

# instantáneas

---

Boletín Estadístico del Unicef - Oficina de Argentina / Ministerio de  
Salud de la Nación / INDEC

Diciembre de 2002. Año I. Número 3. Ciudad de Buenos Aires.  
[www.unicef.org/argentina](http://www.unicef.org/argentina)



## El derecho a la identidad en la Argentina actual

La disponibilidad y difusión de información de calidad es un requisito imprescindible para la planificación, para la toma de decisiones y para promover la discusión de temas relevantes entre los integrantes de una sociedad. En contextos de emergencia como el actual cada uno de estos aspectos cobra aún mayor importancia, y a ello se suma la creciente demanda de información de parte de amplios sectores de la población y, en particular, de los medios masivos de comunicación.

El presente Boletín Estadístico Instantáneas, de elaboración conjunta entre UNICEF - Oficina de Argentina, el Ministerio de Salud de la Nación y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), intenta brindar un panorama descriptivo respecto del deterioro que ha sufrido en la última década el derecho a la identidad de los niños y niñas argentinos.

En un contexto de crisis como el actual, resulta fundamental enfatizar el vínculo entre la falta de documentación y las violaciones a los derechos de las personas, como la imposibilidad de acceder a servicios sociales básicos -salud o educación- o a ser beneficiario de programas sociales. Evidencias recogidas en los programas de trabajo que viene desarrollando UNICEF con población carenciada, especialmente en el Conurbano bonaerense y en las provincias del NEA y del NOA, y relevamientos sobre tenencia de documentación en áreas geográficas con altos índices de pobreza alertan sobre las consecuencias negativas del problema de la indocumentación.

A continuación, se sintetizará el estado de efectivización del derecho a la identidad de la infancia en la Argentina. Una parte importante del análisis de este informe se referirá al conjunto de problemas vinculados con la inscripción civil, tema que afecta particularmente la integridad de las estadísticas de natalidad y de mortalidad infantil. Con este fin, se han seleccionado establecimientos y áreas de algunas provincias del país. Estos problemas deberán ser tenidos en cuenta al programar actividades de salud y asignar recursos, pues hacen variar la sensibilidad de

indicadores, como la tasa de mortalidad infantil, que se construyen sobre la base del registro de los nacimientos y de las defunciones infantiles.

## Alertas

- El derecho a la identidad es uno de los derechos humanos fundamentales: es el *derecho a tener derechos*, en tanto implica el reconocimiento por parte de la sociedad de la existencia de cada persona como integrante de esa comunidad.
- La falta de documentación dificulta el acceso a servicios sociales básicos y a programas sociales, situación que adquiere especial relevancia en un contexto de crisis como el actual.
- La identificación, el registro del nacimiento y el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad (DNI) constituyen, en la Argentina, la concreción del derecho a la identidad.
- Cada niño que no es identificado o inscripto en el Registro Civil, o que no haya obtenido su DNI en el momento del nacimiento, corre peligro de ser excluido de la sociedad y, por lo tanto, sus derechos podrían ser fácilmente violados.
- Estudios recientes demostraron que, en la Argentina, la efectivización del derecho a la identidad se ve afectado principalmente por tres causas: a) la falta de recursos económicos de los ciudadanos para obtener el DNI, b) la complejidad de los trámites para inscribir el nacimiento y c) la desinformación acerca de la importancia de la inscripción.
- A esto se agrega que en el 2002 se limitó el alcance de la gratuidad del DNI, que había sido establecida para todos los nacimientos durante el 2001, sólo a los casos en los que pueda demostrarse carencia de recursos. Esta decisión ha sido un retroceso significativo respecto del derecho a la identidad e, indirectamente, respecto de la integridad de las estadísticas de natalidad.
- En un contexto de pauperización creciente, las dificultades para realizar el trámite no hacen más que empeorar aquellas condiciones indispensables para que se respete el derecho a la identidad de todos los niños del país.
- Cuando se disponga de los datos definitivos del Censo 2001 y se los compare con las estadísticas de natalidad se podrá estimar el número de nacimientos no inscriptos durante la década del noventa. Sobre la base de los datos del Censo de población de 1991, se calculó un subregistro aproximado del 2% para la última parte de la década del ochenta en el nivel nacional, lo que implica alrededor de unos 13.000 nacimientos no inscriptos por año.

El registro de nacimiento

El registro legal de nacimiento es la constancia oficial del nacimiento de un niño o niña que un determinado nivel administrativo del Estado –el Registro Civil– asienta en un archivo bajo la coordinación de una oficina gubernamental.

En la Argentina, para realizar la inscripción de un niño en el Registro Civil debe presentarse el certificado de nacimiento emitido por un médico o una obstétrica.<sup>1</sup> Este certificado habilita la inscripción y permite también obtener un Acta de nacimiento. El Acta de nacimiento es la prueba tangible que determina el reconocimiento legal del Estado sobre la existencia de una persona como miembro de la sociedad. La inscripción del nacimiento es la constancia que tiene una persona sobre su identidad.

Cuando no se inscribe el nacimiento de un niño en un Registro Civil, se corre el riesgo de excluirlo de la sociedad, ya que se le niega el derecho a una identidad oficial, a un nombre reconocido y a una nacionalidad. Un niño no registrado y sin documentación que certifique su identidad, su fecha y lugar de nacimiento, es posible de que se cometan violaciones a sus derechos. Puede verse impedido, por ejemplo, de acceder a servicios de salud y educación y, ulteriormente, puede verse impedido de obtener un empleo, de votar y de accionar judicialmente. En pocas palabras, el derecho a la identidad es el principio elemental que habilita cualquier otro tipo de derechos: es el *derecho a tener derechos*.

*Desde el punto de vista de las estadísticas, el registro de la "gran mayoría de los nacimientos" se puede asumir como una situación de cobertura aceptable, pero desde el punto de vista de los derechos humanos, la universalización recién se alcanza cuando se registra a todos y a cada uno de los niños que nacen bajo la jurisdicción de un Estado (UNICEF, 2002).*

## El derecho a la identidad en la Argentina

En 1990, la Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y en 1994 la incorporó en la Constitución de la Nación con la máxima jerarquía imperante en el ordenamiento jurídico. En sus artículos 7 y 8, la Convención reconoce el derecho a la identidad de todos los niños y establece que los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad. En su artículo 4, obliga a los Estados ratificantes a tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención y, entre ellos, para dar efectividad al derecho a la identidad.

El derecho a la identidad se efectiviza en la realización conjunta de las siguientes acciones:

---

<sup>1</sup> En el caso de los nacimientos ocurridos en domicilios particulares (1% del total) es necesaria la presentación de testigos.

- identificación de recién nacidos;
- inscripción de los nacimientos en el Registro Civil;
- obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI).

La *identificación de los recién nacidos* consiste en el registro conjunto de la huella plantar y palmar del niño y de cada huella dactilar de la madre previamente a que se efectúe el corte del cordón umbilical. De este modo se certifica la filiación para evitar la sustracción de niños. Sobre esta modalidad de identificación, puede señalarse lo siguiente:

- la prueba para determinar filiación compete al Estado, como primer paso en su obligación de resguardar la identidad;
- en 1995 se promulgó la Ley 24.540 "Régimen de identificación de recién nacidos". La aplicación de esta ley ha sido diversa según las jurisdicciones. Por otra parte, la ausencia de una reglamentación correspondiente dificulta aún más su aplicación;
- a las dificultades en el plano legislativo se suman otras en el plano práctico, por ejemplo, falta de insumos y falta de personal calificado.

La *inscripción de los nacimientos* se basa en el Decreto Ley 8.204 del año 1968. Dado que en la Argentina el sistema de Registro Civil funciona en forma descentralizada, cada jurisdicción debe adecuar su legislación de acuerdo con el marco ofrecido por este decreto ley. El Decreto Ley 8.204 establece los plazos obligatorios para la inscripción:

- hasta los 40 días después del nacimiento (inscripción en término);
- desde los 40 días hasta los seis años: se debe inscribir a través de procedimiento administrativo con intervención del Ministerio Público;
- a partir de los seis años: se debe inscribir por vía judicial.

La *obtención del DNI* se tramita ante el Registro Nacional de las Personas (RENAPER). Este organismo percibe las tasas que se aplican en cada caso. Respecto de su funcionamiento, se puede destacar que:

- las Delegaciones Provinciales del Registro Civil son las encargadas de la inscripción, confección y entrega de los DNI, por delegación del RENAPER;
- la Ley 17.671 de 1968, que regula la obtención del DNI, establece exenciones al pago de las tasas en los casos en que se comprueba carencia de recursos.

En el año 2001, el Decreto 1.174 estableció la gratuidad del DNI a todo niño y niña nacidos en el país cuya inscripción se efectivizara antes de los seis meses de edad. A pocos meses de la promulgación de la gratuidad, en el 2002 el Decreto 1.588 derogó el alcance del decreto anterior, regresando la situación a lo establecido en la Ley 17.671 de 1968, la cual

*demanda la demostración de la condición de pobre para extender el DNI de manera gratuita.*

*En condiciones de pauperización creciente, se establecen barreras burocráticas y económicas para que la población pobre pueda acreditar su condición, de manera que se dificulta el acceso al DNI e, indirectamente, a la inscripción del recién nacido, aun cuando ésta no tenga costo alguno. Tal consecuencia se debe a que los trámites de inscripción y otorgamiento del DNI se realizan de manera articulada.*

## El acceso al derecho a la identidad en la Argentina

A pesar de la importancia que reviste el registro de los nacimientos, hay nacimientos que no son registrados. Por la naturaleza misma del fenómeno, los niveles de subregistro son difíciles de cuantificar. Los estudios que se dirigen a cuantificar el nivel de subregistro tienen un alcance limitado, utilizan mediciones indirectas o se refieren a áreas seleccionadas y establecimientos de salud específicos.

A partir de los datos censales, relacionados con las estadísticas vitales, es posible aproximarse a una cuantificación del subregistro. Sobre la base de los datos del Censo de Población de 1991, se calculó un subregistro aproximado del 2% para la última parte de la década de los ochenta en el nivel nacional (INDEC, 1994), lo que implica alrededor de 13.000 nacimientos por año. La información acerca de la década del noventa se podrá calcular sobre la base del Censo de 2001, cuyo procesamiento aún está en curso.

Existen otros estudios que permiten conocer los factores que, en la práctica, dificultan o impiden la realización del derecho a la identidad. Es esencial conocer las causas del no registro de nacimientos para promover acciones eficaces tendientes a corregir este problema.

### Estudio UNICEF - CIPPEC<sup>2</sup> - PROPUESTAS<sup>3</sup>

Un estudio realizado en el año 2001 por UNICEF, CIPPEC y PROPUESTAS, sobre la base de distintas fuentes de datos (análisis de la legislación vigente, entrevistas a directores y subdirectores de Delegaciones Provinciales del Registro Civil, información recabada en hospitales y encuestas realizadas a madres), estableció los siguientes factores como principales causas de la omisión de la inscripción y de la indocumentación:

---

<sup>2</sup> Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

<sup>3</sup> PROPUESTAS, Promoción de Políticas Públicas.

- falta de recursos de las familias de los niños nacidos;
- dificultades para acceder a los centros de tramitación;
- falta de la documentación solicitada para la realización del trámite;
- falta de información respecto de los procedimientos para inscribir cada nacimiento;
- desconocimiento de la importancia del trámite por parte de los padres.

La *falta de recursos de las familias* de los niños nacidos incluye la dificultad para obtener recursos para fotocopias, certificados de domicilio, partidas de nacimiento y diferentes constancias que oportunamente se deben presentar durante la realización del trámite, así como los gastos de movilización hacia los centros de tramitación. Este factor resulta el principal impedimento para el registro visto desde la perspectiva de las madres de los niños nacidos y no inscriptos.

El *acceso a los centros de tramitación* se ve dificultado por la distancia y por la limitación de los horarios y días de atención de los Registros Civiles. Las dificultades son mayores en el caso de las personas que habitan en parajes alejados de los centros urbanos, cuando el trámite no se realiza en la misma unidad hospitalaria donde se produce el nacimiento.

Respecto de la *falta de documentación solicitada* para la realización del trámite, se informa que muchas familias carecen de: DNI de los padres, certificados de nacimiento, certificados de domicilio, constancias de residencia legal.

La *falta de información sobre los procedimientos para inscribir al niño nacido* usualmente se debe a las dificultades de comunicación que se producen en los mismos hospitales, entre la delegación local del Registro Civil, los servicios sociales, los médicos y las madres. Por ejemplo: no se realizan charlas previas al parto o durante la internación con el fin de explicar la importancia del trámite y cómo realizarlo; en los hospitales y en los Registros Civiles no hay información gráfica sencilla acerca de estos procedimientos y, además, en muchas oportunidades no hay conocimiento por parte de la población sobre las exenciones dispuestas al pago del DNI por carencia de recursos y sobre cuáles son los procedimientos para conseguirlas.

Cuando se menciona como causa el *desconocimiento de la importancia del trámite por parte de los padres*, se hace referencia a que la experiencia de los médicos, empleados y directores del Registro Civil indica que, en muchos casos, los padres varones no conocen la importancia del trámite. Sin embargo, no ocurre lo mismo con las madres, quienes reconocen la importancia de la inscripción y de contar con el DNI. Las madres asocian este derecho con la posibilidad de tener un nombre, tener atención en hospitales, ingresar a la escuela, votar y ser beneficiario de planes sociales.

## Estudio de cobertura del registro de hechos vitales en establecimientos y áreas seleccionados

Durante una investigación reciente, denominada "Estudio de cobertura del registro de hechos vitales en establecimientos y áreas seleccionados", se analizó la omisión en el registro de nacimientos y defunciones infantiles ocurrida en establecimientos y provincias seleccionados a través de estudios en terreno. Durante el 2000, se focalizó en Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Salta y La Rioja<sup>4</sup> y en 2001 en Tucumán.<sup>5</sup>

Para detectar la omisión de nacimientos y defunciones infantiles, se desarrolló una metodología y un trabajo de campo basados en el cotejo de datos de tres fuentes de información: los registros hospitalarios, los libros de Registro Civil y los informes estadísticos del Sistema de Estadísticas Vitales.<sup>6</sup>

Mediante el cotejo de las fuentes de datos mencionadas, este estudio apuntó a determinar:

- la omisión de registro de nacimiento, es decir, la no confección del Acta de nacimiento del niño en el Registro Civil durante el primer año de vida;
- la omisión de registro de defunción infantil, entendido como la no confección del Acta de defunción durante las primeras 48 horas de certificada la muerte;
- la subtransmisión de datos reconocible por la no confección del Informe estadístico o por el extravío en la remisión de éste a la oficina de Estadísticas.

Mediante esta metodología se determinó que la problemática más importante está vinculada con la falta de inscripción del nacimiento y, en menor medida, con la defunción infantil; mientras que la subtransmisión de datos no representa un problema significativo.

En seis maternidades analizadas se encontró que por lo menos 2 de cada 10 niños no eran inscriptos en término, es decir, en el plazo de los primeros 40 días luego de ocurrido el nacimiento. Si bien este dato no significa que estos niños no se hayan inscripto posteriormente ni es generalizable en el nivel provincial ni nacional, este dato constituye una señal de alerta y marca la distancia que aún falta recorrer para alcanzar la meta de la inscripción en término de todos los niños.

---

<sup>4</sup> Ministerio de Salud –Programa Materno Infantil y Nutricional y Dirección de Estadísticas e Información de Salud–, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y Oficinas Provinciales responsables de las Estadísticas Vitales.

<sup>5</sup> Ministerio de Salud –Dirección de Estadísticas e Información de Salud–, UNICEF y Oficinas Provinciales responsables de las Estadísticas Vitales.

<sup>6</sup> Los establecimientos seleccionados para el estudio fueron: Chaco: Hospital Perrando y Hospital Pediátrico Castelán; Formosa: Hospital de la Madre y del Niño; La Rioja: Hospital Presidente Plaza; Salta: Hospital Materno Infantil M. L. Villar; Santiago del Estero: Policlínico Regional Dr. R. Carrillo y Hospital de Niños Eva Perón; Tucumán: Instituto de Maternidad y Ginecología Nuestra Señora de las Mercedes y Hospital Pediátrico del Niño Jesús.



Para conocer las causas o motivos de la no inscripción de nacimientos y defunciones infantiles ocurridos en esos establecimientos, se realizaron 250 encuestas domiciliarias en los hogares de los niños y niñas (vivos o fallecidos) que no fueron inscriptos. Mediante estas encuestas pudo conocerse -desde la perspectiva de la población- cuáles eran los motivos de no inscripción de los niños nacidos vivos y de las defunciones infantiles.

*En concordancia con el estudio UNICEF - CIPPEC - PROPUESTAS (2001), el motivo preponderante que conduce a la omisión de inscripción del nacimiento es -según la población encuestada- el motivo económico y, fundamentalmente, el arancelamiento del DNI.*

Aquí es importante mencionar que las personas que refieren el arancel del DNI como motivo principal no pertenecen exclusivamente a los hogares de nivel de instrucción bajo o a los hogares con condiciones de vida más desfavorables. Esto es comprensible si se toma en cuenta que el valor del DNI original es de \$15 y que el de cada fotocopia autenticada de las constancias obrantes en el RENAPER necesaria para incorporar en los legajos de identificación oscila entre \$15 y \$20, mientras el ingreso total familiar de los hogares del primero y del segundo quintil es de \$153 y \$337 respectivamente.<sup>7</sup>

Entre las causas que contribuyen a la postergación de la inscripción civil pueden mencionarse: la falta del documento de identidad de la madre y/o del padre; la falta de la constancia legal de residencia en el caso de los extranjeros; el requerimiento de certificaciones (de pobreza, de domicilio, etc.), estampillados o trámites conexos. *Todos estos factores refuerzan el problema de la inaccesibilidad económica del hogar a la inscripción.*

## Recomendaciones finales

- Otorgar el DNI al momento del nacimiento en forma gratuita sin otro requerimiento previo ni trámite de excepción alguno.
- Eliminar los bonos o aranceles instituidos por los establecimientos de salud o las oficinas del Registro Civil que, por más pequeños que sean, obstaculizan la efectivización del derecho a la identidad.
- Propiciar la localización de delegaciones de Registro Civil en todas las maternidades y establecimientos de salud que atienden partos.
- Articular las acciones de los establecimientos de salud con las del Registro Civil de modo que se estimule y facilite la inscripción del

---

<sup>7</sup> UNICEF, con base en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, total urbano, mayo de 2002.

nacimiento dentro de los 40 días de producido, de acuerdo con lo establecido por la ley.

- Garantizar que en las oficinas locales del Registro Civil se disponga de los recursos necesarios (personal, libros de inscripción, etc.) y que se amplíen los horarios y días de atención (incluyendo sábados y domingos) de forma tal que todos los niños egresen del servicio de salud con la inscripción formalizada y con su DNI.

- Para el caso de las madres sin documentación sería conveniente que los Registros Civiles, en coordinación con el Servicio social de los establecimientos de salud, realicen el seguimiento de cada nacimiento para lograr una resolución favorable.

- Tomar las medidas necesarias para que se implemente efectivamente la Ley 24.540 de identificación de los recién nacidos.

- Informar a la población acerca de la importancia de la inscripción de los recién nacidos y acerca del derecho a la identidad. Para ello, promover campañas de difusión eficientes acerca de este derecho.

## Fuentes utilizadas y aclaraciones metodológicas

Dirección de Estadística e Información de Salud, INDEC, PROMIN, *Estudio de omisión de registro de nacimientos y defunciones infantiles ocurridos en establecimientos de salud de áreas seleccionadas*, mimeo, 2001.

Dirección de Estadística e Información de Salud, UNICEF, *Estudio de cobertura del registro de hechos vitales en establecimientos seleccionados de Tucumán*, mimeo. Informe final, 28 de diciembre de 2001.

INDEC, *Estimación de la omisión de nacimientos por quinquenio y sexo, correspondiente al período 1981-1990, a partir de los datos definitivos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991*, mimeo, 1994.

UNICEF - Centro de Investigaciones Innocenti, "El registro de nacimiento: el derecho a tener derechos", *Innocenti Digest N°9*, marzo de 2002.

UNICEF - PROPUESTAS - CIPPEC, *Diagnóstico sobre el estado de la efectivización del derecho a la identidad de niños, niñas y adolescentes en la República Argentina*, mimeo, 2002.