa en relación con la situación de subregistro e indocumentación en los municipios más pobres del país, en los que en base a los supuestos construidos se concentrarían los mayores índices de indocumentación y subregistro.
- Esta información de carácter censal en cada municipio, aporta elementos certeros para identificar geográficamente los casos de subregistro e indocumentación, permitiendo la toma de decisiones para la priorización de estrategias específicas de documentación.
- Es necesario generar los mecanismos y las instancias de articulación entre los municipios, el RENAP y el Programa Mi Familia Progresá para diseñar estrategias de cooperación y trabajo conjunto de modo tal de potenciar el impacto de las acciones individuales.

8. LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y LAS EXPERIENCIAS DE DOCUMENTACIÓN REALIZADAS.

8.1. Experiencias de documentación de mujeres indígenas.

La mayoría de las organizaciones sociales entrevistadas realizaron en el pasado reciente experiencias de documentación de mujeres y de población indígena.

Cabe reiterar que a partir de los Acuerdos de Paz se llevaron a cabo diversas campañas de empadronamiento con el propósito de confeccionar nuevos padrones electorales de cara a los procesos electorarios futuros y a fortalecer el funcionamiento del sistema democrático. Estas campañas de empadronamiento implicaban la identificación de personas indocumentadas y la resolución de esas situaciones de modo tal de poder incorporar a las personas al padrón electoral.

Varias organizaciones sociales acompañaron estos procesos y en algunos casos a través del apoyo de organismos internacionales promovieron procesos de documentación centrando su interés en las mujeres indígenas.

La Fundación Rigoberta Menchú acompañó campañas de empadronamiento entre 1997 y 1999 en 30 municipios indígenas. En esa ocasión trabajaron en forma conjunta con el Tribunal Superior Electoral, dando lugar a una experiencia inédita que fue el desplazamiento del Tribunal a los territorios, es decir, descentralizando por primera vez el empadronamiento de las personas.

En esa oportunidad se empadronó a un número importante de mujeres indígenas (la mayoría de ellas analfabetas) en zonas rurales o alejadas de las ciudades cabeceras de los municipios, las cuales luego en su mayoría luego no concurren a votar. Varias son las razones que se advirtieron en esto:

En primer lugar el hecho de que la votación se realizara en las cabeceras de los municipios, implicaba un traslado a la ciudad, y ese no es un hábito de las mujeres ya que desarrollan sus tareas preferentemente en el ámbito doméstico, quedando reservado para los hombres el contacto con la ciudad. De modo tal que solo van a la ciudad acompañando o acompañadas por sus esposos.

Esto no implica en la cosmovisión indígena un rasgo de machismo, por el contrario la cultura indígena se basa en un sentido de complementariedad entre hombres y

mujeres. La perspectiva de la Fundación es que fue la colonización la que introdujo un patrón de comportamiento machista (las encomiendas establecían diferenciación de roles de género) el que luego es fortalecido por el conflicto armado, al prevalecer una lógica militar como pauta de defensa y de organización social¹⁸.

Las mujeres indígenas de zonas rurales no percibían entonces una ventaja en el hecho de estar documentadas, dado que el acto eleccionario en sí mismo les significaba más un trastorno que el ejercicio de un derecho, y el documento de identidad no era visualizado como un elemento de empoderamiento.

Esto ocurre porque más allá de las disposiciones legales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, estos no se difunden suficientemente, por lo tanto hay un bajo conocimiento de la población indígena que vive en las zonas más alejadas respecto de la noción de derechos y de los derechos que los asisten.

Por lo tanto esta visión solo puede ser transformada si se trabaja la documentación en el marco de un proceso de concientización sobre los derechos de los seres humanos en general, para luego introducir la cuestión de género enfocándola como el modo en que se establecen las relaciones entre hombres y mujeres en la comunidad.

En 2003 al amparo de la ley de inscripciones extemporáneas (que flexibilizó los requisitos para documentarse reconociendo la situación de excepción planteada por la guerra civil) realizaron también campañas de empadronamiento con el apoyo de registradores itinerantes, realizando operativos en cada ciudad. En esa oportunidad lograron documentar en 15 días en un municipio a 4000 personas.

La Fundación Guillermo Toriello también implementó campañas de documentación de mujeres indígenas trabajando desde una perspectiva de promoción de la organización y empoderamiento de las mujeres, es decir contextualizando la problemática de la indocumentación también en una perspectiva de construcción de ciudadanía y de apoyo a la participación activa de las mujeres en la vida política de las comunidades.

Su estrategia de trabajo fue la de sensibilizar e involucrar a los municipios, generando de ese modo acuerdos de trabajo con los registradores civiles e implementando campañas municipales de documentación en el marco del desarrollo de procesos de empoderamiento de las mujeres. Un ejemplo de lo hecho es la experiencia en el Municipio de San Mateo Ixtatan en 1998, en el cual se habían quemado todos los registros, y lograron documentar a 3400 mujeres en 6 meses bajo la vigencia de la ley de inscripciones extemporáneas (con solo una declaración jurada y dos testigos).

La Asociación Mujeres Vamos Adelante ejecuta el Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de Guatemala – Tinamit, que consiste en un acompañamiento al proceso de fomento y fortalecimiento ciudadano en la gestión pública local, que visibilice el liderazgo, capacidades y voluntades para mujeres y hombres y la superación de los desequilibrios sociales”.

El proyecto tiene cinco componentes entre los cuales cuenta con uno destinado a la documentación para el cual la meta fue documentar a 2225 mujeres; luego el resto de los componentes son los siguientes: componente de alfabetización de mujeres indígenas; de capacitación, de diálogo intercultural; y una escuela de formación política.

¹⁸ El 90% de la tropa del país fue indígena y la instrucción militar impuso una nueva mentalidad en detrimento de las mujeres.

Su estrategia de trabajo es partir de la realización de talleres de sensibilización con mujeres indígenas, en los que se trabaja desde una perspectiva de derechos humanos y de autoestima y autorespeto, y en ese marco se instala la cuestión del derecho a la identidad como un puente para potenciar la participación política de las mujeres en sus comunidades y en los procesos electorales.

8.2. Síntesis y conclusiones.

- Las organizaciones de la sociedad civil cuentan con recursos de conocimiento y de experiencia en procesos de documentación de mujeres indígenas que podrían constituirse en puntos de partida para diseñar en forma conjunta con el RENAP metodologías de documentación y registro de personas que permitan alcanzar la cobertura universal.
- Las propuestas de las organizaciones han concebido explícita o implícitamente el acceso a la identidad legal desde la perspectiva de los derechos de las personas, colocando una clara diferenciación entre la identificación y la identidad legal como estrategia de ciudadanía.
- Es una tarea pendiente evaluar las experiencias implementadas de modo tal que recoger las lecciones aprendidas que puedan orientar futuras acciones.
- Al mismo tiempo es una tarea pendiente y relevante establecer mecanismos de diálogo entre el RENAP y las organizaciones de la sociedad civil para establecer acuerdos de cooperación y articular recursos de conocimiento, de organización y de entramados locales para lograr el acceso a la identidad legal de las poblaciones más desfavorecidas.

9. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

El diagnóstico realizado ha permitido identificar y valora los avances sustantivos en términos de la consolidación de una nueva institucionalidad destinada al ordenamiento y transparencia de los proceso de registro y documentación de personas en Guatemala, que se inscribe en el marco de la profundización y consolidación de la democracia y del abandono de viejas prácticas autoritarias y clientelares.

El país ha generado marcos legales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres y ha suscripto tratados y convenciones internacionales que operan a favor de la construcción de democracias inclusivas apegadas a valores de equidad y no discriminación.

Sin embargo, es necesario seguir consolidando la institucionalidad estatal, al apego a normas y procedimientos y al control y monitoreo de dicha aplicación, en pos de lograr una gestión pública coherente y cohesionada en sus principios y en sus acciones.

Así como también apoyar y fortalecer el diseño de políticas de registro y documentación de las personas desde un enfoque de derechos. Ello implica considerar el acceso a la identidad legal (registro y documentación) como un derecho humano fundamental, despojado de cualquier otra consideración política o ideológica.

En dicho marco, la descripción y análisis realizado en los capítulos anteriores permite plantear algunas sugerencias de acciones a considerar para dar respuesta y resolución al problema del subregistro de personas y la indocumentación en Guatemala.

9.1. Difundir e instalar una cultura del acceso a la identidad legal como derecho.

- Avanzar en la búsqueda de un consenso entre RENAP y otros actores relevantes (organizaciones representativas de pueblos indígenas, municipios, organismos gubernamentales tales como el Consejo de Cohesión Social, y las organizaciones de la sociedad civil) para realizar una dispensa/amnistía que permita cortar la cadena de reproducción intergeneracional de la indocumentación y regularizar la situación de niños, niñas y adolescentes, dispensando las situaciones de indocumentación de los adultos.
- Capacitar a los organismos de gobierno y a los medios de comunicación sobre el valor de la identidad legal desde un enfoque de derechos.
- Realizar campañas de información y difusión destinadas a la población sobre los derechos, las leyes, disposiciones y procedimientos referidos al registro de nacimientos y documentación.
- Sensibilizar y capacitar a funcionarios, técnicos, administrativos gubernamentales y de la sociedad civil y representantes de los medios de comunicación sobre la necesidad de superar toda forma de racismo y discriminación en un marco de gobernabilidad democrática.

9.2. Mejorar y optimizar los sistemas de información y las metodologías para el registro de personas

- Incorporar la medición del estado de situación de la documentación y registro de personas en el próximo Censo Nacional de Población.
- Mejorar en base a experiencias internacionales la medición de la variables etnicidad en el próximo Censo Nacional de Población, de modo tal de avanzar en la construcción de información que refleje la realidad multiétnica guatemalteca.
- Incorporar la variable sexo/género en todos los relevamientos estadísticos nacionales dependientes del INE y en la toma de información que realice el RENAP a través de sus formularios y procedimientos, a fin de poder desglosar y analizar la información desagregada por sexo, de modo tal de poder describir y caracterizar adecuadamente la situación de la mujer en general y en particular en relación al ejercicio de sus derechos y su acceso a las servicios y prestaciones del estado (educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social, etc.).
- Generar mecanismos de articulación y acceso a bases informatizadas entre el RENAP, el IINE – específicamente en lo atinente a la información censal y a Estadísticas Vitales – y el Programa Mi Familia Progresiva, a fin de chequear validar y consistir la información sobre subregistro e indocumentación.
 - Apoyar procesos de intercambio y asistencia técnica con países que han desarrollado tecnologías de gestión e informáticas aplicadas al registro y documentación de las personas. (contacto con buenas prácticas desarrolladas por otros países de la región).

9.3. Propuestas de revisión y mejora de la operatoria del RENAP.

- Reglamentar la Ley RENAP y de ese modo resolver las ambigüedades o puntos pocos claros que orientarán la operatoria del RENAP.

- Evaluar las capacidades técnicas específicas de los equipos de trabajo conformados en las oficinas del RENAP y elaborar un plan de capacitación en sistemas y procedimientos de Registro Civil para la mejora de las respuestas y resolución de situaciones especiales.
- Sensibilizar y capacitar a los equipos de atención al público de las oficinas de RENAP en la concepción de la identidad legal como derecho y en el respeto a la diversidad, el enfoque de género y la no discriminación.
- Incorporar a los equipos de atención al público personas pertenecientes a las comunidades indígenas (al menos una en cada oficina) predominantes en cada localidad/zona de modo de garantizar el manejo de las lenguas indígenas y cumplir de ese modo con la Ley de Lenguas Nacionales.
- Traducir, imprimir y distribuir los formularios e instructivos para los distintos trámites y gestiones que se realicen en RENAP a lenguas indígenas, priorizando entre las 22 lenguas existentes en Guatemala las que sean predominantes en cada zona/ región.
- Incrementar la comunicación masiva y difusión sobre el sentido, objetivos y formas de acceder al RENAP.
- Constituir un espacio de diálogo formal e institucionalizado con los municipios, convocando a las organizaciones que los agrupan, a fin de acordar las modalidades de traspaso de información, registros y documentación, tiempos y modalidades de colaboración futura a partir de la instalación de las oficinas de RENAP en cada municipio.
- Elaborar un cronograma de traspaso y apertura de las oficinas de RENAP consensuado con los municipios.
- Elaborar un manual de procedimientos para el traspaso y un manual de funcionamiento de las oficinas de RENAP.
- Establecer las oficinas del RENAP en los hospitales y centros de salud y definir una estrategia de trabajo con las “comadronas” que atienden a las mujeres indígenas de modo tal de implementar un mecanismo de información simple y accesible que permita un seguimiento y registro de los nacimientos ocurridos en los domicilios.
- Definir y comunicar públicamente y con claridad la información referida al costo de los trámites que actualmente realiza el RENAP.
- Incorporar al Consejo Consultivo del RENAP a las organizaciones representativas de los municipios indígenas y a organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la documentación de personas.

9.4 Incorporación de estrategias descentralizadas e intersectoriales para la erradicación del subregistro y la indocumentación

- Capacitación y asistencia técnica a los equipos técnicos de RENAP en el diseño e implementación de metodologías itinerantes de registro y cedulación de personas (registradores especiales, brigadas móviles, etc.).

- Diseñar la metodología a implementar para llevar el servicio del RENAP a las zonas rurales aisladas.
- Generar instancias de coordinación y trabajo conjunto entre RENAP y el Programa Mi Familia Progresá para identificar situaciones de indocumentación y dar respuestas efectivas a las mujeres potencialmente beneficiarias del programa.

**ANEXO I
SIGLAS Y NOMENCLATURAS**

INE	Instituto Nacional de Estadísticas
RENAP	Registro Nacional de las Personas
DPI	Documento Personal de Identificación
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SEPAZ	Secretaría de la Paz
INSSG	Instituto de Seguridad Social Guatemalteco
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los pueblos indígenas
AMEU	Asociación Maya de Estudiantes Universitarios
AGAAI	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo Económico y Social
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo Económico y Social
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CID Gallup Latinoamérica	Consultora Interdisciplinaria en Desarrollo – Gallup
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá

ANEXO II
LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO
GUBERNAMENTALES CONTACTADAS

INSTITUCIÓN/ORGANISMO	NOMBRE Y CARGO DEL ENTREVISTADO/A
ORGANISMOS DE GOBIERNO	
Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas. CODISRA.	Comisionados Presidenciales Lic. Romeo Tiu Sra. Delia Palacios Sra. Vilma Sánchez Sr. Ruperto Montejo
RENAP	Jefe de la Unidad de Cooperación Internacional Lic. Aldo Bonilla Técnico en Cooperación Internacional Lic. Feliz Gálvez Técnico en Cooperación Internacional Lic. Raúl Amenabar
INE - Instituto Nacional de Estadísticas	Director Dr. Ramón Lam
SEPAZ - Secretaría de la Paz	Sub Secretario de la Paz Sr. Oscar Bautista
SOSEP- Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente.	Secretaria Lic. Wendy Cuellar
Encuentro de Autoridades Indígenas y Comunales	Organizado por: CODISRA- Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas. AMEU- Asociación Maya de Estudiantes Universitarios. Municipios Democráticos. AGAAI Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas.
Secretaría Presidencial de la Mujer	Secretaria Lic. Sonia Escobedo

Consejo de Cohesión Social- Programa Mi Familia Progres	Asesora Lic. Ana Eugenia de Méndez
Programa Creciendo Bien	Coordinadora y asesora Consejo de Cohesión Social Lic. Cecilia Palomo
Procuraduría de los Derechos Humanos.	Directora de Relaciones Internacionales Lic. Rosana Peralta de Hegel Defensora de los Derechos de la Mujer Ana Gladis Ollas Defensor de los Derechos de los Pueblos Indígenas Martín Sacalxot
Municipalidad de Guatemala Dirección de Cooperación Internacional	Directora Cooperación Internacional Lic. Irma Rodas Ex Directora del Registro Civil de la Municipalidad de Guatemala Lic. Celeste Ríos
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	
Fundación Guillermo Toriello	Directora del Programa de Desarrollo Local Lic. Patricia Castillo Equipo técnico Carmen Julia Pérez
Asociación Mujeres Vamos Adelante TINAMIT Proyecto de Fortalecimiento de la Sociedad Civil de Guatemala.	Directora Experta Principal Lic. Mercedes Asturias
Convergencia Cívico Política	Dora Taracena
Fundación Rigoberta Menchú Tum	Coordinador del Programa de Participación Ciudadana y Pueblos Indígenas Sr. Carlos Chocoy
CID- Gallup Latinoamericana	Directora Lic. Luisa Fernanda González

ORGANISMOS INTERNACIONALES	
Plan Internacional	Regional Child Protection Advisor Jose Campang
GTZ.	Coordinador Luis Enrique López Asesor Técnico Pablo Ujpan Ujpan