

Tipo de documento: Tesis de maestría



Escuela de Gobierno. Maestría en Políticas Públicas
**De la Evidente Evolución a la Persistente Problemática:
El Sistema de Inscripción e Identificación en Argentina y
el Subregistro de Nacimientos**

Autoría: Pitiot, Ana Laura

Año: 2024

¿Cómo citar este trabajo?

Pitiot, A. (2024) "*De la Evidente Evolución a la Persistente Problemática: El Sistema de Inscripción e Identificación en Argentina y el Subregistro de Nacimientos*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella
<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13009>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional CC BY-NC-SA 4.0
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

ESCUELA DE GOBIERNO

MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

*“De la Evidente Evolución a la Persistente Problemática:
El Sistema de Inscripción e Identificación en Argentina y el
Subregistro de Nacimientos”*

Alumna: Ana Laura PITIOT (Legajo: 21H2480)

Directora: Paula Mariana PARISI

Tutor: Marcelino ABDALA

MAYO 2024

AGRADECIMIENTOS

Al transitar los tiempos de la pandemia por el Covid-19, tuve la necesidad de hacer algo que trascienda en relación a mi carrera, pero sobre todo, a mi vocación pública. Sentí el deseo de robustecer mis convicciones, no desde un aspecto romántico, sino fundado, analizado. Y en ese proceso descubrí que los proyectos – en este caso académico – como tantos otros, no se hacen en soledad. Que hace falta convicción y responsabilidad personal, pero también poder pensar, conversar, construir en equipo.

A quienes formaron parte de este gran equipo, van mis más profundos agradecimientos:

A Diego, quien me acompaña hace tantos años y en todos mis estados de ánimo. Gracias por entender lo importante que esto fue para mí, por ayudar a abrir los espacios y así superar mis limitaciones, por no soltarme la mano y caminar conmigo.

A mis hijos, Fausto y Dante, por su paciencia, por alegrarse de mis logros, incentivar mi superación y ser mi motor a cada momento.

A mi Padre, referente y guía, quien me enseñó con su ejemplo que la vida es política, y que ésta no sirve de nada si no es una herramienta de transformación de la vida de las personas, sobre todo de los más vulnerables.

A mis compañeros de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella. Sin ustedes, esto hubiera sido solo un paso académico más en mi vida, pero ayudaron a transformarlo en un espacio de aprendizaje continuo y fascinante. Los admiro profundamente.

A quienes me ofrecieron su tiempo, sus experiencias, su conocimiento, su energía, me ayudaron a ampliar el horizonte derribando sesgos, aun estando en las antípodas del pensamiento, muchas gracias.

Este trabajo representó un gran desafío, para mostrar y demostrarme que las piedras en el camino no siempre son obstáculos, sino que también pueden ser el elemento necesario para construir algo superador y más valioso de lo imaginado.

RESUMEN

En las últimas dos décadas, Argentina ha experimentado avances significativos en su sistema de inscripción e identificación, tanto en materia legislativa como en la puesta en marcha de políticas públicas, todo ello con el objetivo de garantizar el derecho fundamental de cada individuo a una identidad legalmente reconocida.

En la actualidad es difícil imaginar la vida sin una identidad jurídica, porque al no ser visibles para el Estado, el acceso a derechos básicos y humanos, se ven vulnerados y en muchos casos, privados de la facultad de ejercerlos.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, persiste el desafío de erradicar el Subregistro de los nacimientos, que afecta negativamente a muchas personas que habitan nuestro país. Y la generalidad utilizada no es antojadiza, porque una de las características de este flagelo es su falta de visibilidad y por eso, el enorme desafío de encontrar a estas personas e incluirlas en la sociedad, como titulares de los derechos y las obligaciones que les corresponden. Aquí es donde queda evidenciado que no es lo mismo tener un derecho que poder ejercerlo.

El objetivo de este trabajo es poner de resalto los avances realizados en el sistema de inscripción e identificación en Argentina en las últimas dos décadas, como así también analizar, las razones por las cuales, a pesar de esas significativas mejoras, aún no se puede hablar de la erradicación definitiva del Subregistro de nacimientos en nuestro país.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la Identidad - Subregistro de nacimiento - Inscripción - Identificación - Registros Civiles - RENAPER - Federalismo - Institucionalidad - Tecnologías - Interoperabilidad - Consejo Federal de Registros Civiles

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD	7
3. REVISIÓN DE LA LITERATURA	10
3.1 Derecho a la Identidad. Derecho a la Identidad jurídica	10
3.2 Funcionamiento del sistema de inscripción e identificación en Argentina	12
3.3 Subregistro de nacimientos: concepto, factores que contribuyeron a su incidencia en nuestro país y sus consecuencias	16
4. MARCO TEÓRICO	21
4.1 Características en la organización de los Registros Civiles en el contexto institucional argentino	21
4.2. Unificar criterios registrales ¿Utopía o reto alcanzable?	25
4.3 Datos sobre los nacimientos fuera de término en Argentina	30
4.3.1. ¿Cuántos nacimientos tardíos se inscriben?	30
4.3.2. ¿Cómo se inscriben los nacimientos?	33
4.4 Cambios significativos en la legislación y políticas de inscripción e identificación en América Latina y en especial en Argentina	35
4.4.1. Inscripciones tardías de nacimiento en sede administrativa	38
4.4.2. Mejoras tecnológicas	42
4.5 Desafíos persistentes en la eliminación del Subregistro	49
4.5.1. Red de comunicación	51
4.5.2. Certificado de Hechos Vitales	53
4.5.3. Certificado de edad presunta y sexo	54
4.5.4. Estadísticas	56
4.6. Posibles estrategias para eliminar el Subregistro de nacimientos	58
5. CONCLUSIONES	62
6. ANEXO	68
7. BIBLIOGRAFÍA	70

1. INTRODUCCIÓN

“Cualquier destino, por largo y complicado que sea, consta en realidad de un solo momento: el momento en que el hombre sabe para siempre quién es...”

(Jorge Luis Borges)

El Derecho a la Identidad es el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas.” (UNICEF 2007, citado por Tuñón et. al., 2012, p. 2)

En la República Argentina, ese reconocimiento jurídico lo otorga el Estado – en cuanto garante de la efectiva materialización y acceso a los derechos que le asisten a los ciudadanos– a través de la inscripción del nacimiento ante el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la jurisdicción donde haya nacido (en adelante indistintamente Registros Civiles o Registros Civiles provinciales) habilitando luego, la emisión del Documento Nacional de Identidad (en adelante DNI) por parte del Registro Nacional de las Personas (en adelante RENAPER), organismo dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, en cuanto órgano de contralor de la identificación en nuestro país.

El Art. 21 del Código Civil y Comercial de la Nación, establece que los derechos y obligaciones -de una persona humana- quedan irrevocablemente adquiridos si ésta nace con vida. Y a su turno, el Art. 22 del mismo cuerpo normativo que “Toda persona humana goza de la aptitud para ser titular de derechos y deberes jurídicos”.¹ Y resulta necesario poner de resalto que es el Estado el único responsable de que esa persona adquiriera una identidad jurídica, visible para la sociedad, en cuanto titular de derechos y obligaciones.

Sin perjuicio de ello, la historia del sistema registral en América Latina y el Caribe, pero enfocándonos especialmente en la Argentina, ha tenido diferentes momentos, producto de la visión del Estado respecto a sus responsabilidades y prioridades en este aspecto.

Casi 140 años después de que en nuestro país la registración de las personas pasara a ser una cuestión de competencia exclusivamente laica, resulta innegable, que es desde el Estado

¹ Código Civil y Comercial de la Nación: Art. 23.- Capacidad de ejercicio. Toda persona humana puede ejercer por sí misma sus derechos, excepto las limitaciones expresamente previstas en este Código y en una sentencia judicial. Art. 24.- Personas incapaces de ejercicio. Son incapaces de ejercicio: a) la persona por nacer; b) la persona que no cuenta con la edad y grado de madurez suficiente, con el alcance dispuesto en la Sección 2ª de este Capítulo; c) la persona declarada incapaz por sentencia judicial, en la extensión dispuesta en esa decisión.

donde deban llevarse a cabo las políticas públicas que promuevan el acceso al reconocimiento jurídico de las personas, preferentemente desde el nacimiento. Y es justamente cuando el Estado incumple con su obligación de llevar adelante la inscripción de las personas, que surge el concepto de **“Subregistro de nacimientos”**, el que refiere a quienes por no contar con su partida de nacimiento expedida por el Registro Civil provincial de su lugar de nacimiento, carecen del reconocimiento jurídico del Estado, y en consecuencia del acceso al Derecho Humano a la Identidad, en cuanto precursor de otros tantos derechos.

La problemática de la falta de registro de los nacimientos no es exclusivo de las infancias, ya que justamente la omisión o inacción del Estado, han hecho que personas de distintos grupos etarios carezcan de su identidad jurídica, situación que, con el correr de los años solo genera barreras cada vez más altas para el acceso a los derechos, aún los más esenciales.

Este trabajo pretende realizar un recorrido por los significativos avances legislativos y tecnológicos en el sistema de inscripción e identificación de la Argentina, a fin de explorar en los factores que hacen, que aun así, el Subregistro de nacimientos persista en nuestro país. Asimismo se hipotetizará en que, el no poder arribar a una solución definitiva podría tener raíz en la falta de robustez y consolidación en la institucionalidad de los canales y herramientas que debe proporcionar y asegurar el Estado, cruciales para la efectiva implementación de las políticas públicas destinadas al reconocimiento del Derecho a la Identidad.

Así las cosas, para la realización de la investigación se recurrió a una metodología cualitativa, la cual desde un aspecto conceptual –abarca distintas fases no conteniendo un inicio y un fin claramente definido... y no tiene en un principio un concepto claro de lo que se estudia ni una hipótesis que después se pueda validar.” (Hernández Carrera, 2014, p. 188).

Sigue diciendo Herrera que, según Denzin y Lincoln (2012) existen cinco fases interconectadas entre sí que definen el proceso de investigación cualitativa: el propio investigador, los paradigmas en los que basa su estudio, las estrategias de investigación, los métodos de recolección y análisis del material empírico y la interpretación.

Todas ellas resultan aplicables en este trabajo de investigación, pero haciendo hincapié en las últimas dos, cabe mencionar que además de la investigación documental, el principal instrumento de recolección de material fue a través de: las *entrevistas* realizadas a Directores Generales de los Registros Civiles Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de otros países de Latinoamérica; funcionarios del Registro Nacional de las Personas y de organismos que asesoran a personas en busca de su identidad; *del análisis de documentos de investigación* tanto

de especialistas en la materia, como de organizaciones no gubernamentales que estudian problemáticas en América Latina y el Caribe; y también *desde la experiencia personal*, que contó con muchos matices. En primer lugar a través de la labor diaria como Gerente Operativa Legal en el Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ha sido una invaluable fuente de vivencias y desafíos en relación al acceso al Derecho a la Identidad, toda vez que - además de ser de las reparticiones más antiguas de la administración pública de la Ciudad- se constituyó en un punto de referencia y diálogo constante sobre temas registrales, tanto para los residentes de la Ciudad como para otros organismos a nivel local y nacional. Ejemplo de esa impronta fue la contribución activa del Registro Civil que en el año 2019, sirvió de impulso para la promulgación de una Ley en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinada a agilizar los trámites de inscripciones tardías, representando ello, no sólo un antecedente para normas posteriores, sino de un cambio de paradigma en cuanto apoyo técnico a los sectores más vulnerables e invisibles de la sociedad porteña. Y por otro lado, al haber representado al Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en numerosos Encuentros del Consejo Federal de Registros Civiles de la Argentina y del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales, ámbitos de intercambio de experiencias registrales e de identificación por excelencia, contexto en el cual la voz y el voto de sus protagonistas han quedado registrados en las Asambleas de esos Encuentros, compiladas por el RENAPER en el año 2023 con motivo del 75° Aniversario de ese organismo y 15° Aniversario de Consejo Federal de Registros Civiles.

Partiendo de dichas fuentes y de notas propias, re versionadas día a día, se plantea el desafío de lograr un trabajo de investigación acerca del porqué de la persistencia del Subregistro de nacimientos en Argentina - aunque los avances normativos hayan sido notables, conjeturando sobre algunas de las causas. Estas serán descriptas desde la experiencia de sus protagonistas, su camino recorrido, aciertos, errores como también de las deudas pendientes que debieran incluir un profundo y sincero debate sobre la pertinencia de las estructuras actuales en materia registral. Todo ello, con la humilde pretensión de que las ideas analizadas puedan conectarse de forma armónica y que el resultado tenga un contenido pero aún más, un sentido que sirva como aporte en la materia.

Por estos motivos, este trabajo titulado, ***“De la Evidente Evolución a la Persistente Problemática: El Sistema de Inscripción e Identificación en Argentina y el Subregistro de Nacimientos”*** se estructura de los siguientes capítulos.

El Marco Normativo, el cual pondrá en evidencia el progreso legislativo en materia identitaria tanto en Argentina como en el resto de América Latina y el Caribe a lo largo de estos últimos 20 años.

Luego, inmerso en la Revisión de la Literatura, se pretende realizar una aproximación al tema de investigación, con definiciones y conceptos fundantes que acompañarán al lector a lo largo de todo el trabajo - como es el Derecho a la Identidad - largamente abordado en estudios que desarrollaron la temática. Se realizará un recorrido por el funcionamiento del sistema de inscripción e identificación para desembocar en la contextualización del problema de investigación, que es el Subregistro de nacimientos en Argentina, analizando sus aristas, consecuencias y enorme capacidad limitante e invisibilizadora.

El siguiente capítulo consta de un abordaje más profundo del sistema registral e identificador de Argentina, con algunos datos también de América Latina y el Caribe, consignado datos de los nacimientos y en especial - a través de entrevistas a funcionarios que fueron y son los protagonistas registrales - conocer cuál fue el recorrido realizado, los progresos, los hitos, pero también las problemáticas desafíos persistentes.

Posteriormente, se pretende realizar una presentación de ideas o propuestas - algunas de ellas resistidas - para lograr la erradicación del Subregistro de nacimientos en nuestro país, a través de políticas públicas robustas y perdurables en el tiempo, todo ello a fin de llegar a las Conclusiones de este trabajo de investigación.

2. MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD.

El Derecho a la Identidad en Argentina, se encuentra consagrado tanto en tratados internacionales como en leyes internas, las que se detallarán en orden cronológico para evidenciar los avances legislativos en la materia, con la intención de promover el acceso a esta prerrogativa fundamental.

A nivel nacional, el Decreto-Ley N° 8204/63, estableció el cuerpo de disposiciones que constituían la "registración del estado civil y capacidad de las personas", en cuanto "todos los actos y hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas deberán inscribirse en los correspondientes registros de las provincias y de la Nación". La misma establecía el plazo de 40 días para proceder a la inscripción de los nacimientos en sede administrativa, y hasta los 6 años, siempre que mediare resolución fundada del Registro Civil e intervención del Ministerio Público Tutelar.

En marzo de 1968, la Ley Nacional N° 17.611 de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional, facultó al Registro Nacional de las Personas (RENAPER) - organismo

creado en 1948, dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, *con la misión de registrar y certificar la identidad de todas las personas de existencia visible de nacionalidad argentina o que se hallen en jurisdicción argentina o se domicilien en ella, con excepción del personal diplomático extranjero* - a conformar el legajo de identificación, el Documento Nacional de Identidad – en cuanto número fijo, exclusivo e inmutable durante toda la vida – una vez inscripto el nacimiento.

A su turno y a nivel de Pactos y Tratados Internacionales, incorporados a la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994, en la que el Estado argentino asumió el compromiso de respetar este derecho y adoptó la reglamentación adecuada para hacerlo cumplir, se destacan: la Declaración Universal de los Derechos Humanos del Hombre de 1948, que en su artículo 6 dispone que “Todo ser humano tiene derecho en todas las partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica” y en su artículo 15.1 que “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad. 2. A nadie se lo privará de su nacionalidad ni del derecho de cambiar de nacionalidad”; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Pacto de San José de Costa Rica (OEA, 1969), también hace referencia al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3), derecho al nombre (artículo 18) y derecho a la nacionalidad (artículo 20). Por su parte, el artículo 8 de la Convención de los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) establece que “los Estados parte se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”. El artículo 7 de la misma Convención establece que “el niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho, desde que nace, a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”.

En 1995, la Ley Nacional N° 24.540 de Régimen de Identificación de los recién nacidos, ordenó - en cabeza del RENAPER - una serie de disposiciones para consolidar el proceso de identificación de los recién nacidos, y en la misma línea, los Decretos 1174/2001 y 1588/2002 declararon la gratuidad de este trámite.

Las Leyes Nacionales N° 25.819 de 2003 y N° 26.034 de 2005 - luego de haberse decretado una amnistía por la falta de inscripción de los nacimientos en 1984 - prorrogaron el plazo de inscripción previsto en el Decreto 8204/63 hasta los 10 años del menor, transcurrido el cual, el trámite debía ser judicial.

También en el año 2005, se sancionó la Ley N° 26.061 de Protección Integral a los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes estableciendo en su artículo 11, que “las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de

conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia”, la que tiene como antecedente directo el compromiso asumido por Argentina como Estado parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la firma de la Convención de Derechos del Niño.

A su turno, en 2008 se sancionó la Ley Nacional N° 26.413 para regular y *aggiornar* el funcionamiento de los Registros Civiles del país, dando un nuevo paso, al establecer en 40 días el plazo para su inscripción con intervención de los progenitores, vencido el cual, los habilitaba a inscribir el nacimiento de *–oficio*” - es decir sin la intervención de sus progenitores - haciendo constar en la partida los datos que surjan del Certificado Médico de Nacimiento o Nacido Vivo, para lo cual era necesario que el organismo ejerza el *–monopolio*” de estos. Si bien es un punto que se abordará más adelante, ello se refiere al hecho que los Certificados Médicos de Nacimiento no sean entregados por el sistema de salud a los progenitores, sino directamente al Registro Civil para que proceda a la inscripción del nacimiento, con la presencia de aquellos o eventualmente de oficio si habiendo vencido el plazo de ley, no hubieran comparecido a su tramitación.

Dicho ello, cabe mencionar que la inscripción de oficio, habilitada por la normativa antes señalada, en los hechos, no se constituyó en una política mandatoria para los Registros Civiles del país, lo cual motivó la necesidad del dictado de diez Decretos de Necesidad y Urgencia por parte del Poder Ejecutivo de la Nación - el primero en el año 2009 y su última prórroga en el año 2019- a fin de establecer un régimen de inscripción administrativa de los menores no inscriptos hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 26.413, primero hasta sus 12 años y luego hasta los 18, quedando las personas mayores de edad obligadas a judicializar su trámite de inscripción de nacimiento.

Esa diferencia, dada sólo por una cuestión etaria, y que generaba grandes inequidades respecto al acceso al Derecho a la Identidad, tuvo un coto con la Ley Nacional N° 27.611 de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, sancionada el 30 de diciembre de 2020 (conocida como *–Plan de los 1000 días*”) la cual al modificar la Ley N° 26.413, habilitó el procedimiento administrativo de inscripción de nacimientos sin límite de edad, evitando su judicialización, de cumplirse los requisitos previstos en la normativa.

Todo el correlato normativo antes mencionado resalta el Derecho a la Identidad como el umbral imprescindible para garantizar la realización de todos los demás derechos, haciendo hincapié en la importancia de asegurar la registración desde la niñez, a fin de no ver perjudicado el acceso de niños y niñas a servicios básicos y elementales como la salud y la educación, pero en el entendimiento, que con el correr de los años, la falta de inscripción genera un estado cada vez mayor de vulnerabilidad, justamente por no tener una identidad jurídica que los ampare y los visibilice como sujetos de derechos y obligaciones.

3. REVISIÓN DE LA LITERATURA

3.1 Derecho a la Identidad. Derecho a la Identidad jurídica

El Derecho a la Identidad tiene una naturaleza fundacional tal en nuestra historia, que merece su abordaje desde diferentes visiones.

Si bien este trabajo no se abocará a los años oscuros de la última Dictadura cívico-militar de nuestro país, no es posible dejar de mencionar lo dicho en el III Congreso Internacional Juventud e identidad por los 20 años de Abuelas de Plaza de Mayo, en cuanto a que:

–La identidad como "mismidad" había sido estudiada por los filósofos. Como pertenencia a un grupo social, por los sociólogos. Como identificación, por los criminalistas. Restaba aún que la sociedad y la ciencia jurídica le otorgaran la calidad de derecho fundamental y personalísimo. Sólo pudo advertirse esta necesidad cuando por actos planificados y sistemáticos se ultrajó a la persona en su "mismidad", mediante su desaparición y la negación de su ser y de su existencia. La identidad como el derecho de todo ser humano de poder conocer su propia génesis, su procedencia, se asienta en lo biológico pero lo trasciende, se fundamenta en la necesidad de encontrar las raíces que den razón del presente, a la luz de un pasado que aprehendido, permita reencontrar una historia única e irrepetible." (Sánchez, 2008)

En otra ponencia del mismo Congreso se han planteado si ¿Es posible hablar de un Derecho a la Identidad? Si bien la respuesta es afirmativa, también se evidenció que es un derecho complejo, en el sentido de que –se constituye como un núcleo en torno del cual el bien jurídico es protegido mediante la vigencia de un conjunto de derechos relacionados..." y que en una –primera acepción por el Derecho a la Identidad, se protege la vida humana en su radical realidad que es la propia persona humana en sí, única, indivisible, individual y digna... Dependiendo de los intereses en juego y de los hechos que deben ser conocidos, se pueden integrar las normas de muy distintas maneras. Algunos de los derechos que tienen relación con el Derecho a la Identidad pueden ser el reconocimiento de la personalidad jurídica a todos los seres humanos, pues representa la superación del esclavismo y de las estructuras serviles..." (Breedy et al. 2008)

En ese mismo sentido, el Defensor del Pueblo de la Nación, en los fundamentos de la creación del –Programa sobre Derecho a la Identidad" recordó lo dicho por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad, en cuanto es –consustancial a los

atributos y a la dignidad humana... derecho humano fundamental oponible erga omnes, como expresión de un interés colectivo de la comunidad internacional en su conjunto, que no admite derogación ni suspensión...” Sigue mencionando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido el Derecho a la Identidad como el “conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en la sociedad y, en tal sentido, comprende varios derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso” (C)

La Corte Suprema de la Justicia de la Nación ha dicho que “el Derecho a la Identidad individual está reconocido en relación a las personas humanas (Art 52. del Código Civil y Comercial de la Nación); y comprende tanto la identidad estática como la dinámica; este derecho encuentra su fundamento axiológico en la dignidad del ser humano y fundamento legal como derecho personalísimo...” (CSJN, 2022, p. 58)²

En la misma línea, la Fundación Microjusticia puntualiza que la identidad es “el conjunto de características propias de la persona o de un grupo que permiten distinguirlo del resto... como así también, la concepción que tiene una persona o un colectivo sobre sí mismo en relación a otros.” (Microjusticia et al., 2021, p. 3)

Y dentro de la complejidad que le es inherente ¿Por qué cobra trascendencia el llamado Derecho a la Identidad Jurídica? Porque las personas que no fueron registradas no existen para el Estado y por lo tanto no pueden ejercer muchos de sus derechos y obligaciones. Y hacerlas visibles en la sociedad en la que viven y con la que interactúan es una responsabilidad exclusiva del Estado, en cuanto autoridad con la legitimidad para tomar decisiones y acciones en asuntos que afectan el interés público y el bien común. Como también lo es, cuando no cumple con esa función.

El primer paso para materializar el Derecho a la Identidad Jurídica es la inscripción del nacimiento de la persona, como lo ha dicho UNICEF:

“El registro de nacimiento es la constancia oficial del nacimiento de un niño que un determinado nivel administrativo del Estado asienta en un archivo, bajo la coordinación de una particular rama del gobierno. Constituye un registro permanente y oficial de la existencia del niño. Idealmente, la inscripción de los nacimientos forma parte de un sistema eficaz de registro civil que reconoce la existencia de la persona ante la ley, establece los vínculos familiares del niño y recorre la trayectoria de los

² Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Asociación Civil Asamblea Permanente por los Derechos Humanos c/ Dirección General de Escuelas s/ acción de amparo. SENTENCIA 23 de Agosto de 2022. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

acontecimientos fundamentales en el vivir de un individuo, desde el nacimiento con vida, hasta el matrimonio y la muerte....” (País, 2002, p. 2)

Continúa diciendo que:

–El registro de los nacimientos es uno de los derechos humanos fundamentales. No sólo otorga al niño el reconocimiento legal de su existencia e identidad, sino que además señala que el niño “pertenece” a una familia, a una comunidad y a una nación. Demuestra que el niño tiene un lugar (y derecho a participar) en todas y cada una de dichas instituciones. Abre el camino a los demás derechos, como el acceso a los servicios sanitarios y a la educación, ofrece protección contra la discriminación y el abandono, determina el tratamiento del niño por parte del sistema jurídico y dura toda la vida, garantizando el derecho del individuo a ocupar su puesto en la vida social y política del país...” (País, Ibidem, p. 22)

Recordar las palabras de Alan lud en su trabajo para UNICEF, a 30 años de aprobada la Convención de Derechos del Niño, resulta pertinente... –Desde la entrada en vigencia de la Convención el inequívoco reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos significa, al mismo tiempo, afirmar su “derecho a tener derechos”, tener voz para hablar por sí mismos y hacerlos valer...” (Iud, 2019, p. 10)

Por ello y por todo lo que seguiremos desarrollando, resulta evidente la enorme trascendencia del Derecho a la Identidad, el cual no solo es un derecho fundamental en sí mismo, sino que también actúa como cimiento para el ejercicio de otros derechos inherentes al ser humano. La identidad no se limita únicamente al reconocimiento legal por parte del Estado, sino que abarca aspectos fundamentales de la dignidad y la autonomía de cada individuo. Por tanto, es imperativo que los Estados prioricen y fortalezcan todas las políticas públicas destinadas a garantizar el pleno ejercicio de este derecho.

3.2 Funcionamiento del sistema de inscripción e identificación en Argentina.

Hasta 1880, época en la que comenzó la etapa de consolidación del Estado Nacional moderno en nuestro país, la Iglesia Católica fue la responsable de llevar el registro de los nacimientos, los matrimonios y las defunciones, teniendo desde aquellos tiempos, fines políticos y económicos, al ser la base para el diseño y la implementación de las políticas públicas.

En 1884, el Presidente, Julio A. Roca, logró un triunfo sobre la Iglesia católica con la sanción de la Ley N° 1565, la que marcó la organización jurídica laica y federal de los Registros Civiles, al ordenar que: ~~(...)~~ las municipalidades de la Capital y territorios nacionales establecerán una o varias oficina de Registro de Estado Civil de las Personas”³.

Desde aquel entonces en Argentina, considerando su función de soberanía y extensión territorial, la competencia para inscribir los nacimientos corresponde a los Registros Civiles, con estructuras descentralizadas dependientes de los gobiernos provinciales y a su turno, también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin perjuicio de ello, el basamento normativo actual, en cuanto a su funcionamiento y procedimientos de inscripciones - entre ellos el de los nacimientos - es la Ley Nacional N° 26.413 y modificatorias, la que en su artículo 1° establece: “Todos los actos o hechos que den origen, alteren o modifiquen el estado civil y la capacidad de las personas, deberán inscribirse en los correspondientes registros de las provincias, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Corresponde al Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, proporcionar los datos necesarios para que se elaboren las estadísticas vitales, correspondientes a nacimientos y defunciones, defunciones de niños menores de un año, defunciones fetales, matrimonios, divorcios, filiaciones y adopciones.” (Ley 26.413, art. 1, 2008)

Por su parte, en materia de identificación, el RENAPER, ente autárquico y descentralizado dependiente del Ministerio del Interior de la Nación, cumple las siguientes funciones, de conformidad con lo establecido en los Art. 1 y Art. 2° por la Ley Nacional N° 17.671:

- a) Inscripción e identificación de personas residentes en Argentina o ciudadanos argentinos, desde su nacimiento y a lo largo de su vida, manteniendo sus datos actualizados permanentemente.
- b) Clasificación y procesamiento de información relacionada con la población, para:
 - Suministrar al Gobierno nacional las bases de información necesarias para establecer políticas demográficas.
 - Proveer a organismos estatales y entidades privadas los datos necesarios para una gestión adecuada del potencial humano, facilitando su participación en planes de desarrollo y defensa nacional.
- c) Expedición exclusiva de documentos nacionales de identidad y otros informes o certificados previstos por la ley, basados en la identificación dactiloscópica.
- d) Realización de actividades estadísticas en coordinación con las autoridades pertinentes para garantizar un censo permanente de la población.
- e) Aplicación de multas establecidas en la ley en casos específicos. (Ley 17.671, Art. 2, 1968)

³ <https://buenosaires.gob.ar/registrocivil/historia>

A nivel de Latinoamérica y el Caribe, dice Estefania Calderón:

-A diferencia de otras regiones del mundo, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) cuentan con un sistema nacional de identidad, ya sea el registro civil o la oficina de identificación. Particularmente en la región, la creación de estas entidades no solo responde a la necesidad de generar archivos para captar, informatizar y preservar información sobre todos los hechos vitales de los ciudadanos, sino también a que son las entidades encargadas de actualizar el padrón electoral y brindar información a los institutos nacionales de estadísticas y censos...” (Calderón, 2019, p. 7)

En este sentido, es válido mencionar que la configuración diferenciada de las competencias de inscripción e identificación como sucede en Argentina, se replica en Bolivia, Brasil, El Salvador, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay (los países con mayor extensión territorial). A su turno, en Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana, las atribuciones de Registro Civil e Identificación se encuentran unificadas en organismos nacionales, mientras que en Bahamas y Belice, no poseen oficinas de identificación, toda vez que no emiten ningún documento de identidad. (Calderón, 2019. p.8)

En nuestro país, y en forma similar en el resto de los países de América Latina y el Caribe- existen tres etapas diferenciadas en el proceso de inscripción e identificación de una persona:

1) Confección y emisión del Certificado Médico de Nacimiento o Nacido vivo (en adelante CMN)	Cuando una persona nace dentro de un establecimiento médico, el profesional de la salud, completa y suscribe el certificado donde consten los datos del nacido y de la gestante, el que sirve de base para el labrado del acta de nacimiento. Sobre el CMN, la Ley 26.413, estableció los requisitos mínimos que debe contener, siendo uno de ellos, la toma de la huella dactilar de la gestante y la impresión plantal del nacido, para acreditar el binomio madre-hijo/a. Otro dato significativo es que si bien, a partir del año 2013, el RENAPER diseñó ejemplares de CMN para ser distribuidos por todas las jurisdicciones, cierto es que posteriormente algunas de ellas diseñaron e implementaron sus propios certificados.
2) Labrado del acta de nacimiento	Como lo establece el artículo 96 del Código Civil y Comercial de la Nación, <i>-el nacimiento ocurrido en la República, sus circunstancias</i>

	<p><i>de tiempo y lugar, el sexo, el nombre y la filiación de las personas nacidas, se prueba con las partidas del Registro Civil". La Ley Nacional N° 26.413, establece que, ocurrido el nacimiento y constatado por los efectores de salud, los progenitores tienen un plazo de 40 días para instar a la inscripción de su hijo, transcurrido el cual, el Registro Civil debería proceder a inscribir de "oficio" ese nacimiento.⁴ Este documento, conforme la normativa vigente tiene el carácter de instrumento público y cuya expedición que es delegada al Registro Civil de la jurisdicción donde ocurrió el nacimiento, se constituye en el reconocimiento por parte del Estado de la identidad de ese nacido.</i></p>
<p>3) Emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI)</p>	<p>A partir de la elaboración del acta de nacimiento, se asigna un número único de identificación a cada persona, que figura en la misma. Esta información, que es denunciada por el Registro Civil al RENAPER, será la base para elaborar y emitir el DNI, una vez que los progenitores comparezcan a tramitarlo. El DNI reconoce la identificación y la ciudadanía del nacido, como así también lo habilita para el ejercicio de todos los derechos ciudadanos.</p>

De lo antes mencionado, se evidencia palmariamente la existencia de una indispensable interacción entre las funciones Registros Civiles provinciales y las del RENAPER. En opinión de Ordoñez Bustamante: "funcionalmente, los procedimientos de los Registros Civiles locales dependen técnicamente del RENAPER" (Ordoñez Bustamante, 2007, p. 31) afirmación que podría tener basamento en las razones que se expondrán a continuación.

Si bien los Registros Civiles provinciales son federales y autónomos, también realizan tareas de identificación, en virtud de la delegación establecida por la Ley Nacional N° 17.671, que así los habilita⁵ por las cuales reciben una "coparticipación"⁶ de parte del RENAPER en función de cada trámite cerrado por los entes registrales, fondos que resultan de mucha utilidad para su funcionamiento.

⁴ Más adelante se abunda sobre el significado y trascendencia de la inscripción de oficio de los nacimientos en las distintas jurisdicciones de nuestro país.

⁵ El Art. 62 segundo párrafo de la Ley Nacional N° 17.671 establece: "...Hasta tanto el Registro Nacional de las Personas se encuentre en condiciones de instalar sus propias oficinas seccionales, se considerarán como tales todas las oficinas de registro civil del país dependientes de las direcciones provinciales de registros civiles y las del Estado Civil y Capacidad de las Personas, las que a tales efectos cumplirán todas las disposiciones emanadas de aquél para satisfacer las exigencias de esta ley".

⁶ Conforme Ley N° 17.671 y sus modificatorias, el Decreto N° 2018 del 28 de 1992, la Resolución 3 /2017 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la Resolución RNP N° 1471/2009 y complementarias

Así las cosas, además de ser la un punto de entrada de trámites de identificación, la delegación señalada se pone de manifiesto, al habilitar el RENAPER que los Registros Civiles utilicen las cartillas de identificación pre-numeradas para hacer la inscripción de los nacimientos (asignación de la matrícula o número de DNI), y en base al cual se expedirá el DNI -físico”.

En segundo lugar, y dada esa necesaria cooperación entre los Registros Civiles y el RENAPER - que en eventuales circunstancias podría generar confusiones respecto a las competencias de cada uno - fue institucionalizada mediante la Ley Nacional N° 26.413, fuente de creación del Consejo Federal de Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la República Argentina, integrado por los Directores Generales de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y por un representante del RENAPER, el que según su Carta Orgánica, tiene las siguientes finalidades: *a) Vincular la relación funcional de todos los registros civiles del país; b) Propender al intercambio de experiencias entre todas las direcciones generales; c) Establecer y unificar criterios sobre la interpretación e implementación de la legislación vigente en materia registral; d) Actuar de nexo en las relaciones ante el Registro Nacional de las Personas y los organismos nacionales e internacionales que tengan vinculación por su actividad; e) Propender a la creación de la carrera de registrador civil.*

De lo antes expuesto, se manifiesta incuestionable que, en todas las etapas necesarias para hacer efectivo el acceso al Derecho a la Identidad Jurídica de las personas, debe haber un accionar inequívoco del Estado.

Ahora, como se ha afirmado, el gran desafío es que ese registro sea efectivamente: ~~“universal”~~, es decir que dé cobertura a todos los niños y niñas en el territorio del país, sin discriminación de ningún tipo; ~~“gratuito”~~ favoreciendo la universalidad y ~~“oportuno”~~ en cuanto a que el Estado debe arbitrar los medios para que la inscripción se realice inmediatamente después del nacimiento...” (UNICEF, 2011, p. 4) en concordancia con lo establecido por el ya mencionado artículo 7° de la Convención de Derechos del niño en cuanto que: ~~“El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer sus padres y a ser cuidado por ellos.”~~

3.3 Subregistro de nacimientos: concepto, factores que contribuyeron a su incidencia en nuestro país y sus consecuencias.

Como hemos indicado, el Estado tiene la hegemonía para otorgar la identidad jurídica a una persona nacida en nuestro país y transformarla en un sujeto de derecho y obligaciones, mediante la emisión de su partida de nacimiento por parte de los Registros Civiles.

Pero ¿Qué sucede cuando el Estado no cumple con esa función en tiempo y forma? Es ahí donde surge el **“Subregistro de los nacimientos”**, concepto que si bien hemos adelantado, resulta trascendental definir como *“el conjunto de nacimientos no registrados en el propio año de ocurrencia o hasta el fin del primer trimestre del año subsiguiente...”* (IADEPP et al., 2018, p. 3)

¿Y qué pasa si una persona no tiene registrado su nacimiento por parte del Estado?

...Los niños y niñas que no fueron inscriptos no pueden ejercer sus derechos de una manera plena. La ausencia de un documento de identidad implica ser invisible para los registros estatales, situación que genera exclusión, y precariedad al no poseer una *“identidad jurídica”* que acredite el nombre, la nacionalidad, el origen biológico y la fecha del nacimiento de una persona...” (IADEPP, et al. Ibidem, p. 3)

La literatura afirma unánimemente que, estar registrado e identificado es una condición indispensable para acceder a los derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución Nacional. La falta de registro constituye una clara violación del Derecho a la Identidad y limita el alcance de la protección legal como sujeto de derechos. Cualquier individuo, sin importar su edad, que carezca de registro, se encuentra relegado a una situación de discriminación y desventaja frente al resto de la sociedad. Esta falta de protección documental amplifica las desigualdades políticas, económicas y culturales, facilitando así los mecanismos de explotación, dominación y negación de derechos.

Como se viene sosteniendo desde el comienzo, la identidad jurídica es parte fundacional del *“Derecho a la Identidad”* de una persona, siendo su contracara, la obligación del Estado garantizar el ejercicio de sus derechos más básicos y esenciales.

La ausencia de un Documento Nacional de Identidad vulnera el Derecho a la Identidad de las personas, y al darse esta situación, otros derechos también se ven afectados. Los niños y niñas que no fueron registrados no existen para el Estado y por lo tanto, no pueden ejercer sus derechos de una manera plena. La ausencia de un documento de identidad implica ser invisible para los registros estatales, situación que genera exclusión, profundizando y perpetuando las

condiciones de pobreza y precariedad. La falta de garantía de este derecho relega a aquellos niños y niñas no registrados a un ámbito de discriminación y desventaja con respecto al resto de la sociedad. Se encuentran desprotegidos, sin ningún tipo de identificación que los ampare y sin posibilidades de recibir protección por parte del Estado, un obstáculo para el pleno desarrollo de sus capacidades, restringiendo severamente sus oportunidades para ejercer efectivamente el resto de sus derechos". (Tuñón et al., *Ibidem*, 2012, p. 2)

También los autores abordados examinaron el fenómeno del Subregistro de nacimientos en Argentina con el objetivo de entender sus consecuencias en el desarrollo social y económico, especialmente en los sectores más vulnerables. Coinciden en que las principales causas de este flagelo son *la pobreza* porque, aunque los trámites de inscripción e identificación en la actualidad, estén exentos de costos y multas, si existen los vinculados al desplazamiento, tiempo y planificación que requieren; *la distancia geográfica* respecto al acceso por parte de las poblaciones rurales o más alejadas o con menos infraestructura; *las dificultades o trabas administrativas o burocráticas* dadas por el desconocimiento, ya sea de la persona que necesita realizar el trámite o de quien debe procurar su realización. Para Ordoñez Bustamante existe un cuarto factor de incidencia, el de la *-discriminación encubierta hacia niño(a)s hijo(a)s de extranjeros nacido(a)s en suelo argentino (y por ende argentino/as)*", manifestado según el autor, en la actitud hostil para con la población migrante que deciden tener hijos argentinos de parte de ciertos funcionarios públicos, que tienen problemas de interpretación y aceptación de la legislación vigente, quitándole su plena efectividad. (Ordoñez Bustamante, 2007, *Ibidem*, p. 14), (UCA, et al. 2012, *Ibidem*, p. 10) y (Microjusticia Argentina, 2021, *Ibidem*, p. 5)

Ordoñez Bustamante (et al., 2007, *Ibidem*, p. 5), además de los factores antes mencionados - y teniendo en cuenta el momento en que se desarrolló su estudio - señalaba las variables que también dificultaban la etapa de la identificación, como ser la dificultad institucional y técnica del RENAPER para expedir y hacer llegar en forma eficiente, rápida y oportuna a los ciudadanos los ejemplares del documento nacional de identidad y por otro lado el atraso tecnológico para poder lograr una integración de la información analógica y digital en bases de datos para lograr verificarlos y tener mayores niveles de seguridad identitarios. Aunque esas dificultades fueron reales, las mejoras implementadas a través de diversas políticas públicas por parte del RENAPER fueron evidentes. Comenzando con el lanzamiento del "Nuevo DNI" en 2009, desde entonces, el proceso de identificación a cargo de ese organismo se ha destacado por el desarrollo continuo de nuevas tecnologías y métodos, lo que ha permitido aumentar progresivamente los niveles de seguridad y garantizar su legitimidad.

Como señala el trabajo de UNICEF, existen dos tipos de omisiones de no registración del nacimiento: *la omisión legal*, de la que venimos hablando, es decir cuando los nacimientos no son inscriptos por el Registro Civil y *la omisión estadística*, lo que implica que, si bien esos nacimientos fueron inscriptos en el Registro Civil, no se dispone el correspondiente Informe Estadístico de Nacido Vivo. Al respecto, vale recordar lo mencionado anteriormente, en cuanto que, en nuestro país, en el proceso de inscripción e identificación de una persona, intervienen necesariamente varios actores, tanto nacionales como provinciales, y que de dicha interacción depende el éxito en su reconocimiento jurídico como sujeto de derechos y obligaciones.⁷ (UNICEF, et al., 2019)

Es importante poner de resalto que la preocupación por el Subregistro de nacimiento se ha extendido por toda América Latina y el Caribe, en el sentido de que, esta problemática conlleva a que los niños vean vulnerado el acceso a derechos básicos como la salud, la educación e incluso –más tarde en la vida, la falta de documentos oficiales de identificación puede significar que el niño puede ser víctima de matrimonio precoz, trabajo infantil, explotación o reclutamiento temprano a las fuerzas armadas”.

En relación a esto, ha dicho UNICEF (2016, p. 2) que si bien gracias a las iniciativas de muchos países de América Latina y el Caribe - detrás de los cuales está la capacidad fortalecida de los registros civiles - hay una aproximación al registro universal, también es cierto que los datos sobre el registro de nacimiento en grupos de población excluida, muestran que la cobertura es todavía muy baja y que llegar a ese porcentaje de niños no inscriptos exige un mayor compromiso político para intensificar los esfuerzos en abordar las causas profundas del Subregistro. Y que en ese sentido, *“UNICEF en América Latina y el Caribe está comprometido a continuar apoyando a los gobiernos a través de la región para asegurar equidad en el acceso al registro de nacimiento, pero también replicar las experiencias exitosas de los países de la región para el beneficio de otros países del mundo...”*

Mucho se menciona en los trabajos académicos o de investigación acerca de las restricciones, limitaciones, impedimentos y vulneraciones a las que quedan expuestas las personas por no tener DNI, pudiendo incluso no estar inscripta su partida de nacimiento, lo que en este caso tiene los mismos efectos.

⁷ ...El manejo de los datos oficiales de las estadísticas vitales nacionales corresponde a la Dirección de Estadísticas de Salud del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, que es la instancia que consolida los datos a nivel nacional y los proporciona anualmente al Instituto Nacional de Estadística y Censos. El Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación recibe la información sobre estadísticas vitales de las oficinas provinciales de salud, las que a su vez la reciben de los registros provinciales de personas y éstos de los registros civiles locales. Existe un Comité Interinstitucional para el tema de Estadísticas Vitales, que se reúne 2 ó 3 veces por año y que está conformado por el INDEC, la Dirección de Estadísticas de Salud del MINSA y el RENAPER...” (Ordoñez Bustamante, 2007)

En los insoslayables textos de Ordoñez Bustamante (Ordoñez Bustamante, *Ibidem*, p. 5) y Tuñón (2012, *Ibidem*, p. 10), las consecuencias de no contar con identidad jurídica pueden esquematizarse de la siguiente manera: (i) Limitaciones legales: Sin acta de nacimiento o DNI, las personas no pueden ejercer plenamente sus derechos legales, como representarse o representar ante las autoridades, incluso la justicia, casarse civilmente, adquirir bienes o heredarlos. Incluso, en caso de fallecimiento, no se puede registrar la defunción;⁸ (ii) Restricciones financieras: están impedidos de obtener créditos, abrir cuentas bancarias o realizar operaciones financieras básicas. Sin DNI, no pueden obtener una CUIT (clave única de identificación tributaria), necesaria para iniciar un negocio legalmente; (iii) Problemas laborales: Sin DNI, no pueden acceder a la CUIL (clave única de identificación laboral), quedando excluidos para trabajar en la economía formal y ejercer los derechos laborales, lo que puede llevar a una inserción laboral precaria y explotación; (iv) Restricciones de viaje: Sin DNI, no se puede obtener pasaporte ni otros documentos necesarios para viajar fuera del país o a países vecinos; (v) Dificultades en programas sociales: La falta de DNI puede ser una barrera para acceder a programas de subsidios familiares; (vi) Limitaciones educativas: En algunas provincias, la falta de DNI puede impedir la certificación de estudios o incluso el acceso a la educación secundaria y sin duda al terciario y universitario; (vii) Acceso a servicios de salud: Aunque no impide en principio el acceso a la atención médica, puede afectar la participación en programas específicos.

Vale la pena señalar que, la esquematización se lleva a cabo con fines investigativos, pero con plena conciencia de que la falta de acceso al Derecho a la Identidad es un problema complejo y multidimensional que abarca aspectos que van desde lo más íntimo hasta lo más general. Se trata del poder de "Ser" ante toda la sociedad, y a partir de ahí, poder llevar a cabo o materializar otros verbos, como "Hacer", "Poder" y "Querer".

Pero si el juego de palabras no fue claro, sí lo son los numerosos testimonios de personas no registradas, al describir y visibilizar sus historias, que hacen evidente la extrema vulnerabilidad a la que están expuestos, al no tener garantizado su Derecho a la Identidad por el Estado, con independencia de su edad, como lo han reflejado cabalmente varias investigaciones. (Ordoñez Bustamante, 2007, p. 13 y ss.), (UCA et al., 2012, p. 12)

Los diversos testimonios recabados de personas indocumentadas, no pasaron desapercibidos durante las labores llevadas a cabo en el Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁸ El artículo 46 de la Ley N° 17611 establece en su parte pertinente que "... No disponiéndose del documento nacional de identidad, se tomarán las impresiones dactiloscópicas. Si éstas no se pudiesen obtener, la identidad se probará con la declaración de dos testigos que conozcan al fallecido, haciéndose constar las causas que impidieran tomarlas."

Acudían allí personas comúnmente llamadas “NN”, sin registro ni identificación y compartían sus historias y sus realidades. Más allá de lo diverso de las situaciones, había puntos de conexión: la sensación de vergüenza o temor por no “haber hecho algo que debían hacer”, de dificultad en cada paso que daban en el proceso, la de recorrer enormes distancias, las esperas interminables para conseguir documentación requerida, incremental si su gestión debía tramitar en sede judicial. Se presentaron madres que no habían inscripto a sus hijos, explicando que “no sabían cómo hacerlo” o que “el tiempo se les pasó”; algunas de ellas tampoco registradas o documentadas y con hijos que necesitaban “su identidad” porque estaban en edad de trabajar, de estudiar o porque necesitaban la ayuda del Estado. Niños y niñas que no entendían que estaba sucediendo ni que estaban haciendo en esa oficina. Y otro factor común era el agradecimiento, porque habían “dado” con personas - que casualmente en ese momento además eran funcionarios- que no miraban para otro lado y que entendían que esa “partida” o ese “DNI” no lo necesitaban para “poner en un cuadrito en la pared”, sino que eran los instrumentos fundantes para derribar las barreras que se interponen entre ellos y sus derechos.

4. MARCO TEÓRICO.

4.1 Características en la organización de los Registros Civiles en el contexto institucional argentino.

Como datos duros y necesarios, la República Argentina está organizada como un Estado federal y descentralizado, integrado desde 1994 por veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital del país. Las veinticuatro jurisdicciones o distritos autogobernados tienen constitución, bandera y fuerza de seguridad propias. Las provincias mantienen todos los poderes no delegados al Estado nacional, tres poderes autónomos y garantizan la autonomía de sus municipios...”⁹

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022, publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la población total del país asciende a 45.892.285, siendo la Provincia de Buenos Aires la jurisdicción más populosa con 17.523.996 habitantes, seguido muy por detrás por Córdoba con 3.840.905, Santa Fe con 3.544.908 y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 3.121.707. (INDEC, 2022)

Más allá de esas estadísticas de suma importancia, hay que tener en cuenta las innegables diferencias que existen entre las distintas regiones de la Argentina, incluyendo pero sin limitar, en los aspectos socioeconómicos, culturales, geográficos y demográficos, todos los cuales pueden

⁹ https://es.wikipedia.org/wiki/Estado_federal

contribuir a la diversidad y la riqueza cultural, pero también plantean desafíos en términos de desarrollo económico, acceso a servicios básicos y equidad social.

Como mencionamos, la creación de los Registros Civiles, en cuanto organismos encargados de inscribir los nacimientos, las defunciones y los matrimonios en 1884, fue la herramienta necesaria para quitarle el poder que la Iglesia tenía en ese aspecto. Y como dice Felipe Pigna —. A partir de la inmigración masiva y el aumento demográfico, la Iglesia no estaba en condiciones de seguir a cargo de esas tareas...” (Pigna, 2022). A partir de ese momento, y conforme lo estableció la Ley 1565: ~~(-..)~~ las municipalidades de la Capital y territorios nacionales establecerán una o varias oficinas de Registro de Estado Civil de las Personas”.

~~Las~~ razones por las cuales los procedimientos de registro e identificación de personas responden a sistemas y jurisdicciones distintas (nación y provincias) obedecen a condiciones históricas y geográficas y a distintas funciones estratégicas que se dispusieron en respuesta a necesidades específicas en cada época” (Villagrán, 2023, p. 4).

Cuando se habla de ~~“federalismo”~~, hay que remitirse al Art. 121 de la Constitución Nacional, en cuanto ~~“regla general para deslindar los poderes del Estado federal y de las provincias”~~ (Montbrun, 2019, p. 1) el que establece lo siguiente: "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución a Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación". De este texto surge que, el Gobierno Federal tiene jurisdicción sobre todos los poderes que la Constitución le ha delegado, tanto de manera explícita como implícita. Todo aquello que no esté explícitamente otorgado al Gobierno Federal, se entiende como competencia de las provincias.

La Carta Magna establece cuales son las competencias o facultades que las provincias conservan para sí: a) dictar sus propias constituciones en virtud de lo dispuesto por el art. 5 de la C.N., c) impuestos directos (art. 75 inc. 2), d) normas procesales, e) poder de policía, f) elección de autoridades (122), g) tratados de carácter parcial no políticos, h) promover la industria, etc., i) asegurar y reglar la autonomía municipal (5 - 123), j) crear regiones para el desarrollo económico y órganos para el cumplimiento de sus fines (124), k) formalizar convenios internacionales bajo ciertas condiciones (124), ll) ejercer las potestades implicadas en el dominio originario de los recursos naturales en su territorio (124), m) ejercer poderes de policía e imposición sobre establecimientos de utilidad nacional (75 inc. 30), n) establecer impuestos directos (art. 75 inc. 2), o) dictar las normas procesales (art. 75 inc. 12).

También de las facultades que las provincias expresamente han delegado en la Nación: a) intervención federal (art. 6); b) estado de sitio (art. 75 inc. 29; art. 99 inc. 16), c) atribuciones militares (art. 75 incs. 25 a 29), d) relaciones internacionales (arts. 27, 75, incs. 22 y 24; art. 99 inc. 11, e) relaciones eclesiásticas (art. 75, inc. 22), **f) legislación de fondo (art. 75 inc. 12)**, **g) leyes federales**, h) en general las atribuciones de los tres poderes nacionales Congreso, Ejecutivo y Judicial (Arts. 75, 99, 100 y 116).

Es fundamental prestar atención al contenido del art. 75 inc. 12 de la Carta Magna, donde se establece que es responsabilidad del Congreso de la Nación "dictar leyes... y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina...". Esto cobra relevancia porque, aunque no se menciona una delegación expresa de facultades en materia registral, resulta pertinente destacar que la prueba de que un nacimiento tuvo lugar en la República Argentina, y por ende otorga la "nacionalidad" según el principio del *ius soli*, se obtiene a través del certificado emitido por el Registro Civil, es decir de la partida de nacimiento.

Coincidiendo con José Raúl Heredia (2020, p. 8), la discusión o dudas acerca del alcance de las atribuciones o competencias de códigos, ha estado presente aún entre quienes la concibieron e interpretaron en los inicios mismos de su incorporación al texto constitucional, tema que ha generado controversias incluso entre Vélez Sarsfield y Juan Bautista Alberdi al momento de la redacción del Código Civil, vigente hasta hace muy poco tiempo. Sobre este punto el jurista no mostraba dudas, al decir que:

—La legislación civil y comercial argentina debe ser uniforme como ha sido hasta aquí. No sería racional que tuviésemos tantos códigos de comercio, tantas legislaciones civiles, tantos sistemas hipotecarios como provincias. La uniformidad de la legislación, en esos ramos, no daña en lo mínimo las atribuciones de soberanía local, y favorece altamente el desarrollo de nuestra nacionalidad argentina.... Así, por ejemplo, los códigos civiles en que hoy se ocupa, serían la codificación de un ángulo de la República Argentina: nuevo obstáculo para la unión que aparenta desear; nuevo ataque a las prerrogativas de la Nación, a quien corresponde la sanción de los códigos civiles por su constitución vigente y por los sanos principios de derecho público. La capacidad personal, el sistema de la familia civil...: todo esto llegando sólo hasta el Arroyo del Medio, frontera doméstica de la provincia de Buenos Aires, para encontrarse al otro lado con leyes civiles diferentes sobre todos esos puntos, sería el espectáculo más triste y miserable a que pudiera descender la República Argentina..." (Alberdi, J.B., 2017, p. 223)

En alusión a la delegación de facultades, la Directora Técnica del Registro Civil de la Provincia de Buenos Aires, Dra. Marisa CALVO, ha sido contundente —. la Constitución Nacional adoptó el sistema del federalismo, cada una de las provincias conservamos entre la facultades no delegadas, y en este caso, la de legislar en materia registral. Por lo menos la Provincia de Buenos Aires lo tiene plasmado en la Constitución provincial. Diferente el sistema identificador que hoy con el Certificado de Pre Identificación se está llevando a cabo un buen registro de personas no identificadas....”

Cierto es que, tanto la Provincia de Buenos Aires como la gran mayoría de las provincias de nuestro país¹⁰, han contemplado en sus Constituciones Provinciales, que —llevará un registro del estado civil de las personas, con carácter uniforme y sin distinción de nacionalidades o creencias religiosas y en la forma que lo establezca la ley” y por otro lado han previsto dentro de las atribuciones de su Poder Legislativo, la potestad de dictar o legislar acerca del funcionamiento del Registro Civil. No obstante ello, también es cierto que, salvo la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,¹¹ donde han sancionado normativas novedosas, que regulan y reglamentan el funcionamiento del Registro Civil, el resto de las jurisdicciones cuentan con leyes más antiguas, muchas de ellas desactualizadas, según lo dicho por sus Directores Generales, valiéndose de la normativa nacional para el desarrollo de las actividades generales en materia de inscripción.

Y respecto a las normativas provinciales, es relevante tomar en consideración lo afirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación:

—.. no cabe a las provincias dictar leyes incompatibles con lo que los códigos de fondo establecen al respecto...Ello es así, pues al haber delegado en la Nación la facultad de dictarlos, han debido admitir la prevalencia de las leyes del Congreso y la necesaria limitación de no dictar normas que las contradigan. **Añadió el Tribunal que la facultad del Congreso Nacional para dictar tales códigos comprende la de establecer las formalidades necesarias para hacer efectivos los derechos que reglamenta...**” (Heredia, 2020, p. 3)

En la actualidad, si bien los Registros Civiles provinciales están obligados a seguir directrices generales establecidas por leyes nacionales para la inscripción de nacimientos, conservan una amplia autonomía en la materia. Esto les permite establecer sus propias normativas, procedimientos

¹⁰ Con excepción de Catamarca, La Rioja, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán.(Fuente. relevamiento propio)

¹¹ Ley Provincial N° 14078 (Nueva Ley Orgánica del Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires y la Disposición 29/2023 y modificatorias del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

y regulaciones, lo cual puede conducir a variaciones significativas entre jurisdicciones. Estas disparidades en los criterios, en un tema tan crucial como el Derecho a la Identidad, plantean interrogantes sobre la conveniencia de esta descentralización, sobre lo que desarrollaremos en los párrafos que siguen.

Para cerrar este apartado, es oportuno traer la reflexión que realiza el propio Juan B. Alberdi sobre la estructura gubernamental de Argentina, quien plantea una perspectiva esclarecedora sobre la complejidad inherente a la configuración política del país, como así también la necesidad de un gobierno que amalgame aspectos generales y locales, subrayando los desafíos que implica esta dualidad:

“...Este gobierno, general y local a la vez, será complicado y difícil, pero no por ello dejará de ser el único gobierno posible para la República Argentina. Las formas simples y puras son más fáciles, pero todos ven que la República Argentina es tan incapaz de una pura y simple federación, como de una pura y simple unidad. Necesita, por circunstancias, de una federación unitaria o de una unidad federativa...” (Alberdi, p. 158)

4.2. Unificar criterios registrales ¿Utopía o reto alcanzable?

La idea de cierta libertad de acción y discrecionalidad por parte de los Registros Civiles - sobre todo en el tema del Subregistro de nacimientos - como hemos descripto en los párrafos que anteceden, se ha visto contrapuesta con los numerosos requerimientos planteados en las Asambleas de los Consejos Federales de Registros Civiles. Ello, en el sentido que la “disparidad” de criterios, formatos o sistemas donde se los sugería e incluso argumentaba como un obstáculo y complejidad a la hora de llevar adelante políticas públicas superadoras en materia identitarias, de cara a facilitar el acceso al Derecho a la Identidad.

En dichos Encuentros del Consejo Federal, que como mencionamos tienen dentro de sus objetivos el “establecer y unificar criterios sobre la interpretación e implementación de la legislación vigente en materia registral”, existían ideas que eran compartidas, tales como la necesidad de “estandarizar”, de “unificar”, de crear “canales de interacción e interoperabilidad federal”, de “agilizar” y “mejorar la comunicación” entre RENAPER y los Registros Civiles como así también entre ellos, con el objetivo puesto en alcanzar a aquellas personas que aún no han podido ejercer plenamente su Derecho a la Identidad.

A los efectos de esta trabajo de investigación, se desarrollan dos puntos dentro las necesidades expresadas durante estos encuentros de alcance federal, relacionados con la necesidad de unificar criterios entre los Registros Civiles y conjuntamente con el RENAPER: (i) lo referente a los **Certificados Médicos de Nacimiento o Nacido Vivo** (CMN, también los hay de defunción) y (ii) el **formato de las actas de nacimiento y su puesta a disposición** hacia otros registros civiles u organismos gubernamentales o de la organización civil que colaboran con personas no registradas.

Sobre el primer punto, vale recordar que, dos años más tarde de la sanción de la Ley N° 26.413, el Consejo Federal de Registros Civiles, comenzó a abordar el estado de su implementación, en cuanto directriz para el funcionamiento de los Registros Civiles. En ese sentido, solicitaron un “aporte transitorio” al RENAPER para poder adoptar el “Formato Único del Certificado de Nacido Vivo y Defunción”, que fuera implementado en el año 2011 aunque no por todas las jurisdicciones. Luego, en el Encuentro 23 del Consejo Federal en agosto de 2020, el RENAPER realizó la presentación del proyecto de “Certificado Digital de Hechos Vitales” para nacimientos y defunciones, en cuanto trabajo articulado con el Ministerio de Salud de la Nación, ANSES, los Registros Civiles y otros actores involucrados, y cuya importancia radica en contar con información “fidedigna” y en “tiempo real”, por eso la prioridad en lograr la mayor uniformidad posible a través del formato digital.

A mayor abundamiento, y para entender la trascendencia de este proyecto, el texto de la Ley N° 27.611 - la que ya se mencionara en varias oportunidades por su relevancia, estableció bajo la órbita de acción del RENAPER la creación del “Sistema de Alerta Temprana de Nacimientos” mediante la implementación de una plataforma de emisión de Certificados Digitales de Hechos Vitales, para “garantizar el Derecho a la Identidad y a la inscripción e identificación inmediata de recién nacidas y nacidos, de conformidad con los artículos 11, 12 y 13 de la ley 26.061, de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.”¹² Además instituyó, la obligatoriedad de que “una vez inscripto el nacimiento en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas que corresponda, el mismo deberá ser informado por la autoridad registral competente al Registro Nacional de las Personas (RENAPER) en el plazo máximo de siete (7) días corridos.”¹³ Esta exigencia fue resistida por los Registros Civiles quienes remarcaron “la necesidad de buscar hacer eficiente este procedimiento para no multiplicar las tareas de los registros civiles en un contexto tan complicado...”¹⁴

Así las cosas, a pesar de las numerosas reuniones temáticas, tratativas y capacitaciones llevadas a cabo con los efectores de salud y las áreas técnicas de todos los actores involucrados,

¹² Conforme el Art. 12 de la Ley Nacional N° 27.611.

¹³ Conforme el Art. 14 de la Ley Nacional N° 27.611.

¹⁴ Conforme Acta del Encuentro N° 23 del Consejo Federal.

informadas en las Asambleas del Consejo Federal, el Certificado Digital de Hechos Vitales aún no ha sido implementado por ninguna provincia. En la actualidad, la situación respecto al formato de los Certificados Médicos de Nacimiento a nivel federal es la siguiente:

PROVINCIA	FORMATO DE CERTIFICADO MÉDICO DE NACIMIENTO O NACIDO VIVO
BUENOS AIRES	Propio en papel
CATAMARCA	Formulario Nación en papel
CHACO	Formulario Nación en papel
CHUBUT	Formulario Nación en papel
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Propio en papel
CÓRDOBA	Propio en papel
CORRIENTES	Formulario Nación en papel
ENTRE RÍOS	Formulario Nación en papel
FORMOSA	Formulario Nación en papel
JUJUY	Formulario Nación en papel
LA PAMPA	Formulario Nación en papel
LA RIOJA	Formulario Nación en papel
MENDOZA	Propio en papel
MISIONES	Formulario Nación en papel
NEUQUÉN	Propio Digital
RIO NEGRO	Formulario Nación en papel
SALTA	Formulario Nación en papel
SAN JUAN	Formulario Nación en papel
SAN LUIS	Formulario Nación en papel
SANTA CRUZ	Propio en papel
SANTA FE	Propio en papel
SANTIAGO DEL ESTERO	Propio en papel
TIERRA DEL FUEGO	Formulario Nación en papel
TUCUMAN	Formulario Nación en papel

(Fuente RENAPER, 2024)

El otro punto que se pretende remarcar, es la forma en la que cada Registro Civil lleva adelante el "registro" - valga la redundancia - de los nacimientos en sus jurisdicciones. Se utiliza esta terminología, a riesgo de sonar reiterativa porque el artículo 5 de la Ley Nacional N° 26.413 así lo especifica, dejando a elección de cada jurisdicción el modo de realizar los correspondientes archivos: "El Registro se llevará mediante un asiento en un libro que podrá ser conformado con folios individuales numerados que resguarden las exigencias de seguridad, del cual se tomará copia ya sea en forma manual, microfilme, archivo informático u otro sistema similar. Esta copia deberá ser suscripta por el oficial público. El original y la copia así obtenida, tendrán carácter de

instrumento público, así como también las fotocopias a partidas que se expidan sobre la base de dichos asientos originales o sus copias...” (Ley 26.413, 2008, art 5°).

En opinión de Villagrán, esta normativa reflejaba en aquel momento, una idea de sistema de inscripción digital, sino de resguardo documental, motivo por el cual siguió la lógica de los libros en papel, es decir con nomencladores topográficos de N° de acta, tomo y año (Villagrán, 2023, Ibidem, p. 7)

También menciona que: “Teniendo en cuenta que en los hechos el sistema registral y el sistema identificador conviven en las oficinas seccionales de los registros civiles de todo el país, con la digitalización del sistema identificador se generó un gran contraste. Por un lado se seguía utilizando libros en papel con tecnología del siglo XIX para el registro de nacimientos, y por otro, se utilizaba tecnología de última generación para la gestión del DNI y Pasaportes”.

En vista de esto, a través del Decreto PEN 434/2016 se aprobó el “Plan de Modernización”, con el objetivo de “Diseñar, implementar y difundir proyectos, productos y servicios digitales que promuevan la modernización de las gestiones provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tendientes a la coordinación e intercambio de sistemas de gestión, propendiendo a la maximización a través del trabajo conjunto entre ellos y con el Gobierno Nacional”. La normativa si bien establecía que era de aplicación para la administración central, los organismos descentralizados y las entidades autárquicas, fomentaba su adhesión por parte de los gobiernos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En línea con ello, jurisdicciones como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁵, Provincia de Buenos Aires, Rio Negro, Santa Fe y Neuquén, llevaron adelante una reforma en los sistemas de informatización utilizados por la Administración Pública, con el fin de lograr la modernización de sus procesos administrativos. Estas modificaciones incluyeron, la implementación de un sistema de generación, tramitación y guarda de todos los documentos electrónicos generados por la Administración Pública, la utilización de libros electrónicos para el labrado de las actas expedidas por el Registro Civil, como así también la expedición de las copias de las actas oportunamente inscriptas también en formato digital, utilizando firma digital, autorizada a dichos efectos por la Ley Nacional N° 25.506, todo ello para “garantizar al ciudadano una mayor celeridad y comodidad en sus tramitaciones como así también un fácil y rápido acceso al ejercicio de sus derechos..”

¹⁵ En el caso de CABA: (GCBA- DI-8-2018-DGRC)

Sin perjuicio de dicho avance normativo, en la actualidad hay provincias que sigue realizando en labrado de las actas de nacimiento en formato “papel” o en algunos casos, en un sistema “mixto”, y en ese sentido, a nivel federal el escenario, se presenta de la siguiente manera:¹⁶

JURISDICCIÓN	SISTEMA DE REGISTRO DE LA ACTAS DE NACIMIENTO
BUENOS AIRES	Digital con Sistema Nación
CATAMARCA	Mixto
CHACO	Manual
CHUBUT	Manual
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Digital con Sistema Propio
CÓRDOBA	Digital
CORRIENTES	Mixto
ENTRE RÍOS	Digital con Sistema Propio
FORMOSA	Manual
JUJUY	Manual
LA PAMPA	Digital con Sistema Propio
LA RIOJA	Mixto
MENDOZA	Mixto
MISIONES	Digital con Sistema Propio
NEUQUÉN	Digital con Sistema Propio
RIO NEGRO	Digital
SALTA	Mixto
SAN JUAN	Digital
SAN LUIS	Mixto
SANTA CRUZ	Manual
SANTA FE	Mixto
SANTIAGO DEL ESTERO	Mixto
TIERRA DEL FUEGO	Mixto
TUCUMAN	Manual

(Fuente RENAPER, 2024)

El cuadro previo, sin entrar en detalles presupuestarios de cada jurisdicción que exceden el alcance de esta investigación, deja en evidencia que aún persisten notables disparidades entre las distintas regiones en cuanto al formato, elaboración y emisión de actas de nacimiento, entre otros aspectos, todos los cuales son parte de procedimiento para llevar adelante la inscripción de las personas y con ello, su reconocimiento jurídico por el Estado.

¹⁶ Cuando se habla de sistema mixto, puede implicar o bien que labran algún subtipo de actas en forma digital y otras en formato manual (Tierra del Fuego, Catamarca, La Rioja). O que el labrado digital no se utiliza en todas las delegaciones provinciales del Registro Civil (Corrientes, San Luis). O que labran en libro manual y luego lo digitalizan (Mendoza y Salta)

Considerando ambos puntos, dado que se trata de un acto que confiere un derecho humano de base constitucional, deberían estar exentos de la discrecionalidad que las provincias puedan ejercer, ya que esos "criterios divergentes" no solo entorpecen la eficiencia operativa entre los organismos, sino que también originan desigualdades entre los ciudadanos de un mismo país, quienes deberían poder acceder de manera equitativa a las políticas públicas que aseguren su Derecho a la Identidad.

4.3 Datos sobre los nacimientos fuera de término en Argentina.

4.3.1. ¿Cuántos nacimientos tardíos se inscriben?

En base a información proporcionada por el RENAPER, se detalla la cantidad de personas -identificadas" en las distintas provincias de forma tardía desde la implementación de la Ley Nacional N° 27.611 (2020)¹⁷. Eso significa que esas personas - por sí o a través de sus representantes- han iniciado el trámite del DNI una vez vencido el plazo administrativo que el RENAPER establece como límite para gestionar el llamado "DNI 0 años", que es hasta los 6 meses de vida del nacido.

PROVINCIAS	2021	2022	2023
BUENOS AIRES	1666	1386	1798
CABA	99	114	127
CATAMARCA	1	10	6
CHACO	87	143	118
CHUBUT	5	7	12
CÓRDOBA	35	67	82
CORRIENTES	53	77	97
ENTRE RÍOS	32	43	40
FORMOSA	34	204	177
JUJUY	46	85	75
LA PAMPA	9	5	3
LA RIOJA	7	14	4
MENDOZA	75	72	70
MISIONES	624	566	559
NEUQUÉN	5	14	11
RIO NEGRO	10	18	15
SALTA	64	132	95
SAN JUAN	9	12	8

¹⁷ Considerando que la Ley N° 27.611 fue sancionada el 30/12/2020 y promulgada el 15/01/2021 es que los datos expresados son a partir de 2021.

SAN LUIS	8	7	7
SANTA CRUZ	2		2
SANTA FE	66	141	87
SANTIAGO DEL ESTERO	65	68	62
TIERRA DEL FUEGO	2		
TUCUMAN	60	173	191
TOTALES	3082	3402	3714

(Fuente RENAPER, 2024)

De la información detallada *up supra*, se pueden extraer conclusiones de distinta índole: poniendo el foco en la información concreta, la Provincia de Buenos Aires ha sido la jurisdicción con más personas identificadas tardíamente desde el año 2021 al 2023, seguida por las Provincias de Misiones, Formosa, Tucumán, Chaco y Santa Fe, mientras que en el otro extremo se ubican las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut y La Pampa como las que menos personas identificaron tardíamente. Ahora, si se quisiera ahondar en los motivos que llevaron a estas diferencias cuantitativas a la hora de identificar a las personas, encontraríamos una serie de obstáculos, dado que se carece de datos oficiales para saber de qué base partimos a la hora de saber cuántas son efectivamente las personas sin identidad jurídica, es decir, de qué Subregistro hablamos. Es por ese motivo precisamente, que cobra mucha más fuerza lo dicho por los protagonistas registrales, quienes pueden dar testimonio de lo hecho y de lo que aún falta por hacer, como se verá en los acápites que siguen.¹⁸

Al realizar el análisis desde otro aspecto, resulta necesario mencionar que, los datos suministrados surgen como respuesta a un pedido de información sobre *“la cantidad de nacimientos inscriptos e identificados en cada uno de los Registros Civiles provinciales desde la entrada en vigencia de la Ley Nacional N° 27.611, discriminados en grupos etarios (mayores y menores)”*¹⁹. A esa petición el RENAPER ha respondido, con la cantidad de personas *“identificadas tardíamente”*. De ello podrían caber preguntas tales como ¿Fue un error? ¿El pedido de información se respondió parcialmente? Esos posibles cuestionamientos nos llevan al punto cero.

El RENAPER es el órgano rector en materia identificatoria, y en cumplimiento de sus misiones y funciones, puede generar y brindar información de la cantidad de personas *“documentadas”* o *“identificadas”*, de lo que toma conocimiento en el momento en que van a

¹⁸ El Censo realizado en 2022 sólo requirió completar en el cuestionario el nombre de pila de la persona censada, no así su apellido ni DNI, perdiendo con ello una gran oportunidad para acercarse más a un dato fidedigno de cuántas personas documentadas hay en Argentina y cuantas no y por qué. <https://chequeado.com/el-explicador/censo-2022-enterate-de-las-desinformaciones-que-circulan-para-no-caer-en-ellas/>

¹⁹ Pedido de Acceso a la Información Pública: EX-2024-08563782- -APN-DNPAIP#AAIP.

realizar el trámite de DNI²⁰, pero no cuenta con información en tiempo real de las inscripciones de los nacimientos, ya sea dentro o fuera del plazo legal. Debemos recordar sobre este punto que, si una persona tiene DNI, implica que ya cuenta con una partida de nacimiento inscripta, pero no necesariamente sucede al revés, porque la falta de DNI puede significar dos cosas, o que nunca lo tramitó o que nunca estuvo inscripto su nacimiento, que en los términos de este trabajo es lo que se denomina –Subregistro de nacimientos”.

Sucede que, con la información suministrada, en principio, no es posible saber con certeza cuánto tiempo ha pasado entre la inscripción del nacimiento y la tramitación del DNI. Puede que una persona tenga inscripto su nacimiento desde los 0 años y no haber tramitado su DNI o haber inscripto su nacimiento hasta los 20 años e inmediatamente haber hecho la gestión para obtener su identificación. ¿Y por qué tantas variables? Porque son muchos los actores involucrados en el proceso de inscripción e identificación de una persona y la interoperabilidad entre ellos resulta tan importante como su propio accionar. Es necesario que se recabe y produzca la información e igual de importante es, que esa información llegue en tiempo y forma a los otros actores involucrados.

Para obtener los datos precisos del pedido de información realizado, además de la información proporcionada por el RENAPER, hubiera sido necesario contar con los datos suministrados por los todos Registros Civiles provinciales, respecto de las inscripciones de nacimientos ocurridos en cada una de sus jurisdicciones, discriminados en dentro o fuera del plazo legal, todo ello bajo la premisa de que los entes registrales disponen de bases de datos confiables.

Así las cosas, en marco de este trabajo de investigación, resulta significativo resaltar la dificultad de obtener datos de las inscripciones de nacimientos tardíos por parte de los Registros Civiles, dada su naturaleza autónoma y descentralizada. Esas características, que se suman al margen de discrecionalidad que manejan, implica que el ingreso de los datos, su almacenamiento, procesamiento, salida, interacción con los usuarios como así también su monitoreo y control, pueden tener un dispar tratamiento en cada una de las 24 jurisdicciones. Sumado a ello, los Registros Civiles no están obligados legalmente a suministrar esa información al RENAPER ni a ningún otro organismo, y como contracara tampoco son susceptibles de apercibimiento en caso de incumplir cuando les es solicitada esta información por razones de análisis estadístico o de evaluación de alguna política pública relacionada.

²⁰ En el organigrama del RENAPER se encuentra la Dirección Nacional de Población que tiene como objetivo el analizar la dinámica demográfica del país, y que a través de un sistema de información estadístico robusto, y de la generación de investigaciones, diagnósticos e informes, contribuye al diseño e implementación de políticas y programas de población.

Este ejemplo resalta la importancia innegable de contar con datos centralizados que sirvan como punto de referencia para evaluar la efectividad de las políticas públicas relacionadas con el Derecho a la Identidad. De dicha información puede desprenderse si las políticas existentes son adecuadas, si necesitan reforzarse, si es necesario cambiar su dirección y, de ser así, hacia dónde dirigirlas. Sin caer en frases trilladas, en este caso resulta más que oportuno recordar que sin datos no es posible gestionar, y ello aplica a todas las esferas de la Administración Pública.

Resulta inevitable examinar nuevamente las marcadas disparidades que existen entre las distintas jurisdicciones de nuestro país, especialmente en lo que respecta a la priorización que los gobiernos provinciales otorgan a las funciones del Registro Civil. Esto se refleja tanto en la asignación de recursos físicos y tecnológicos como en el reconocimiento del valor del capital humano mediante su capacitación y jerarquización. Asimismo, es relevante considerar la importancia (o falta de ella) que se otorga a las relaciones interjurisdiccionales, y cómo estas influyen en la colaboración a través de la importación y exportación de buenas prácticas registrales.

4.3.2. ¿Cómo se inscriben los nacimientos?

En otro orden de ideas, como se ha mencionado, la normativa rectora en materia registral, fija para todos los registros civiles provinciales, los plazos de inscripción de los nacimientos, al decir *“La inscripción de los nacimientos con intervención de los progenitores deberá efectuarse dentro del plazo máximo de CUARENTA (40) días corridos contados desde el día del nacimiento. Vencido dicho plazo se inscribirá de oficio dentro del plazo máximo de VEINTE (20) días corridos...”* (Ley 26.413, Art. 28, 2008).

Al respecto, observaremos cómo se gestionan los Registros Civiles de las diferentes provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en este aspecto:

JURISDICCIÓN	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTOS DE OFICIO
BUENOS AIRES	SI
CATAMARCA	SI
CHACO	NO
CHUBUT	SI
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	SI
CÓRDOBA	NO
CORRIENTES	NO
ENTRE RÍOS	SI
FORMOSA	NO

JURISDICCIÓN	INSCRIPCIÓN DE NACIMIENTOS DE OFICIO
JUJUY	SI
LA PAMPA	SI
LA RIOJA	NO
MENDOZA	SI
MISIONES	NO
NEUQUÉN	SI
RIO NEGRO	SI
SALTA	SI
SAN JUAN	SI
SAN LUIS	NO
SANTA CRUZ	SI
SANTA FE	SI
SANTIAGO DEL ESTERO	NO
TIERRA DEL FUEGO	SI
TUCUMAN	SI

(Fuente RENAPER, 2024)

Estas discrepancias son relevantes. La inscripción o levantamiento de oficio de los nacimientos por parte de los Registros Civiles, *“ha sido uno de los avances más notables para los registradores argentinos, incorporados por la Ley Nacional N° 26.413 junto con la creación del Consejo Federal de Registros Civiles y la inscripción administrativa...”*, en palabras de la ex-Directora General del Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ex-Directora Nacional de Programación y Producción Documental del RENAPER, Dra. Ana Lavaque, sin embargo quedan ocho provincias que aún no lo llevan a la práctica. Continúa diciendo que *“...en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires costó pero se pudo implementar con bastante rapidez. A partir de la sanción en 2008 empezamos a trabajar con los hospitales, que se resistían bastante a la colaboración ya que necesitábamos de ellos para la toma de las huellas de los bebés. La inscripción de oficio demoró mucho tiempo para implementarse en algunas provincias después de la sanción de la Ley, y el trabajo de la Ley 26.413 comenzó arduamente a partir de las tomas biométricas en el RENAPER en el año 2011. Y sin embargo, había provincias en 2018 que todavía no inscribían los nacimientos por oficio, por las realidades que cada una transitaba”*

Sucede, en primer lugar, como ya se dijo, que la inscripción de oficio responde a la obligación asumida por los Estados parte de la Convención de Derechos del Niño - entre los que se encuentra Argentina - de arbitrar los medios para que los menores sean inscriptos inmediatamente después de su nacimiento.

Por otra parte, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ---la inconsecuencia o falta de previsión del legislador no se suponen, por lo cual las leyes deben interpretarse conforme el sentido propio de las palabras, computando que los términos utilizados no son casuales, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, limitar o corregir los preceptos...”²¹ Así las cosas, la Ley N° 26.413 es clara en su carácter imperativo al indicar que los Registros Civiles, que -se inscribirá de oficio”, razón por la cual debieran tomar todas las medidas necesarias para avanzar en ese sentido. La primera de ellas debe ser la de tener el -control exclusivo” (monopolio) sobre los Certificados Médicos de Nacimiento y no entregarlos a los progenitores, de forma tal que, en caso de no concurrir a inscribir a sus hijos, pasado el plazo de ley, el Registro Civil pueda labrar ese nacimiento con los datos que de allí surgen.

Coincidiendo con la Dra. Lavaque, si bien es una política que podría generar oposición porque requiere consensos y colaboración entre reparticiones, resulta primordial capacitar al personal de salud y del Registro Civil, generar circuitos y procedimientos para que, vencidos los plazos de ley se active, el protocolo de inscripción de oficio. Ello, toda vez que es obligatorio por ley al representar una de las acciones más inmediatas y efectivas para prevenir el Subregistro de nacimientos, la cual demanda voluntad política de todas las partes involucradas, especialmente del Estado argentino, quien ha adquirido compromisos internacionales en este sentido y debe cumplirlos.

4.4 Cambios significativos en la legislación y políticas de inscripción e identificación en América Latina y en especial en Argentina.

Como se mencionara en párrafos precedentes, la Argentina, como Estado miembro de la Organización de Naciones Unidas ratificó la Convención de Derechos del Niño en 1990, adquiriendo rango constitucional con la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

Con motivo de los 30 años de aquel hito legislativo, desde UNICEF (2019, p. 9) se remarcó la trascendencia que tuvo la Convención de Derechos del Niño a nivel mundial cuando corría el año 1989, al decir que:

-En las sociedades modernas era predominante y excluyente una concepción tutelar sobre la infancia y la adolescencia que entendía que las niñas, niños y adolescentes eran, esencialmente, objetos de protección y sus asuntos estaban

²¹ Bernardes, Jorge Alberto c/ E.N.A. - Ministerio de Defensa s/ amparo por mora de la administración Sentencia Corte Suprema de Justicia de la Nación, 3/3/2020 recuperado en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-bernardes-jorge-alberto-ena-ministerio-defensa-amparo-mora-administracion-fa20000010-2020-03-03/123456789-010-0000-2ots-eupmocsollaf>

estrictamente reservados a las familias...no se había cristalizado en la comunidad internacional un consenso tan claro y sustantivo sobre las niñas, niños y adolescentes como –sujetos de derechos...”

Fue así que desde la génesis de la Convención, los Estados Parte, asumieron el compromiso de respetar los derechos enunciados y garantizar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, con independencia de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales (Convención Derechos del Niño, Art. 2, 1989)

La gran mayoría de los países de América Latina, sancionaron leyes de protección integral a la niñez²² a fin de adecuar sus normativas al compromiso internacional asumido. En el caso de Argentina fue en el año 2005 con la Ley de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. (Iud, 2019, p. 4)

En línea con dichos avances legislativos, en el año 2005 se constituyó el Consejo Latinoamericano y del Caribe, del Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), como un organismo que agrupa a instituciones de registro civil de América Latina y el Caribe, con el objetivo de brindar un espacio para el intercambio de experiencias en registro e identificación de personas, y promover el apoyo entre las instituciones registrales para su fortalecimiento”.²³

Asimismo, en el año 2008 se pone en marcha el –Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas” (PUICA), una iniciativa de la Organización de Estados Americanos, el cual brinda asistencia técnica y trabaja conjuntamente con las instituciones de registro e identificación de la Región para lograr fortalecer a dichas instituciones con el objetivo de terminar con el subregistro, que dificulta a las personas el acceso a la vida económica y política de un país.” (Esparza, 2010, p. 2)

En ese mismo orden de ideas en 2015, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron y suscribieron los Objetivos como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a fin de alcanzar los –Objetivos de Desarrollo Sostenible” (ODS), en cuanto llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo. En ese marco, el ODS 16 tiene como compromiso proveer para el

²² Brasil fue el primer país que, luego de la entrada en vigencia de la Convención de Derechos sancionó en 1990 el Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil con sus sucesivas reformas. Y el último país en adecuarse fue Bolivia sancionando en 2014 el Código Niña, Niño y Adolescente.

²³ <https://clarciev.com/qui%C3%A9nes-somos>

2030 *–Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas para todos los niveles*”. Asimismo la meta 16.9 prevé *–Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos*”²⁴

Argentina no ha sido ajena a estos compromisos asumidos, tendientes a asegurar equidad en el acceso al registro de nacimientos, por eso en el año 2008, se debatió en el Congreso de la Nación, la Ley para llevar adelante *–Modificaciones en el Registro Civil y Capacidad de las Personas*”, surgidas del V Congreso Nacional de Directores Generales de Registros Civiles de la República Argentina, y la cual *“apuntaba centralmente a la necesidad de actualizar la normativa vigente con respecto a los registros civiles, que se regían por un Decreto del año 1963...incorporando una serie de elementos vinculados con la práctica y la experiencia adquiridas por los directores y funcionarios de los diferentes registros civiles del país...”*²⁵

La normativa en debate terminó siendo la Ley Nacional N° 26.413, la que generó un salto cualitativo muy importante relacionado con aspectos vinculados a esta investigación. A diferencia de su Decreto antecesor, el nacimiento debía inscribirse en el lugar de su ocurrencia²⁶, generando las condiciones para que cada Registro Civil pueda ejercer el control de los Certificados Médicos de Nacimiento, de forma tal de poder avanzar en la inscripción, aun ante la falta de comparecencia de los progenitores, política que como ya comentamos, genera un impacto directo en la disminución del Subregistro. Pero como efecto complementario, también pretendía minimizar las chances de *–inscripciones duplicadas*”, al eliminar la opción del lugar para tramitar la correspondiente inscripción.

Una de las preguntas más relevantes de las entrevistas realizadas a los Directores y Directoras de Registros Civiles y del RENAPER fue *“Cuáles son los avances más significativos que notaron en el proceso de inscripción e identificación de las personas y si consideraba que hubiera habido algún punto de inflexión ya sea normativo o coyuntural? Y al respecto es conveniente mencionar que los Directores provinciales y del RENAPER tuvieron muchas similitudes en sus respuestas, pudiendo delimitarse en las siguientes prioridades: 1) *habilitación de la vía administrativa para tramitar los nacimientos fuera de término*, 2) *mejoras tecnológicas y en especial mediante la incorporación del uso de la biometría*; y 3) *realización de los operativos de búsqueda de personas no registradas o documentadas*.*

²⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

²⁵ Versión taquigráfica, 15° reunión, 13° sesión ordinaria 10/09/2008

²⁶ El Decreto Ley 8004-63 en su art. 27 daba la opción de inscribir el nacimiento en el Registro Civil correspondiente al lugar del nacimiento o al domicilio real de los padres en la república.

4.4.1. Inscripciones tardías de nacimiento en sede administrativa.

Los Directores Provinciales de Registros Civiles, ya sea en funciones o alejados de la práctica registral, han resaltado enfáticamente que el gran avance para combatir el Subregistro de los nacimientos fue el *poder realizar la tramitación de las inscripciones tardías de nacimiento en sede administrativa*. Los funcionarios manifestaron que no fue un tema de fácil ejecución, pero el que tomó más fuerza con el correr de los años, habida cuenta que cada uno desde su posición y circunstancias, podían dimensionar que se estaba ante un flagelo que afectada sobre todo a los segmentos más vulnerables y desplazados de nuestro país.

La Dra. Ana Lavaque, quien comenzó su tarea registral en el año 2007, comentó: *“Formé parte de un equipo que en esos años trabajaba arduamente con algunos otros Directores Generales de Registros Civiles en Argentina en pos, entre otras cosas muy importantes, de lograr una Ley que regulará la actividad de manera federal y entre los mayores motivos de trabajo estaba suprimir el Subregistro. Empezamos a trabajar sobre eso, se empezó a trabajar también para encontrar una herramienta que permitiera que la registración no fuera solamente judicial, algo que llevaba años, había personas que tenían juicios de 10 años 12 años, los jueces conocían muy poco entonces los expedientes estaban trabados por años. Sin embargo, había mucha resistencia de parte de las provincias que tenían fronteras con los países limítrofes, temieron que esto fuera un aluvión de inmigrantes (que buscaban obtener un beneficio del Gobierno Argentino teniendo un hijo en este país, según lo expresado por DG provinciales en el marco del Consejo Federal)*

Por su parte la Dra. Marisa Calvo, Directora Técnica del Registro Civil de la Provincia de Buenos Aires, quien es parte de ese organismo hace 26 años, dijo: *“En la Provincia (de Buenos Aires) en el año 2009 se dictó una Resolución Ministerial la 706, la que implementó el programa “Derecho a la Identidad”, en el que se inscribieron más de 45.000 chicos de entre uno y 12 años de edad. Está Resolución acompañaba el DNU 90/9 del Gobierno Nacional. Y siempre existieron en la provincia diferentes leyes de amnistía o resoluciones, además de las leyes de nivel nacional....En la Provincia de Buenos Aires creo que hoy es sumamente necesario contar con estos programas de inscripción fuera de término, debido a la gran diversidad territorial y demográfica que cuenta la provincia, ya que se hace difícil llegar a cada una de las personas y llegar por eso al objetivo de “Sub registro” 0 de nacimiento, siempre hay alguna persona que se escapa del hospital o se escapan al registro o es un parto domiciliario, bueno es bastante difícil en la provincia de Buenos Aires....”*

Las normas de amnistía mencionadas comenzaron con el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 90/2009 el cual estableció - con carácter excepcional - *“un régimen administrativo para la inscripción de nacimientos de niños de UN (1) año a DOCE (12) años de edad, en los casos en que, a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 26.413, no hubiese sido inscripto su nacimiento o cuya inscripción estuviese aún en trámite”* (Art. 1 DNU 90/2009, 2009). Y sus fundamentos denotaron la trascendencia que finalmente tuvo al mencionar en primer lugar que, si bien la Ley 26.413 mantuvo el plazo de 40 días para la inscripción del nacimiento, el incorporar la obligación de hacerlo de oficio si los progenitores no se hubiesen presentado. Asimismo, resulta primordial recordar los fundamentos de aquel Decreto que generó una positiva disrupción en el acceso al reconocimiento jurídico de las personas:

—...hay una clara voluntad de incentivar la inscripción de los mismos evitando la necesidad de acudir a la vía judicial, de modo de garantizar el derecho fundamental a la identidad de las personas...” Sigue diciendo que —...en consonancia con la política de Estado de incentivar y posibilitar el acceso al Derecho a la Identidad, es que resulta impostergable establecer una línea de acción, con carácter excepcional, a fin de asegurar el pleno goce y ejercicio del Derecho a la Identidad y la identificación de las personas. Que debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que la inscripción de los nacimientos dentro de un corto plazo, contribuye entre otras cuestiones, a tener una estadística de la situación poblacional existente, no es menos cierto que la vigencia de plazos acotados conllevan a la obligación de recurrir a la vía judicial para obtener la inscripción de un nacimiento, en desmedro del Derecho a la Identidad del menor, dado que la falta de identificación oportuna priva al niño de un derecho subjetivo y personalísimo como es desarrollarse en su medio familiar y acceder, entre otros derechos, a la educación, la salud y la vivienda...” (DNU PEN 90/2009, 2009)

Tal fue la cantidad de inscripciones de nacimientos realizados al amparo de este régimen de excepción, que debió ser prorrogado por los DNU N° 92/2010, 278/2011, 294/2012, 339/2013, 406/2015, 459/2016, 160/2017, 222/2018 y 185/2019. Este último Decreto, según lo dicho por la Dra. Ana Lavaque fue muy trabajada con los funcionarios que estaban en la cartera del Ministerio del Interior, extendió el régimen de inscripción administrativa hasta los 18 años, producto también de la intensa labor llevada adelante en varios Consejos Federales de Registros Civiles del país.²⁷

²⁷ Consta en resumen de la Asamblea del Consejo Federal de Registros Civiles celebrado en mayo 2018 en San Martín de los Andes Neuquén, se discutieron temas relacionados con la inscripción tardía por vía administrativa. También en el Consejo Federal virtual de diciembre de 2020 se debatió el Proyecto de Ley de los 1000 días en relación al tema de inscripciones fuera de plazo por vía administrativa.

En ese orden de ideas, y el entendimiento de que el Subregistro era una problemática que repercutía de un modo u otro en todas las jurisdicciones y sobre todo en los grupos etarios más avanzados, durante la gestión del ex-Director General del Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Dr. Mariano Cordeiro, y en gran medida por los aportes realizados desde el organismo registral, la Legislatura de esa Ciudad, sancionó en el año 2019, la Ley N° 6257. Esta normativa establecía un Procedimiento Sumario para la Inscripción Tardía de Nacimientos que requiera de intervención judicial, mediante el cual *"aquellas personas cuyo nacimiento no se encuentre inscripto en el Registro Civil en los términos de la normativa vigente y que se hubiera producido en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o, que habiendo nacido en otro lugar de la República Argentina tengan residencia en la jurisdicción, podrán solicitar al Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas de la CABA la iniciación del Procedimiento Sumario de Inscripción Tardía de Nacimiento, de acuerdo a lo previsto en los artículos 28° y 29° de la Ley N° 26.413, el que se ajustará a los principios de celeridad y gratuidad"* (Art. 3 Ley 6257 CABA, 2019).²⁸

El fundamento que los legisladores dieron a la norma fue contundente:

---El Subregistro de nacimientos representa un obstáculo para la obtención de un D.N.I. y configura una vulneración del Derecho a la Identidad de las personas... Los niños y niñas que no fueron registrados no existen para el Estado y configuran un grupo invisible para los registros estatales, situación que genera exclusión y profundiza las condiciones de pobreza y precariedad... diversas administraciones provinciales, por intermedio del Consejo Federal de Registros Civiles, advirtieron que no podían garantizar el cumplimiento de este régimen en los términos del artículo 28 de la ley 26413... Si bien en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires difícilmente ocurran nacimientos sin inscripción en el Registro Civil, hay una población de mayores de 12 años que, mayoritariamente nacidos en el interior del país, residen en la Ciudad y carecen de inscripción de nacimiento y D.N.I.... Se trata de hacer efectivo el derecho a la inscripción del nacimiento y de que los órganos estatales cumplan sus cometidos de manera eficiente".

Finalmente en el año 2020, como ya se ha mencionado, fue sancionada a nivel nacional la Ley 27.611, con el objetivo conceptual de proteger, fortalecer y acompañar el cuidado integral de la vida y la salud de las personas gestantes y las niñas y los niños en sus primeros 3 años. Y en la

²⁸ <https://www.legislatura.gob.ar/InfoSesion/1020>

práctica también fue considerada por los Directores Generales de Registros Civiles como el gran hito legislativo luego de la Ley 26.413, en lo que respecta al Derecho a la Identidad, al eliminar, como ya hemos dicho antes, cualquier referencia a plazos máximos para tramitar la inscripción de un nacimiento fuera del término legal en sede administrativa. Con esta modificación, se evita cualquier instancia de judicialización en el procedimiento que, por su naturaleza, debe ser administrativo, generando una consecuente reducción en los costos y en los plazos involucrados. Por los motivos expuestos esta normativa es considerada un avance esencial, al facilitar en forma directa y real, el acceso real al Derecho a la Identidad de personas, muchas de ellas en estado de gran vulnerabilidad.

Dicho por el Dr. Mariano Gálvez, Director General del Registro Civil de Santa Fe:

“...algo importante en materia legislativa fue la sanción de la Ley de los 1000 días, la Ley 27.611...que reforma la Ley 26.413 y que refiere el proceso de inscripción tardía, porque esta ley da la posibilidad de desjudicializar todas las causas que tengamos en trámite ante la justicia. De hecho sobre esto se han realizado conversaciones y reuniones junto con la autoridad del Poder Judicial para que todas esas causas que no estén en etapa resolutive, sino en etapa inicial o quizás probatoria, pasen al registro civil, desjudicializar, para que nosotros la avancemos en términos administrativos... Esta Ley elimina cualquier tipo de obstáculo temporal de la edad de la persona para poder hacerlo en forma administrativa y nos dan las herramientas para poder llevar al proceso administrativo de inscripción...”

También ha dicho el Director General de la Provincia de Jujuy, Dr. Octavio Rivas:

“El hito legislativo más disruptivo es volcar toda a la vía administrativa. La verdad que era una pérdida de tiempo y muchas veces terminaban en la nada las inscripciones tardía por vía judicial, que sobre todo cuando estaba el decreto PEN caían solamente los mayores de 18. En realidad teníamos muchos casos judicializados que estaban parados y no avanzaban y al haberlos desjudicializado, eso hizo que todo esos casos muchas veces han desistido de la vía judicial y se han volcado a la vida administrativa y han obtenido la solución. Creo que para la inscripción de una persona tiene que ser un acto netamente administrativo. Pedir a alguien que lo judicialice es básicamente impedir de inicio la inscripción, nadie accede a la vía judicial para hacer una inscripción de un nacimiento tardía, terminan sin inscribirse, es el hecho legislativo más

importante, priorizar la vía administrativa y que realmente tengan una solución y lo que permite realmente llevar las tasas de Subregistro....”

4.4.2. Mejoras tecnológicas

El segundo punto valorado por los Directores provinciales y del RENAPER, como un gran avance para eliminar el Subregistro de los nacimientos han sido *las mejoras tecnológicas*, realizadas sobre todo por el RENAPER y en especial mediante la incorporación del uso de la biometría.

Como se referenció en la revisión de la literatura, Ordoñez Bustamante, en su riguroso trabajo sobre el Subregistro de Nacimientos en Argentina, mencionó que uno de los factores que incidían en aquel, era *...el atraso tecnológico del RENAPER en la integración de datos de tipo analógico y digital en bases de datos que permitan una más rápida verificación e integración de los distintos elementos que conforman el DNI, falta de seguridad que presenta el actual formato del DNI, de características físicas arcaicas, etc.”* (Ordóñez Bustamante, 2007, p.5). Pero como también se ha puesto en resalto, estas limitaciones fueron en gran parte superadas, cuando el Decreto 1501/2009 autorizó al RENAPER a utilizar tecnologías digitales en la identificación de los ciudadanos nacionales y extranjeros, como así también a diseñar y aprobar las características del nuevo Documento Nacional de Identidad (DNI) con su nomenclatura, descripción y detalles de seguridad e inviolabilidad (Art. 1 Decreto PEN 1501/2009).

Posteriormente, el RENAPER avanzó con numerosas mejoras tecnológicas de gran envergadura, como ser *mediante el uso de tecnologías digitales, a través de la captura digital de los datos filiatorios y biométricos, fotografía e impresiones dactilares, del/la menor, y de la firma correspondiente al padre o a la madre...*” (Resolución N° 3459/2011 del RENAPER).

Asimismo, el RENAPER resolvió emitir solo el *“DNI tarjeta”*, *para todas las personas de existencia visible que se domicilien en territorio argentino o en jurisdicción argentina y a todos los argentinos sea cual fuere el lugar donde se domicilien”*, argumentando que este formato es el que se ajustaba a la actualidad en el resto del mundo y aportaría *mayor seguridad, economía y eficiencia del sistema documentario nacional, sino que permitirá agilizar el proceso productivo, permitiendo profundizar la política de Estado de universalizar el derecho de la ciudadanía a la documentación; sin incrementar costos para el Estado Nacional.”* (RENAPER, Resolución 797/2012, 2012).

Otro punto que han resaltado fuertemente los entrevistados fue la implementación del RENAPER del Certificado de Pre Identificación (C.P.I.), “para todas aquellas personas que hubieran nacido en territorio argentino, y que carezcan del Documento Nacional de Identidad por no contar con el Acta de Nacimiento, por encontrarse vencidos los plazos previstos en el artículo 28 de la Ley N° 26.413 y su modificatoria...” el cual como aclara la Disposición que lo puso en vigencia, “no tendrá validez como Documento Nacional de Identidad...” sino que tiene como objetivo “garantizar el reconocimiento y registro de las personas aún no identificadas con el respectivo Documento Nacional de Identidad”, ellos través de la toma de datos biométricos y de foto, lo que indicará si esa persona está o no registrada y/o documentada, y en caso contrario, realizar el acompañamiento para que pueda realizarlo. (DI-2020-1056-APN-RENAPER#MI)²⁹

En ese sentido, para comprender este aspecto, resultan esclarecedoras, las palabras del Lic. Flavio BROCCA, Director Nacional de Tecnología del RENAPER desde el año 2008, es decir, quien ha sido parte de todo el proceso de transformación desde el aspecto identitario que venimos desarrollando.

El Lic. Brocca, manifestaba:

–Escuché de esta problemática (del Subregistro de nacimientos) en diferentes registros civiles del país y de la región en eventos internacionales y la mayor problemática estaba centrada en la falta de una identidad fundacional sólida, y que además pueda contener algún elemento biométrico que pueda ayudar a la identificación biométrica del individuo....”

Siguió explicando que las prioridades que el RENAPER se planteó para atacar el problema del Subregistro fue generar un instrumento denominado C.P.I. (Certificado de Pre Identificación) que pueda identificar unívocamente y biométricamente a una persona, asegurando que no exista duplicidad con alguna registración anterior con otra identidad, a partir de esa individualización y de un documento físico seguro pueda comenzar a regularizar su situación en los procesos registrales que correspondan.” Asimismo, que –el hito más significativo en materia identitaria ha sido sin dudas la digitalización de la identidad en un proceso que llevó más de 10 años, a partir de una identidad única, biométrica, se fue construyendo el ecosistema actual que puede producir documentos físicos, digitales y prestar servicios digitales de verificación de identidad...”

²⁹ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1056-2020-343518/texto>

Por su parte, los funcionarios registrales han participado activamente en estos procesos de transformación. La Dra. Lavaque, que ha sido parte de los equipos del Registro Civil y del RENAPER, mencionó en la entrevista que:

“La biometría fue una de las grandes herramientas en el ámbito de la documentación, o sea, de la identificación, ya no del registro, también permite cotejar la cantidad de personas que todavía no lo están y buscar soluciones para ello. Y después políticas, políticas de gestión... Yo creo que deberían empezar tomando la biometría completa de todo sujeto que ande por el mundo, cotejar si tiene o no documento y a partir de ahí accionar. Esa mirada la pude obtener a partir de mi trabajo en el RENAPER porque como registradora solamente no alcanzaba a vislumbrar la herramienta genial que tiene la biometría y tener esa base de biometrías casi completa exceptuando a las personas no registradas que tienen el RENAPER...”

El Director del Registro Civil de Jujuy, Dr. Octavio Rivas, dijo al respecto:

“El C.P.I. genera el impulso inicial, le da la iniciativa de tomar o de dar curso a un trámite de inscripción. Nosotros de captar ese trámite muchas veces como la puerta de entrada. Va por el C.P.I., hemos notado mucha gente con desconocimiento sobre el C.P.I., lo toman como un Documento Nacional de Identidad, no lo es, creo que hay que brindar mayor información en ese sentido pero ya que se hayan acercado aunque sea por el C.P.I. y eso nos permite a nosotros abordar el caso y que tenga una cierta base estadística RENAPER y que luego muchas veces por cada provincia tiene su propio encargado que lleva el C.P.I. que nos da el contacto para poder buscarlo e iniciar el trámite...”

4.4.3. Operativos de búsqueda de personas no registradas o documentadas.

El tercer punto sobresaliente en las entrevistas efectuadas, fue el la *realización de los operativos de búsqueda de personas no registradas o documentadas*, pero para comenzar a abordarlo, primeramente vale la pena recordar lo dicho por Bermúdez:

-Para algunos grupos sociales poseer un documento de identidad resulta algo común, al que se accede rápidamente una vez nacido. Quizá por esta razón, la infinidad de veces en las que recurrimos a ellos para identificarnos frente alguna autoridad, o para establecer algún tipo de vínculo con un

servicio público, adquirir un bien privado o realizar un contrato, puede parecerse un acto mecánico, extremadamente naturalizado. Por el contrario, cuando se carece de este tipo de documentación la persona experimenta con toda dureza las barreras que se le interponen en el acceso a sus derechos. Quienes habitualmente ven impedido su acceso a estos “papeles” son aquellos que ocupan las posiciones más desaventajadas en la estructura social. Principalmente los migrantes pobres, los pueblos indígenas, los trabajadores precarios, las niñas, las mujeres de los grupos sociales más vulnerables. Entrelazada esta ausencia de “papeles” con otras desigualdades económicas, políticas y culturales, la situación desfavorable de estos grupos se multiplica, facilitando aún más los mecanismos de explotación, dominación y denegación de derechos...” (Bermúdez et.al, 2014)

Y en sentido también es importante volver a un punto que hemos mencionado en varias ocasiones a lo largo de esta investigación, siendo uno de sus pilares: el Estado tiene la exclusiva responsabilidad de conferir la identidad jurídica a sus ciudadanos, y esa obligación no es debidamente cumplida, jamás es imputable la persona no registrada o documentada.

Es crucial preguntarnos para entender ¿Son las personas las que se acercan al Estado, reclamando su Derecho a la Identidad, o es el Estado quien los busca, para reconocerlos y visibilizarlos? No hay una única respuesta, porque este aspecto revela diversas facetas, que han ido variando según la época, la jurisdicción y las prioridades vigentes. Las circunstancias difieren notablemente entre provincias con extensas fronteras o geográficas de difícil acceso, en comparación con provincias mediterráneas o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos cambios de contexto a menudo resaltan las diferencias y, en muchas ocasiones, las desigualdades se hacen más evidentes.

Vale mencionar que el RENAPER lleva adelante el Programa “Identificar”, en cuanto dispositivo de acompañamiento y asistencia para la obtención y/o rectificación del acta de nacimiento, Certificado de Pre-identificación (CPI) y/o el DNI, dirigido a personas no registradas, no identificadas o no documentadas, que nunca tuvieron DNI o carecen de DNI válido.”³⁰

³⁰ <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper/programa-identificar>

Los Registros Civiles también los realizan en sus jurisdicciones, por ejemplo a través del Programa “El Estado en tu Barrio”³¹ que se lleva a cabo en las distintas comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el personal del Registro Civil es parte del mismo para realizar gestiones de DNI o cambio de domicilio, entre otros. Para dichos operativos, el RENAPER provee al Registro Civil de todo el equipamiento tecnológico necesario para la toma del trámite (computadora, huellero, lápiz táctil, etc.), al igual que suministra para todas las delegaciones de los Registros Civiles donde se tomen trámites de identificación.

La. Dra. Lavaque, en relación a ello manifestaba que al ingresar al Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “el problema del Subregistro mostraba números alarmantes”... y que fue fundamental comenzar a trabajar más intensamente con el RENAPER toda vez que:

“...con la implementación de los centros de atención rápida a cargo del registro civil de la ciudad, por delegación de RENAPER para la toma de trámites de DNI y algunas acciones económicas como la provisión o la compra que hizo la ciudad de unidades móviles para trabajar en territorio, me refiero ahora a la actividad en ciudad. Se empezaron a realizar operativos para documentar en lugares sobre todo en centros urbanos más vulnerables (en las villas de la ciudad hicimos montones operativos), en los que increíblemente y a pesar de que los números de ciudad eran reflejaban esta situación, fuimos encontrando mucha pero mucha más gente de la que esperábamos de edades de todo tipo, pero básicamente personas que ya habían pasado el colegio secundario y no habían tenido su registro. Me refiero a personas que habían terminado la secundaria sin estar registradas completamente, toda su vida escolar había transitado sin tener documentos, ni registros...”

Pasados algunos años, al contar el Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el control y seguimiento de los Certificados Médicos de Nacimiento, como así también el tener presencia tanto en las 12 delegaciones hospitalarias de gestión pública del Gobierno de la Ciudad como así también en las mayores maternidades privadas, hizo que “...la CABA sea una de las jurisdicciones del país que ha mostrado la más alta cobertura de registro de nacimientos...” (Unicef, 2019)

³¹ <https://buenosaires.gob.ar/desarrollohumanoyhabitat/elestadoentubarrio>

Por su parte, la Directora General del Registro Civil de la Provincia de Salta, Dra. Fernanda Ubierno, informó que:

“Había una ausencia absoluta de registro de inscripciones de personas tanto de niños como de mayores, por eso nosotros empezamos a hacer operativos muy fuertes dentro de la Provincia para poder disminuir al máximo esos índices de Subregistro. Durante la pandemia se habían hecho algunos operativos de inscripción fuera de término, sobre todo las comunidades aborígenes en el interior y desde que asumimos nosotros empezamos a hacer en toda la Provincia y hicimos principalmente en el norte, que es la zona más complicada, y después lo extendimos a toda la provincia ya con todo un equipo de trabajo de la provincia... Si bien se habían hecho muchos operativos de inscripciones fuera de término, luego los intensificamos de manera conjunta con otros organismos provinciales y con organismos nacionales como ANSES y RENAPER. En algún momento, bueno, se complicó, suspendimos el año pasado, aproximadamente en septiembre-octubre por una cuestión financiera se empezaron a suspender un poco los operativos.... Hemos detectado también que en Salta capital todavía hay innumerables personas sin ser inscriptas, lo cual parece increíble pero lo es. Salta por más que es una provincia chica creció muchísimo. Así que te continuamos con esos problemas y que nosotros continuamos con los operativos desde la provincia y en conjunto con otras áreas de gobierno provincial...Yo creo que entre los operativos de inscripción y las inscripciones de oficio, vamos haciendo una diferencia, vamos avanzando mucho y es una tarea que nosotros tenemos planteada en el equipo de registro civil de Salta como número uno, es nuestro norte porque tenemos que disminuir al máximo si fuera posible los índices de subinscripción.”

La Dra. Calvo de la Provincia de Buenos Aires, de quien ya destacamos su ponencia en cuanto a la importancia que tienen los operativos de búsquedas de personas en su jurisdicción, dadas sus extensiones geográficas y las diferencias entre ellas:

“...El Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires trabaja en conjunto con los 135 municipios, en conjunto con la educación y con la defensoría del pueblo. El objetivo es detectar los diferentes casos de personas que estén sin identificar, que no tengan su inscripción de

nacimiento y bueno a partir de ahí se inicia el expediente administrativo para poder labrar el acta de nacimiento....”

Por su parte, la Dra. Paula Echeverría, Directora General de la Provincia de Misiones, menciona que:

“Nunca sentí que fuera un tema conflictivo en la Provincia de Misiones (el Subregistro), atento la enorme cantidad de operativos documentarios y la variedad de políticas públicas en torno a la registración de los misioneros. Siempre fue una decisión política la de evitar el Subregistro en la Provincia...Contamos con 120 oficinas en la Provincia de Misiones. Delegaciones y puestos de inscripción en sanatorios privados y puestos en los Hospitales Públicos de toda la Provincia, todos con la finalidad de descentralizar la tarea registral y abarcar la mayor parte del territorio. Esto sumado a los operativos que se llevan a cabo a diario en barrios vulnerables, tanto del departamento Capital como en el interior de la Provincia. La mayoría de estos operativos, son coordinados con otras áreas del Gobierno Provincial por ejemplo: con el Programa de Acción Solidaria...”

Quien fuera la Directora General del Registro Civil de Chaco, Dr. Fanny Blanco, comentaba: *–el punto de inflexión en esta última gestión para resolver el tema del Subregistro, por supuesto sin desmerecer el marco normativo de sustento, el /los procedimiento/s con la Ley de los 1000 días, fue el Programa “Identificar”, ya que ahí se localizan los casos problemáticos y se les otorga el seguimiento especial y particularizado, hasta su conclusión...”*

Desde su perspectiva, el Director General del Registro Civil de la Provincia de Santa Fe, Dr. Mariano Gálvez, manifestó:

“...En nuestro caso, en la provincia de Santa Fe ya de hace muchísimos años que una política de trabajo son los operativos documentarios donde muchos de ellos se desarrollan en barrios de escasos recursos. Entonces el personal ya va preparado, ya sabe anticipadamente que se pueden plantear situaciones de personas indocumentadas y ya va con toda la documentación necesaria para poder de una forma empezar desde allí desde el operativo, el proceso de inscripción. Pero claramente que aquí nosotros en la provincia Santa Fe por una cuestión de resultados hemos optado por traccionar conjuntamente con diferentes instituciones ya sean barriales ya sean ong,

iglesia de diferentes credos, instituciones de pescadores para aquellas personas están en zona de islas en fin diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales de manera tal que podamos obtener el dato la persona que está indocumentada y a partir de ahí comenzar con el proceso de inscripción....”

Trascendiendo los límites de nuestras fronteras, en una entrevista muy enriquecedora con el Dr. Jorge Troya Fuentes, quien fuera Director Nacional del Registro Civil de Ecuador (2013-2019) enfatizó:

“...El Registro Civil del Ecuador se maneja muy centralizado, maneja todos los procesos del país. Tiene los tres servicios, registral como tal, de identificación y entrega de documentos de viaje... Inclusive ahora tenemos el REVIT que se llama, se encuentra instalado en todos los hospitales. Cuando un chico nace, el doctor que recibe al niño, automáticamente con una firma electrónica, lo registra en nuestro sistema y automáticamente se genera el número de identidad de ese chico. Entonces, ese número de identidad lo tiene el Ministerio de Salud Pública, lo tiene el Registro Civil y lo tiene también el Instituto Nacional de Estadística de Salud. Inmediatamente cuando nace un chico, ya lo tenemos registrado y se identifica su identidad... Cuando yo salí en el 2019 del Registro Civil, ya teníamos la mayor cantidad de hospitales del país haciendo este proceso y se ha reducido una gran cantidad el tema del Subregistro. Pero también hay muchos sitios, por ejemplo, en la Amazonía, muchos sitios en la costa, en las poblaciones rurales que todavía no se logra registrar, pero hay muchas brigadas que van y hacen ese proceso de registro interno o en las zonas aledañas, muy lejanas.... Es por eso que nosotros hacemos brigadas, inclusive a veces tenemos que llegar en avionetas, en canoas, son ocho, diez horas, veinticuatro horas que hay que ingresar a la selva. Es muy complicada esa parte, pero hemos reducido mucho porque lo que yo digo es intentar acercar los servicios a la ciudadanía, como decíamos nosotros, como política pública, para que esté mucho más cerca el registro civil de la gente...”

Las palabras finales del Dr. Troya Fuentes bastan por sí solas.

4.5 Desafíos persistentes en la eliminación del Subregistro.

Hemos visto que mucho se ha debatido desde el punto de vista legislativo y en relación a la puesta en marcha de políticas públicas en materia identitaria. También cómo la importancia de velar por el Derecho a la Identidad, ha trascendido las fronteras de nuestro país y está ciertamente presente en la agenda de todos los gobiernos de América Latina y el Caribe.

Tanto lo hecho hasta el momento, como lo que resta por hacer, depende de decisiones políticas y por eso, luego de lo leído, preguntado, escuchado, aprendido y experimentado, coincido con lo dicho por Jorge Yrivarren: *“el registro de los datos personales de carácter demográfico, de filiación, geográficos, étnicos, de género y de minorías resulta el sustento de la institucionalidad básica de todo Estado de derecho, de una república democrática cuyos poderes y procedimientos se ejercen en beneficio de individuos y colectivos”*. (Nugent Herrera, 2015, p.33)

Por eso, uno de los principales desafíos que deben abordarse, porque a su vez, repercute en otros tantos a la hora de diseñar políticas públicas que busquen erradicar el Subregistro de nacimientos, es la **Institucionalidad**, concepto que si bien es amplio, será delimitado al objeto de esta investigación.

Según Fiorella Giannina Molinelli Aristondo, *“la forma en que las instituciones se diseñan y operan determina en su mayor parte el grado de desarrollo y éxito de una sociedad en términos económicos, políticos y sociales”*. Pone de resalto en su trabajo, la obra del Premio Nobel de Economía en 1993, Douglas North, quien sostuvo que *“las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, es decir, los acuerdos y normas que dirigen el comportamiento de los individuos en la toma de decisiones económicas y sociales.”*³² Además, señala que *“el papel del Estado es fundamental en la creación y fortalecimiento de instituciones efectivas que permitan el desarrollo sostenible y la integración social. Las instituciones son esenciales para el desempeño satisfactorio de la economía, del gobierno, la justicia y la sociedad en general y una institucionalidad sólida puede asegurar que las políticas gubernamentales sean implementadas de manera eficiente y justa, respetando los derechos fundamentales”* (Molinelli Aristondo, 2023)

En el contexto de este trabajo, si bien se considera crucial “localizar” a quienes, sin importar su edad, carecen de identidad jurídica, resulta aún más importante plantearse la forma en la que buscaremos a esas personas hasta hoy *“invisibles”*. Y para que ese proceso sea viable a largo plazo, requiere de políticas públicas identitarias tan robustas y duraderas que su implementación no dependa de la voluntad de los funcionarios de turno.

³² <https://www.linkedin.com/in/fiorella-giannina-molinelli-aristondo-613b1020/>

La institucionalidad puede tener distintas facetas y formas de representarse y una de ellas es la **Interoperabilidad**, vocablo relacionado directamente con “la eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios”, según los fundamentos de la “Implementación del Módulo de Interoperabilidad (INTEROPER.AR) del sistema de Gestión Documental Electrónica – GDE como plataforma de intercambio seguro de la información pública” por parte de la Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización de la Nación, en 2018.³³

¿Y cuál es la relación entre la interoperabilidad y las iniciativas para erradicar el Subregistro de los nacimientos en Argentina? La respuesta no es única ni lineal.

En primer lugar, considerando los distintos actores involucrados en el proceso de adquisición de identidad y las diferentes competencias que tienen- principalmente los servicios de salud, los Registros Civiles provinciales y RENAPER - y dada la “movilidad residencial interprovincial en Argentina”,³⁴ cobra especial relevancia que esos actores compartan y utilicen eficientemente la información, es decir que puedan interoperar.³⁵ Eso requeriría que los sistemas, procesos y tecnologías utilizadas por las diferentes reparticiones sean compatibles entre sí, permitiendo el intercambio de información de manera fluida y segura.

Ciertamente, este es un tema con varias aristas y que ha estado presente desde hace más de una década en los Consejos Federales de Registros Civiles. Por eso, tratemos de segmentar cuales son los puntos neurálgicos de esta falta de interoperabilidad que generan incidencia en la falta persistencia del Subregistro de nacimientos en nuestro país.

4.5.1. Red de comunicación.

Como se ha mencionado, no todos los Registros Civiles provinciales de nuestro país, han avanzado con el labrado digital o electrónico de sus partidas de nacimiento, manteniendo los libros en formato papel. Ese hecho podría representar que los procesos sean más lentos, con mayor propensión a los errores, y en línea con lo antes mencionado, menos eficientes y eficaces en relación con los circuitos administrativos, más aún en las provincias con extenso territorio y donde cada delegación departamental cuenta con sus respectivos registros.

³³ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/307439/norma.htm>

³⁴ Las personas que residen en Argentina pueden nacer, vivir, casarse, tener hijos, trabajar y fallecer en distintas jurisdicciones del país. Se observa que las jurisdicciones con mayor cantidad de migrantes interprovinciales son el AMBA, Buenos Aires Interior, Córdoba, Santa Fe y Misiones. Sin embargo, al relativizar por población, las provincias del sur del país (como Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Río Negro) y San Luis registran las tasas de inmigración más altas, superando los 100 inmigrantes interprovinciales por cada 1000 habitantes. Asimismo, las tasas de emigración más elevadas se dan en provincias del sur, especialmente Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut (RENAPER,2023)

³⁵ <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper/estadistica-de-poblacion/movilidad-residencial-interprovincial-en-argentina>

En ese orden de ideas, en el Encuentro 9° del Consejo Federal de Registros Civiles celebrado en Salta en 2013, el Director Nacional de Tecnología del RENAPER, Lic. Brocca, expuso sobre el desarrollo de una plataforma para “intercambio de partidas” denominada Red Federal, explicando el *“interés por lograr la instalación de un sistema de ventanilla única... herramienta que permitiría la agilización de los trámites, ofreciendo a la ciudadanía una solución en cuanto a subsanar problemas como los tiempos y los costos que implican este tipo de trámite y habilitando a que cualquier información que allí se cargue, esté disponible para otra provincia...”* (RENAPER, 2023, p. 147)

La propuesta tenía como objetivo evitar la duplicación de esfuerzos, facilitar la toma de decisiones informadas y promover una mejor coordinación entre los Registros Civiles provinciales y el RENAPER. Esto buscaba lograr una significativa simplificación de trámites administrativos, facilitando el acceso a la información para los ciudadanos y reduciendo la burocracia y la idea de *“vecino - cadete”*. Sin embargo, el proyecto no avanzó como se esperaba debido a ciertas observaciones sobre posibles riesgos asociados a la transferencia de datos entre jurisdicciones, los que podrían haber sido mitigados mediante una interpretación adecuada de la Ley de Protección de Datos Personales.

Años más tarde, conforme surge de la Asamblea del Encuentro 24° del Consejo Federal en julio 2021, se volvió sobre el punto de *“establecer una red de comunicación entre los registros civiles para coordinar la tramitación y registración de las inscripciones tardías (facilitando certificados negativos de inscripción, certificados de nacido vivo etc.)*. Ello, en virtud de la sanción de la Ley N° 27.611, facilitadora del régimen de inscripción de nacimientos en sede administrativa sin límite de edad.

Como un punto alto en dicha Asamblea, se aprobó la Guía de Procedimiento de Inscripción Tardía de Nacimiento en Sede Administrativa, confeccionada por el RENAPER, para establecer criterios unificados respecto a este trámite, especialmente en los casos de nacimientos ocurridos en otra jurisdicción³⁶, habilitando casillas de correo electrónico para cada uno de los Registros Civiles provinciales, para el envío y recepción de la documentación base de la inscripción. La propuesta tenía correlato en los dichos del entonces Director Nacional del RENAPER, Lic. Santiago Rodríguez: *“se está haciendo todo lo posible para que lo que pueda hacerse electrónico, se haga electrónico y lo que pueda ser automático, sea automático, no sólo en la relación con los registros*

³⁶ Los Registros Civiles deben recibir los trámites de nacimientos fuera de término, tanto si la persona nació en esa jurisdicción como si hubiera nacido en otra. En este último caso tomarán el trámite recibiendo toda la documentación y la girarán al Registro Civil del lugar donde la persona declara haber nacido para que proceda a la inscripción en sus registros. Ello por lo visto anteriormente que no está permitida la prórroga de jurisdicción para los nacimientos, los que solo pueden inscribirse en el lugar de ocurrencia del mismo.

civiles (que se tiene que mejorar la calidad y los tiempos de respuesta) sino también con otros organismos e incluso con otros poderes de la órbita provincial y nacional” (RENAPER, 2023, p. 42).

Si bien la propuesta fue la mejor opción disponible en ese momento, aun así el canal propuesto carece de la solidez institucional necesaria para estos trámites. Esto se debe, no solo a la falta de garantías de seguridad, sino también a su estructura, que lo hace dependiente en muchos casos de una sola persona (referente designado), generando probables demoras en las respuestas, sobre todo en jurisdicciones con alto volumen de trámites. Y lo que es más importante de todo, al ser de uso optativo para los Registros Civiles, se crea una nueva situación de disparidad de criterios y, en este caso, de duplicidad de canales y herramientas de comunicación entre los actores involucrados.

Dicho ello, años más tarde, y a pesar de los avances de las provincias en materia de digitalización de sus partidas y archivos, no se ha podido avanzar en un canal de comunicación robusto y unificado entre los Registros Civiles y de estos con el RENAPER para lograr estándares comunes de intercambio de datos (actas, expedientes etc.), implementando tecnologías adecuadas y promoviendo una cultura de colaboración y coordinación entre los distintos organismos.

4.5.2. Certificado de Hechos Vitales.

Otro punto relacionado con la interoperabilidad pero que a su vez contiene implicancias que ameritan ser desarrolladas son los Certificados de Hechos Vitales, previstos por la ya mencionada Ley Nacional N° 27.611 e impulsado desde lo operativo por el RENAPER.

Como ya mencionamos en párrafos anteriores, la normativa crea un sistema para implementar una plataforma que emite Certificados de Hechos Vitales, que pueden ser de nacimientos o defunciones, para ser utilizados por los profesionales de la salud que certifican el hecho vital, el que firmarán digitalmente, para resguardo de los datos allí contenidos.

En ese sentido, el esquema de certificado médico de nacimiento “digital” está estructurado para que los equipos de salud - en cuanto primer eslabón del proceso de inscripción e identificación- informen con inmediatez los nacimientos a los Registros Civiles y éstos avancen con la inscripción. Luego los Registros Civiles deberán informar ese nacimiento inscripto al RENAPER, encargado, por mandato legal, de coordinar con los organismos del Poder Ejecutivo nacional con competencia en la materia y con el Consejo Federal de los Registros Civiles, su efectiva implementación.

En los Encuentros 23° y 24° del Consejo Federal celebrados en los años 2020 y 2021, se generaron intensos debates en torno a la implementación del Certificados de Hechos Vitales. Los temas fueron diversos: problemas técnicos en las pruebas piloto, dificultades y renuencia de las áreas de salud provinciales para la aplicación del sistema, y sobre todo, respecto a la obligación impuesta a los Registros Civiles de notificar los nacimientos al RENAPER en solo 7 días.

Así las cosas, el ex-Director Nacional del RENAPER, Lic. Santiago Rodríguez expresó que: —. El sistema de alerta temprana de nacimientos es importante para contar con un seguimiento focalizado de los nacimientos. Hay una interrelación de todos estos ejes de trabajo dentro del objetivo general de evitar el Subregistro. Es necesario rescatar la importancia del certificado digital de nacimiento como herramienta por excelencia para una alerta temprana y el procedimiento de inscripción fuera de término por vía administrativa para subsanar aquellos casos donde la registración va a re identificación no se ha concretado...” (RENAPER, 2023, p. 35)

El Certificado de Hechos Vitales es un proyecto ambicioso y desafiante, con antecedentes que demuestran su virtuosidad tanto en Argentina - Sistema Ser Neuquén³⁷ - como en otros países de América Latina, como el REVIT en Ecuador.³⁸ Pero por sobre todas las cosas, ha quedado demostrado que su naturaleza, de lograr la integración de los actores involucrados en el proceso de reconocimiento de la identidad de una persona, requiere del compromiso y voluntad - en especial política - de todas las partes involucradas para que pueda ser una realidad. Así las cosas, cuatro años más tarde, según fuentes del RENAPER, la implementación del Certificado de Hechos Vitales, aún no se encuentra operativo, manteniéndose la disparidad de criterios entre las jurisdicciones, que como vimos en acápite anteriores, varían en su formato, en quien los provee a cada Registro Civil y sobre todo en relación al manejo que hacen de los datos que de allí surgen.

4.5.3. Certificado de edad presunta y sexo.

Como hemos señalado, la Ley Nacional N° 27.611, modificatoria de la Ley Nacional N° 26.413, marcó un hito legislativo en relación a los procesos de inscripción de nacimientos fuera de término. Porque a partir de su sanción, quedó habilitada la tramitación de los nacimientos fuera de término, en sede administrativa, sin límite de edad, como sucedía hasta el momento, donde a partir de los 18 años debían solicitarlo judicialmente. El cambio cualitativo implicó para las personas sin inscripción, no tener que acudir a un Juzgado, ni contratar un patrocinio letrado, ni tener que esperar años para poder acceder a su Derecho a la Identidad, materializado en su partida de nacimiento y en su DNI.

³⁷ <https://w2.neuquen.gov.ar/noticias/9388-presentaron-el-sistema-digital-ser-neuquen-para-recien-nacidos>

³⁸ https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/FAQ_REVIT/index.html

Así las cosas, el peticionante puede acudir al Registro Civil más cercano a su domicilio - que puede o no coincidir con el de lugar de su nacimiento - y dar cumplimiento con los requisitos establecidos en el Art. 29 de la Ley 26.413³⁹, siendo uno de ellos, el acompañar un *“Certificado expedido por médico oficial en el que se determine la edad y la fecha presunta de nacimiento”*.

Como representante de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Encuentro N° 27 del Consejo Federal de Registros Civiles celebrado en Ushuaia en 2022, expuse sobre la problemática que debían atravesar las personas a la hora de conseguir dicha *“presuntiva”* en los hospitales públicos porteños. Tanto las personas que acudían al Registro Civil o través de la interacción con organismos públicos y de la organización civil que bregan por el acceso a la identidad, pudimos identificar esta dificultad sobre todo para personas mayores, toda vez que los efectores de salud no solo no les emitían los certificados - por no tener los elementos o garantías suficientes para hacerlo - sino que los derivaban a médicos legistas, con los inconvenientes y demoras que ello les representaba.

En respuesta a dicha explicación del estado de situación, los Directores de las provincias de Buenos Aires, de Entre Ríos y Jujuy, coincidieron en que al ser el Ministerio de Salud de la Nación el órgano de contralor de la Ley N° 27.611, debía también tener la facultad de emitir las correspondientes indicaciones a las delegaciones de salud para que emitan los certificados de edad presunta y sexo a fin de poder avanzar en las inscripciones tardías de nacimiento. En ese orden de ideas, el Director General del Registro Civil de Jujuy, Dr. Octavio Rivas, propone que el Comité Ejecutivo del Consejo Federal de Registro Civiles inste o informe a las autoridades de aplicación de la Ley sobre la obligación de emitir certificados de la presunta en el marco de expedientes administrativos de solicitud de inscripción tardía. En la misma línea, el Director General del Registro Civil de la Provincia de Río Negro, Lic. Villagrán, comenta la experiencia de su provincia y propone que cada jurisdicción desarrolle un modelo único de certificado médico de presunta que sirva de guía respecto de las formalidades que no puede omitir el médico o la médica interviniente. (RENAPER, 2023, p. 92)

³⁹ Art. 29. Ley 27.611—Vencidos los plazos indicados en el artículo 28, la inscripción podrá efectuarse por resolución administrativa fundada, para cuyo dictado se deberán cumplimentar los siguientes recaudos: a. Certificado negativo de inscripción de nacimiento emitido por el Registro Civil del lugar de nacimiento; b. Certificado expedido por médico oficial en el que se determine la edad y la fecha presunta de nacimiento; c. Informe del Registro Nacional de las Personas donde conste si la persona cuyo nacimiento se pretende inscribir está identificada, matriculada o enrolada, determinándose mediante qué instrumento se justificó su nacimiento; o, en su caso, certificado de pre identificación, en el que conste que con los datos aportados por la persona y la información biométrica obtenida, no obran antecedentes de matrícula en el mencionado organismo; y d. Declaración bajo juramento de dos (2) testigos respecto del lugar y fecha de nacimiento, y el nombre y apellido con que la persona es conocida públicamente. En caso de no reunirse los recaudos dispuestos en los incisos precedentes, o si se ha denegado en sede administrativa la petición de inscripción, la misma deberá realizarse por medio de una resolución judicial. En estos casos, el juez o la jueza podrán valerse de otras pruebas que estime conveniente exigir según cada caso. En caso de inscripciones de personas menores de edad se dará previa intervención al Ministerio Público de la jurisdicción de que se trate.

Hasta la fecha las directrices del Ministerio de Salud de la Nación no fueron impartidas a los efectos de salud de la Ciudad de Buenos Aires, y por ello, las personas que ya no están en la etapa infante, se topan con una barrera casi infranqueable a la hora de recabar la documentación que exige la Ley. Si bien la novedosa Ley los habilita a poder solicitar su reconocimiento jurídico mediante un trámite administrativo, en la práctica, estas personas nuevamente se ven alejadas de acceder a su derecho, y en muchos casos, viéndose obligadas a acudir a pedidos especiales o a favores, si es que tienen la fortuna de coincidir con un funcionario de turno que los “vea” y se ofrezca a ayudarlos.

4.5.4. Estadísticas

En el estudio de la CEPAL sobre “Las estadísticas de nacimientos y defunciones en América Latina con miras al seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo” se realiza un pormenorizado análisis de la importancia que revisten las “buenas” estadísticas “para el diseño, aplicación y evaluación de programas de salud pública, salud materno-infantil y otros programas, las que permiten comprender las dimensiones económicas y sociales de una población, y constituyen una importante fuente de datos para el cálculo de indicadores de desarrollo...” (Del Popolo, 2021, p.7)

Al respecto dicen:

“... Las estadísticas vitales proporcionan información relevante y continua para el análisis de la dinámica demográfica y permiten el cálculo del crecimiento natural de una población en un territorio dado, siendo éstos los componentes decisivos en la variación del tamaño y la estructura de una población....La particularidad de las estadísticas vitales en comparación con otras fuentes de información complementarias, es que idealmente posibilitan el conteo de esta información de forma continua y a niveles administrativos menores, incluso permiten el monitoreo mes por mes de dichos eventos.” (Del Popolo, 2021, Ibidem, p.10)

Sigue diciendo que:

“... En general el RC... tiene formatos de gobernanza y gestión similares en todos los países, más allá de las diferencias existentes en los procesos, las responsabilidades propias relacionadas con el registro y producción de documentos derivados de él, y las relaciones con otras instituciones del

sistema.... En cambio, se conoce que puede haber tantos procesos para la producción de las estadísticas vitales como países existen en la región... Cabe destacar que un sistema nacional de RCEV (Registro Civil Estadísticas Vitales) eficaz y eficiente debería regirse por una legislación y reglamento armónicos, y caracterizarse por un clara asignación de funciones, responsabilidades y estructura organizativa entre y dentro de las entidades participantes, adoptando estándares y definiciones compatibles entre sí...”

Como ya mencionamos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenido, incluyó en sus objetivos la necesidad de “proporcionar identidad jurídica para todos”. Pero no es menos importante resulta que en el Consenso de Montevideo - el cual que tiene sinergias e indicadores en común con el plan de acción establecido por los Estados miembro de Naciones Unidas - se haya enfatizado la importancia de los sistemas de estadísticas que: incluyen las medidas prioritarias 62: *“Mejorar los sistemas de estadística y los indicadores oficiales y registros administrativos, incorporando la perspectiva de género y avanzando en el reconocimiento del aporte económico y social de las mujeres en el desarrollo de las sociedades”* y 102: *“Mejorar las fuentes de datos, en particular los censos de población, los registros administrativos, las estadísticas vitales y las encuestas especializadas, promoviendo la plena independencia de los sistemas nacionales de estadística y garantizando a través de marcos jurídicos e institucionales la aplicación de los principios fundamentales de las estadísticas oficiales por parte de los usuarios y productores, tanto en el ámbito nacional como internacional, así como la homologación metodológica que permita la comparabilidad entre países”*.

Considerando todo lo expuesto y subrayando la importancia crucial de una adecuada gobernanza de los datos, donde hemos resaltado el aspecto de la interoperabilidad, resulta imperativo abordar lo ya mencionado en la sección *"4.2 Datos sobre los nacimientos fuera de término en Argentina"*. En este apartado se destaca la necesidad de contar con datos centralizados que funcionen como punto de referencia para evaluar la eficacia de las políticas públicas relacionadas con el Derecho a la Identidad. La necesidad de afrontar este desafío con premura, surge indubitable, debido a las significativas dificultades que enfrentan los Registros Civiles provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires para producir, recopilar y sobre todo procesar en tiempo y forma información propia, como es el caso de las inscripciones de nacimientos tardía, datos esenciales para evaluar y monitorear la labor de los Registros Civiles en la lucha contra el Subregistro de nacimientos.

4.6. Posibles estrategias para eliminar el Subregistro de nacimientos.

Considerando el análisis previo, especialmente los desafíos evidenciados en el Subregistro de nacimientos en Argentina, proponemos explorar potenciales estrategias para su eliminación o cuando menos su disminución. Algunas de ellas pueden ser conocidas y hasta experimentadas, pero considerando los relatos de los protagonistas entrevistados, se infiere que aún hace falta mayor voluntad política para llevarlas adelante con éxito.

Pero también es dable adentrarse en un aspecto menos explorado debido a su naturaleza controversial y a la diversidad de opiniones que genera.

4.6.1. Políticas que requieren consolidación.

En primer lugar resulta esencial que las personas sepan que tienen Derecho al reconocimiento de su identidad. El Estado debe buscarlas para generar conciencia, en el entendimiento que deben llegar a la población en general y muy en particular a las comunidades que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. Esas personas, sus familias, sus comunidades deben conocer que les asiste un derecho humano e irrenunciable de acceder al reconocimiento de su identidad. Estas actividades informativas deben comenzar desde edades tempranas, en las escuelas, en los establecimientos sanitarios, en las plazas, en las Iglesias, en las comisarías de ser necesario, destacando los beneficios sociales, económicos y legales que conlleva el registro oportuno. Asimismo es necesario enfatizar sobre la diferencia entre la etapa de inscripción y la de identificación, como los pasos previos pero necesarios en el proceso (Ej: que el CPI no es un documento válido para identificarse)

Es crucial facilitar y promover el acceso al registro del nacimiento en el Registro Civil. Esto implica expandir su presencia en la mayor cantidad de efectores de salud y redoblar los operativos barriales, siempre en un lenguaje comprensible para todos, proporcionando información clara y garantizando la gratuidad y la disponibilidad de servicios en todas las áreas y zonas de la provincia / Ciudad.

Se debe capacitar de manera oportuna y continua a todos los actores involucrados en el proceso de inscripción e identificación, fundamentalmente el personal de los servicios de salud que son lo que tienen el primer contacto con los progenitores y deben completar el Certificado Médico de Nacimiento; a los agentes de los Registros Civiles que tienen la función de proceder a la inscripción del nacimiento con la mayor inmediatez posible, para que sean facilitadores del acceso al derecho a la identidad, evitando trabas burocráticas en desmedro de ello. Y por último el personal del

RENAPER que realizados los pasos previos, deben cumplir con su rol de identificación. Más allá de las especificaciones técnicas de cada cual, la capacitación debe ser integral y uniforme para que cada individuo comprenda su rol y el de los otros actores en este proceso identitario. En provincias extensas, es especialmente importante unificar criterios y estandarizar procesos.

Los Registros Civiles deben contar con una infraestructura y tecnología adecuadas. Los gobiernos provinciales deberían priorizar las políticas de inscripción e identificación y sobre todo adoptar aquellas buenas prácticas registrales de otras jurisdicciones que han probado contribuir a reducir el Subregistro. Estas prácticas incluyen el uso de actas digitales, la digitalización e indexación de registros históricos en su totalidad y sin dilaciones, mantener el control de los Certificados Médicos de Nacimiento para su inscripción inmediata en caso de incumplimiento de los plazos legales por parte de sus progenitores.

Es fundamental implementar un seguimiento y evaluación de las políticas públicas supervisando el cumplimiento de objetivos, identificando áreas de mejora y garantizando transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la inscripción de nacimientos.

4.6.2 Revisión de estructuras vigentes

Con todo lo dicho hasta ahora, surgen inevitables varios cuestionamientos:

¿Funciona realmente en nuestro país la disociación entre las funciones de inscripción y de identificación?

¿De qué manera podría lograrse una uniformidad y coherencia en la recolección, almacenamiento y gestión de los datos vitales, en este caso de los nacimientos, para facilitar el acceso a la información y simplificar los procesos administrativos?

¿Cómo lograr equipar las realidades de todos los Registros Civiles provinciales en razón de sus recursos e infraestructura, sin perder de vista las diferencias coyunturales, para que puedan ser un factor determinante en la eliminación del Subregistro de nacimientos?

No es actual ni novedoso el planteo de una unificación en las competencias de inscripción e identificación, pero aún sigue latente y siendo relevante. Esto se debe a que resulta, cuando menos, contradictorio que en un mismo país coexistan y traten de interactuar un sistema de identificación

digital altamente sofisticado - llegando incluso a hablar de "identidad digital descentralizada"⁴⁰ - con sistemas de inscripción manual y con ciertas dificultades de interoperabilidad.

En las entrevistas a los Directores de los Registros Civiles provinciales, se abrió a la pregunta ¿—Consideran que una unificación del sistema registral y de identificación sería beneficioso a la hora de atacar el Subregistro de nacimientos u otros problemas registrales y por qué? La respuesta fue altamente positiva, mientras que los fundamentos variados, los cuales es valioso compartir.

El Dr. Mariano Cordeiro, ex-Director General del Registro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mencionó que:

—Hay que pensar el proceso desde el resultado. Y una vez que uno lo piensa desde el resultado, subordinar los procesos a ese efecto. Principalmente, considero que debiese ser una actividad nacional que tendría que descentralizarse, con una actividad un poco más intensa desde el RENAPER. Y me parece que la centralización de todo lo que es inscripción e identificación, creo que puede ser un paso adelante. A sabiendas que lo más difícil será determinar un proceso que logre comprometer a las jurisdicciones locales, que ven en eso su identidad, y ese es el principal desafío.”

La Dra. Ana Lavaque, también ex-Directora General del Registro porteño, quien también ha sido parte del RENAPER, no dudó en mencionar desde su experiencia y opinión que:

—La mayor herramienta es que el registro tiene que ser federal. Es una cuestión federal a resolver de manera federal con recursos federales para poder llevar justicia en este tema a todo el país, aunque sé que es una opinión polémica, creo que identificación y registro tienen que estar en manos del gobierno nacional.”

⁴⁰ Sergio ARAIZA, reconoce a la Identidad como un Derecho Humano consagrado en numerosos tratados internacionales e incluso como la “llave maestra que abre el acceso a otros derechos pues dota de personalidad jurídica y nacionalidad a las personas para que éstas puedan acceder a realizar trámites y servicios desde el inicio hasta el fin de su vida”. Puntualiza que uno de los “problemas” de la identidad es su falta de propiedad y de los datos que produce y que ... “actualmente todos los registros se encuentran en poder de las autoridades los cuales se integran en datos que no se comunican entre sí, generando una carga para las personas que requieran realizar trámites y solicitar servicios públicos para que se identifiquen y sobre todo comprueben una y otra vez la identidad que les otorgó el Estado a través de documentos públicos emitidos por las mismas autoridades que exigen su comprobación en procedimientos tardados”. Sigue diciendo que los avances tecnológicos y de las tecnologías web permiten considerar en “entregar” a cada persona la propiedad de su identidad para garantizar su derecho humano y avanzar a un modelo de identificación descentralizada. Pero apuntar a una identidad digital descentralizada o soberana “requiere de innovar en el entramado jurídico actual y generar las condiciones para implementar una nueva forma de ejercer la ciudadanía con respecto a la identidad y la constante necesidad de su comprobación de su para vivir en lo público. (Araiza, 2023)

La Dra. Fernanda Ubierno, Directora General del Registro Civil de la Provincia de Salta mencionó que:

—Sería importantísimo y redundaría en beneficios para todas las provincias hacer una unificación del sistema registral. Que hubiera una mayor unificación y la posibilidad de que una vez que se cargue un nacimiento, pueda impactar de manera directa en el RENAPER, porque hay un montón de personas que mueren en el interior y que este demoran tanto en informar al registro civil de su provincia que hasta que llegan a información al RENAPER, pasa un montón de tiempo y ese niño esa criatura pasa un montón de tiempo sin tener acceso a los beneficios de la Seguridad Social creo que sería importante...”

En idéntica sintonía opinaron las Directoras Generales de los Registros Civiles de las Provincias de Formosa y de Chaco, Dra. Mirta Retamozo y Fanny Blanco, respectivamente.

Por su parte el Director General del Registro Civil de Santa Fe, Dr. Mariano Gálvez, menciona que:

—En la medida en que la unificación del sistema registral y de identificación no genere retrasos, trabas para poder atacar el Subregistro de nacimientos, creo que sería muy beneficioso. Pero como hay circunstancias diferentes en las provincias, son totalmente particulares, la estructura que tienen para trabajar y para llevar adelante este tipo de políticas son otras y la mirada sobre el tema es distinta. Creo que puede ser una situación de difícil implementación. Ahora, implementado sería una excelente oportunidad para que se allane el camino...”

Quienes se mostraron disidentes respecto a la propuesta fueron, la Directora Técnica de la Provincia de Buenos Aires, Dra. Marisa Calvo y la Directora General de Misiones, Dra. Paula Echeverría, con fundamentos legales en la falta de delegación de las provincias en la Nación respecto de las competencias de inscripción de los nacimientos como así también haciendo énfasis en la necesidad de implementar o mejorar los sistemas informáticos, tanto de RENAPER como provinciales, que permitan la comunicación al instante de cada uno de estos actos registrales.

Así las cosas, y a fin de salir del binomio positivo - negativo a la iniciativa, resulta interesante la propuesta del Lic. Villagrán, Director General del Registro Civil de la Provincia de Rio Negro,

acerca de lograr gestionar la identidad legal, integrando todos los sistemas e instituciones, incluyendo el procedimiento de certificación médica de nacimiento, registro e identificación de las personas, teniendo en cuenta los actores y sistemas que intervendrán en esos procesos, la interoperabilidad de los mismos, las notificaciones y los canales de entrega de los documentos”. (Villagrán, 2023, p. 32)

Si bien es alentador, sucede que una verdadera integración de los procesos de inscripción e identificación, manteniendo las actuales separaciones de competencias, exige de una gran fortaleza en los canales institucionales, y en las priorizaciones de las decisiones gubernamentales, desafío que hasta ahora se ha mostrado como una barrera difícil de superar.

5. CONCLUSIONES

Llegando al final de este trabajo, amerita recordar lo dicho por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del Derecho a la Identidad (2007):

–El ejercicio del derecho a la identidad **es indisociable de un registro y de un sistema nacional efectivo, accesible y universal que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad...** Como consecuencia del derecho a la identidad, **hay un derecho a la inscripción después del nacimiento y un deber del Estado de tomar las provisiones necesarias para este fin.** El registro de nacimiento se convierte así en un instrumento primario y punto de partida para ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares y actuar en condiciones de igualdad ante la ley...”

Es importante considerar que, luego de todo lo recorrido y del estudio realizado, algunas cosas han quedado manifiestamente claras:

Que a pesar de la descentralización de la competencia registral en los Registros Civiles provinciales, la norma madre y rectora en materia de inscripciones es una Ley Nacional, mandatoria para todas las jurisdicciones, quienes no pueden desoír ni reemplazar por otra de menor jerarquía legal;

Que existe una enorme dificultad para establecer y mantener una red de comunicación sólida y confiable entre los Registros Civiles, lo cual es fundamental para agilizar los procesos y reducir la burocracia que obstaculiza los derechos;

Que a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se ha logrado la integración fluida entre los sistemas de salud, los Registros Civiles provinciales y el RENAPER para garantizar la simultaneidad entre el hecho del nacimiento y la inscripción del mismo

Que la simplificación de los trámites registrales mediante la estandarización y unificación de los procedimientos sigue siendo una meta pendiente;

Que la falta de una gobernanza eficaz de los datos por parte de los Registros Civiles y de estos para con otros actores que intervienen en el proceso de reconocimiento de la identidad, a quienes no están obligados a rendir cuentas, representa un desafío considerable.

Y que estos cuatro puntos antes mencionados podrían resumirse en otro aún más contundente: ***los canales institucionales en relación al proceso de inscripción de los nacimientos, están fallando, lo cual contribuye inexorablemente a la persistencia del flagelo del Subregistro de aquellos.***

Del análisis realizado, se manifiestan evidentes las dificultades que presentan los actuales canales institucionales dentro del proceso de inscripción de nacimientos por parte de los Registros Civiles, como así también con los otros organismos que participan en dicho circuito. También resulta claro que esas limitaciones no son tales en la etapa que corresponde a la identificación de las personas que compete al RENAPER, motivo por el cual, una conclusión inicial es que uno de los factores de aún generan una profunda incidencia en el Subregistro de nacimientos es la dificultad que enfrentan los organismos registrales en términos de interoperabilidad.

Se puede también observar de qué manera la institucionalidad y la interoperabilidad son conceptos cuya viabilidad está intrínsecamente relacionada y que se refuerzan mutuamente. Para que la interoperabilidad exista como tal, depende en gran medida, de la existencia de un marco institucional sólido que respalde su implementación y regulación. A su vez, sin una institucionalidad adecuada, resulta difícil, sino imposible, establecer y hacer cumplir los estándares y protocolos necesarios para garantizar la interoperabilidad entre sistemas.

En este caso particular, para lograr diseñar, implementar y evaluar políticas públicas identitarias robustas - lo cual se constituiría en una clara señal de una institucionalidad eficaz- se requieren mecanismos de coordinación y colaboración entre todos los actores intervinientes - efectores de salud, Registros Civiles provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el

RENAPER - de modo tal que su interacción sea armónica y ver en ello y con ello consolidadas y fortalecidas las vías de acceso al Derecho a la Identidad.

Por otra parte, en virtud de los distintos fragmentos de las Asambleas de los Consejos Federales de Registros Civiles se puede concluir que el RENAPER cumple, en la práctica, mucho más que sus estrictas funciones de identificación dentro del proceso de reconocimiento de la identidad de una persona. El RENAPER lleva adelante en los hechos la función de “coordinador” de las acciones que realizan los Registros Civiles en materia identitaria, lo que surge patente en varios aspectos: ha sido el promotor directo de las modificaciones legislativas más importantes de los últimos 20 años, sobre todo en materia de inscripciones, desde los Decretos de Necesidad y Urgencia - en cuanto amnistías de inscripciones tardías - hasta la más reciente Ley Nacional N° 27.611 que en su propio texto, aunque no se refiere a cuestiones identificatorias, le otorga un papel destacado como custodio del Derecho a la Identidad. Por su preeminente rol en los Consejos Federales de Registros Civiles, desde el aspecto organizativo, hasta la dinámica y desarrollo de dichos encuentros en los cuales, tiene la función de ordenar y estructurar las ideas, dejar claros los consensos y las disidencias, como así también las recomendaciones que pueden surgir. Porque es el impulsor de la participación de los Registros Civiles provinciales en los operativos de búsqueda de personas sin identidad, como así también de los programas de ayuda en ese mismo sentido, proveyéndolos de todos los recursos necesarios a tal fin.

Asimismo se puede a través de lo narrado, que es el RENAPER quien promueve a los Registros Civiles provinciales a implementar cambios y mejoras a nivel tecnológico. Ello quedó en evidencia a través de la iniciativa de la Red Federal para lograr una real interoperabilidad entre ambos; con el despliegue del proyecto del Certificado de Hechos Vitales o la solicitud de envío de información para armar bases de datos confiables que permitan evaluar las políticas públicas identitarias; como así también mediante las numerosas sugerencias y propuestas de estandarización ya sea de los procedimientos y circuitos y más aún, acerca de criterios registrales en numerosos temas de profunda incidencia para la población.

Como se ha detallado, en los últimos 15 años, el RENAPER ha introducido notables mejoras tecnológicas y operativas, como ser la biometría, chip electrónico o código QR, todo lo cual se destaca por poseer altos estándares internacionales en materia de seguridad, tecnología y calidad y una mejor seguridad.

Así las cosas, y a pesar de los esfuerzos innegables de los funcionarios, agentes y personal de los Registros Civiles provinciales, no se ha identificado la implementación de políticas públicas disruptivas y transformadoras a nivel general y para todas las jurisdicciones. Y en ese aspecto, se

puede concluir que una de las principales razones radica en la falta de decisión política para instaurar herramientas institucionales sólidas, uniformes y a largo plazo. Ello, toda vez que las existentes dejan ver las asimetrías que viven los ciudadanos argentinos en el acceso al reconocimiento de su identidad, dependiendo el lugar donde residan o donde haya ocurrido su nacimiento. Porque una política transformadora para poder eliminar estas barreras como así también otras cuestiones que contribuyen con la persistencia del Subregistro de nacimientos, sería a través de un Registro Civil e Identificadorio Nacional, donde confluyan las competencias de inscripción y las de identificación en un único organismo que dependa del Estado Nacional.

Dicha conclusión no se desarrolla desconociendo las diferencias entre las provincias, que las hay y de distinta índole. Por el contrario, en el entendimiento que el RENAPER pudo sortear esos contrastes y divergencias logrando tener presencia en todo el territorio nacional, es necesario repensar un sistema que haga base en las estructuras pre-existentes, normativas y operativas y sobre todo de la experiencia y conocimiento de los agentes de los Registros Civiles provinciales. Esta política pretende priorizar la unificación de criterios tanto normativos, como así también en el desarrollo de sistemas y tecnologías, de los procesos y procedimientos, pero sobre todo en relación a la asignación de recursos. Ello, porque resulta innegable que debe ser el Estado Nacional el responsable de disminuir y finalmente eliminar las diferencias existentes entre las jurisdicciones de nuestro país en lo que concierne al acceso a un Derecho Humano como es la Identidad de todos los ciudadanos argentinos. Dicha estructura debiera tener basamento en el Ministerio del Interior de la Nación - en virtud de las misiones y funciones que tiene encomendadas- en coordinación permanente y funcional con los ministerios de gobierno y/o justicia provinciales con preeminencia en el territorio de cada jurisdicción.

Bajo estas circunstancias, y a título aún más ejemplificativo, cabe realizar un *racconto* de algunas ventajas y desventajas de llevar adelante la mencionada unificación en un Registro Civil e Identificadorio Nacional, con competencias -como su nombre lo indica - de inscripción e identificación:

Ventajas:

Consolidación y coherencia en la recolección, almacenamiento y gestión de datos vitales, como nacimientos, matrimonios y defunciones, en todo el país, lo cual dijimos sería un facilitador al acceso a la información y simplificador de los procesos administrativos.

Un Registro Civil e Identificadorio Nacional, podría proporcionar un sistema de identificación confiable y seguro para los ciudadanos del país, todos los cuales estarían sujetos a las mismas condiciones. Ello podría colaborar a prevenir la identidad falsa, el fraude y la duplicación de

documentos, todo lo cual es especialmente importante para acceder a servicios gubernamentales, de salud, educativos y financieros.

La disponibilidad de datos precisos y actualizados en un Registro Civil e Identificadorio Nacional es fundamental para la planificación y elaboración de políticas públicas en áreas como la salud, la educación, la seguridad social y el desarrollo económico. Ayuda a los gobiernos a identificar las necesidades de la población y a diseñar intervenciones efectivas.

La mencionada unificación podría disminuir las disparidades en el acceso a la infraestructura, la tecnología y la capacitación del personal en diferentes regiones del país, todos los cuales contarían con los mismos recursos para llevar adelante sus tareas.

Un Registro Civil e Identificadorio Nacional, facilitaría el acceso a los documentos legales para los ciudadanos de todo el país, sin intermediaciones ni favoritismos, ya que pueden obtenerlos de manera centralizada en cualquier lugar donde se encuentren. Esto reduce la burocracia y los costos asociados con la obtención de documentos vitales.

Desventajas:

Podría pensarse que un Registro Civil e Identificadorio Nacional, conllevaría a una centralización excesiva del poder y de recursos del Gobierno central, lo que puede dificultar la adaptación a las necesidades y contextos locales. Esto podría resultar en una falta de flexibilidad y respuesta inadecuada a las demandas regionales.

La gestión de grandes volúmenes de datos en un Registro Civil e Identificadorio Nacional, aumentaría el riesgo de errores, omisiones y fraudes, especialmente si los sistemas de seguridad y control son insuficientes. Los errores en los registros vitales pueden tener consecuencias graves para los individuos y las familias.

La centralización de datos en un Registro Civil e Identificadorio Nacional, podría plantear preocupaciones sobre la privacidad y seguridad de la información personal de los ciudadanos, que podrían sentirse expuestos a riesgos de robo de identidad y otras formas de delitos cibernéticos.

Para finalizar, se deduce que de la misma manera que hemos sido testigos de los significativos avances legislativos en materia identitaria, también se advierte que las estructuras actuales parecieran no poder dar todas las respuestas que la problemática del Subregistro de nacimientos requiere en nuestro país. Por tal motivo y en el entendimiento de que su eliminación se ha planteado como un verdadero y prioritario desafío en las agendas gubernamentales a nivel

nacional e internacional, también resulta fundamental promover un debate sincero y profundo sobre la necesidad y viabilidad de generar nuevos y más eficientes canales institucionales que permitan estructurar políticas públicas de robustas y de calidad, con la cuales se pueda concretar una efectiva materialización del Derecho Humano a la Identidad.-

6. ANEXO

LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS

PERSONA ENTREVISTADA	CARGO	PAÍS / PROVINCIA
Dr. Jorge TROYA FUENTES	Ex- Director Nacional del Registro Civil de Ecuador (2013-2019)	Ecuador
Dr. Mariano Lucas CORDEIRO	Ex- Director General del Registro Civil de CABA (2016-2019)	CABA - Argentina
Dra. Ana LAVAQUE	Ex- Directora General del Registro Civil de CABA (2013- 2015) y Directora Nacional de Documentación (2016-2019)	CABA - Argentina
Lic. Lucas VILLAGRAN	Director General Registro Civil Pcia. de Rio Negro (2014 - a la actualidad)	RIO NEGRO - Argentina
Dra. Fernanda UBIERGO	Director General Registro Civil Pcia. de Salta (2022 - a la actualidad)	SALTA - Argentina
Dra. Marisa CALVO	Directora Técnica Registro Civil de la Pcia. de Buenos Aires	PCIA. DE BUENOS AIRES- Argentina
Dra. Fanny BLANCO	Ex- Directora General del Registro Civil de Chaco (2020-2024)	CHACO- Argentina
Dra. Mirtha RETAMOZZO	Directora General Registro Civil Formosa (2017 - a la actualidad)	FORMOSA - Argentina
Dra. Paula ECHEVERRIA	Directora General Registro Civil de Misiones (2022 - a la actualidad)	MISIONES - Argentina
Dr. Octavio RIVAS	Director General Registro Civil de Jujuy (2018 - a la actualidad)	JUJUY - Argentina
Dr. Fernando ROLANDO	Director General Registro Civil de La Pampa(2018 - a la actualidad)	LA PAMPA - Argentina

Dr. Mariano GALVEZ	Director General Registro Civil de Santa Fe(2020 - a la actualidad)	SANTA FE - Argentina
Dra. Maria José TOSELLO	Coordinadora del Centro Jurídico Derecho a la Identidad del GCBA	CABA - Argentina
Lic. Flavio BROCCA	Director Nacional de Tecnología del Registro Nacional de las Personas del RENAPER	
Funcionarios de Tierra del Fuego	Directores de los Registros de Tolhuin y Río Grande	TIERRA DEL FUEGO E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR- Arginina
Dr. Rodolfo HERRERA	Ex - Director General del Registro Civil de Catamarca	CATAMARCA - Argentina
Lucas CASAS	Ex- Director General del Registro Civil de la Rioja. Actual Secretario de Justicia de La Rioja	LA RIOJA - Argentina

7. BIBLIOGRAFÍA

- 1) Alberdi, J.B. (2017), "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina." Biblioteca del Congreso de la Nación.
- 2) Araiza, S. "Identidad" (2023), OS City +
- 3) Bermúdez, L., Bretal, A., Díaz, C., Isasi, L., & Sola, N. (2014). Identidad: La diferencia entre tener un derecho y poder ejercerlo: Manual para facilitar el acceso a la documentación.
- 4) Böckel, J. J. (2018) Programa sobre Derecho a la Identidad. Defensor del Pueblo de la Nación: Institución Nacional de Derechos Humanos, recuperado de <https://www.dpn.gob.ar/informes/lyPP.php>
- 5) Calderón, E. (2019). Registros civiles y oficinas de identificación: Análisis y fichas de país. Banco Interamericano de Desarrollo.
- 6) CEPAL, N. (2011). El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe. CEPAL.
- 7) Compilado de Asambleas de los Encuentros del Consejo Federales de Registros del Estado Civil y Capacidad de las Personas (2023). RENAPER.
- 8) Del Popolo, F. (2021). Las estadísticas de nacimientos y defunciones en América Latina con miras al seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo.
- 9) Educar Portal. (s.f.). Sobre el Derecho a la Identidad. Texto sobre la lucha de Abuelas de Plaza de Mayo por el reconocimiento y positivización del Derecho a la Identidad en la Argentina, recuperado de <https://www.educ.ar/recursos/91266/sobre-el-derecho-a-la-identidad>
- 10) Esparza, M. (2010). "Manual de prácticas exitosas para el Registro Civil" con la Secretaria de Asuntos Políticos de la OEA.

- 11) Heredia, J.R. (2020), “La atribución/delegación del art. 75 (12) de la Constitución Nacional. Legislación local y prescripción. Doctrina de la Corte Federal”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- 12) Hernández Carrera, R. M. (2014). La investigación cualitativa a través de entrevistas: su análisis mediante la teoría fundamentada. *Cuestiones Pedagógicas*, 23, 187-210
- 13) Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas (IADEPP) (2018). “Proyecto De Formación Derecho a la Identidad Jurídica: Estrategias de abordaje para su efectivización”.
- 14) Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Resultados definitivos del Censo 2022. Recuperado de https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_total_pais/#
- 15) Interamericano, C. J. (2007). Resolución CJI/RES. 137 (LXXI-O/07): El alcance del derecho a la identidad.
- 16) Lud, A. (2019). La adecuación normativa a la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina Avances y deudas con la niñez. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Panamá.
- 17) Microjusticia y UNDEF. Identidad Jurídica para todos y todas (2021). Guía de Acceso a la Identidad Jurídica. Recuperado en <https://www.microjusticiaarg.org/proyecto-undef>
- 18) MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado. Aprobación <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>
- 19) Montbrun, A. (2019), “Distribución de competencias entre Nación y Provincias. Texto exclusivo para cursantes de Derecho Público Provincial – UNLAR
- 20) Ordóñez Bustamante, D. (2007). El Subregistro de Nacimientos en Argentina: Las consecuencias. Banco Interamericano de Desarrollo.

- 21) Pais, M. S. (2002). El registro de nacimiento: el derecho a tener derechos. Innocenti Digest.
- 22) Pigna, F. (2022). -Cómo fueron las leyes que le restaron poder a la Iglesia". Clarin. https://www.clarin.com/viva/escribe-felipe-pigna-leyes-restaron-poder-iglesia_0_o7jkUUR7H5.html
- 23) Poder Ciudadano. (2009). Principales Características de los Sistemas de Identificación Civil en América Latina
- 24) Tuñón, I., Fourcade, H., González, M. S., & Reggini, N. (2012). Los indocumentados en Argentina. La cara invisible de la pobreza.
- 25) UNICEF. (2016). Registro de Nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha
- 26) UNICEF y Ministerio de Salud de la Nación. (2018)"Registro de nacimientos en Argentina. Un estudio sobre la cobertura legal y estadística"
- 27) Villagran L. (2023), -El proceso de constitución de la identidad civil en Argentina. Análisis sobre una potencial integración del sistema registral y el sistema identificador". Especialización en Tecnología de información para Gobierno Digital.
- 28) Yrivarren, J. (2015). Identidad Digital: La Identificación desde los registros parroquiales al DNI Electrónico. 36