

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

---

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

---

**Consultor: María del Carmen Tamargo**

**Noviembre de 2007**

EL ESTUDIO NO REPRESENTA NECESARIAMENTE LA OPINIÓN INSTITUCIONAL DEL BID

## ÍNDICE

Glosario de Acrónimos .....	
Resumen Ejecutivo .....	
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>III. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.....</b>	<b>13</b>
Enfoque conceptual .....	13
Metodología, dimensión y localización del trabajo de campo.....	18
<b>IV. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN ECUADOR .....</b>	<b>24</b>
Magnitud, localización del problema y factores asociados .....	24
Síntesis y conclusiones .....	26
<b>V. EL PROGRAMA DE REGISTRO Y CEDULACIÓN DEL GOBIERNO DE ECUADOR.....</b>	<b>30</b>
Fundamentos y antecedentes del Programa .....	31
Metodología de implementación y modelo de gestión.....	33
Situación actual del Programa .....	35
<b>VI. EL REGISTRO CIVIL .....</b>	<b>37</b>
Situación institucional actual del Registro Civil.....	37
Opiniones sobre el Registro Civil de los actores gubernamentales y no gubernamentales .....	38
Opinión del Registro Civil sobre el subregistro de personas.....	40
El Registro Civil y los circuitos de información para el registro de personas Y la cedulaación.....	42
Las Brigadas Móviles y el Registro Civil.....	44
Síntesis y conclusiones.....	46
<b>VII. LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL REGISTRO DE NACIMIENTOS</b>	<b>44</b>
Buenas prácticas en el nivel local.....	46
Municipio de Quito.....	33
Municipio de Otavalo.....	49
Municipio de Cotacachi.....	50
Síntesis y conclusiones.....	52
<b>VIII. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES: OPINIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFROECUATORIANA.....</b>	<b>55</b>
Las organizaciones afroecuatorianas.....	xx
Las organizaciones de comunidades indígenas.....	xx

Opiniones y propuestas de las organizaciones.....	xx
La perspectiva de la población indígena y afroecuatoriana.....	xx
Población indígena: formas de vida y la relación con el trabajo, la educación y la salud.....	xx
El subregistro de nacimientos y la indocumentación: opiniones de mujeres, hombres y jóvenes indígenas y afroecuatorianas.....	xx
Propuestas de la población.....	46
Síntesis y conclusiones.....	47
<b>IX. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>50</b>
Aspectos institucionales.....	51
Metodología de registro y cedulación.....	44
Estrategias complementarias.....	52
Anexo 1: Listado de personas entrevistadas .....	50
Anexo 2: Dimensión del trabajo de campo.....	

## Glosario de Acrónimos

ACT	Ayllacunapac Causaimanta Tandari (Todos los pueblos indígenas unidos por la vida y la organización)
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Brigadas Móviles
CIFANE	Centro de Investigación de la Familia Negra
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano
CODENPE	Corporación para el Desarrollo de las Nacionales y de los Pueblos del Ecuador
CONDAE	Consejo Nacional para el Desarrollo Afroecuatoriano
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Inter Bilingüe
FECONIC	Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INNFA	Instituto Nacional de la Niñez y la Familia
MIES	Ministerio de Inclusión Económica, Productiva y Social
PJDI	Programa Juntos por el Derecho a la Identidad
PNRyC	Programa Nacional de Registro y Cedulación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPS	Programa de Protección Social
RC	Registro Civil
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SELBEN	Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales
SHSE	Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador
SISPAE	Sistema de Indicadores Sociales para el Pueblo Afroecuatoriano
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## **Resumen Ejecutivo**

---

El resumen ejecutivo sintetiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de nacimientos: El análisis de las variables de género y etnia en Ecuador”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo durante el mes de septiembre del presente año.<sup>1</sup>

### **Objetivo y resultados esperados de la consultoría**

---

El objetivo principal de la consultoría fue el de caracterizar el estado de situación de la población indígena y afroecuatoriana en relación al subregistro de los nacimientos y el acceso al documento de identidad. El resultado esperado consistió en identificar los nudos críticos con la finalidad de formular propuestas y recomendaciones de acción, para mejorar dicha situación. La metodología utilizada se basó en entrevistas en profundidad, grupos focales y recopilación y análisis de información estadística.

### **Nudos críticos identificados**

---

Entre el 40% y 50% de los nacimientos en Ecuador son registrados cada año en forma tardía, observándose variaciones significativas según localización geográfica. Se estima un 15% de subregistro de nacimientos entre la población infante-adolescente y un 18-20% en la población adulta. No se advierten diferencias de género en el registro de nacimientos oportuno y tardío, ya que el 51% de los nacidos vivos registrados fueron varones y el 49% mujeres.

El proceso de reproducción intergeneracional de subregistro e indocumentación en la población indígena y afroecuatoriana consiste en que las personas adultas y los adultos mayores tienen serias dificultades para recuperar, regularizar y acceder a su documentación, incidiendo negativamente en el registro de los niños/as.

La condición étnica y de género y la migración interna son factores agravantes de las causas estructurales (pobreza y elementos culturales) que inciden en el subregistro. No se dispone de información estadística oficial referida a subregistro de nacimientos según etnia. Esta variable no es registrada en los censos ni en el Certificado de Nacido Vivo. Por lo tanto se realizan inferencias a partir de la localización geográfica y niveles de pobreza de estas poblaciones, siendo mayor el problema en las zonas fronterizas (norte y oriental) con gran dispersión poblacional en territorios geográficamente inaccesibles

### **Estado de situación**

---

Actualmente existe un alto compromiso del Estado con el tema, expresado a través del posicionamiento del Programa en la Vicepresidencia, uno de los ámbitos de mayor responsabilidad de la conducción del Estado. Se están implementando programas que actúan como disparador del reconocimiento del problema por parte de la población y de las mujeres en particular, como por ejemplo El Bono de Desarrollo Humano y el Programa de Maternidad Gratuita.

---

<sup>1</sup> El trabajo de entrevistas y grupos focales se realizó entre el 16 y el 28 de septiembre de 2007 en Ecuador.

Decisión política de continuar y avanzar en la implementación de la metodología basada en las Brigadas Móviles (BM): esquema desconcentrado a nivel local, abordaje integral (Comité Interinstitucional), trabajo asociado estado y sociedad civil en el plano local. Las BM han logrado resultados satisfactorios en términos de identificación y localización de la población con problemas de subregistro e indocumentación.

Hay un amplio reconocimiento de la necesidad de fortalecer la articulación interinstitucional entre los organismos del Estado (nacional, provincial y local) y de recuperar el servicio público del Registro Civil (RC) mediante una reforma legal y la adecuación de sus recursos tecnológicos, humanos y de sus procedimientos al enfoque de la identidad como derecho básico universal.

## **Recomendaciones**

---

Es necesario adoptar e implementar distintos procesos y acciones para mejorar el sistema de identidad y registro civil ecuatoriano. Entre las acciones más importantes a implementar se encuentran:

- Fortalecer y mejorar el sistema de estadísticas sociales y de salud; definir criterios comunes de relevamiento para mejorar la captura y procesamiento de la información sustantiva y así fortalecer las estadísticas vitales, las bases de datos del RC y de los mecanismos de coordinación entre el Registro Civil, el INEC, el Ministerio de Salud y el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN).
- Mejorar mediante fortalecimiento institucional el modelo de gestión pública y los niveles de articulación y coordinación horizontal (entre los distintos organismos del Estado) y específicamente entre el Comité Interinstitucional, la Coordinación del Programa Nacional de Registro y Cedulación (PNRyC) y el Registro Civil.
- Implementar una reforma integral del Registro Civil para optimizar la prestación del servicio con equidad y atención a la diversidad. Revisar y reformular competencias y procedimientos; mejorar en cantidad y calidad el equipo tecnológico del RC en el nivel central y sus delegaciones; propender al funcionamiento en red y on line de la red de oficinas de RC en todo el país. Analizar estrategias de financiamiento que mejoren los ingresos del RC y permitan lograr la prestación del servicio de documentación en forma gratuita. Iniciar un proceso de recalificación y profesionalización del RC, mediante capacitación técnica para el uso de nueva tecnología y formación en el enfoque de derechos, género, no discriminación y respeto de la diversidad cultural.
- Planificar consensuadamente mecanismos planificados y sistemáticos de articulación y coordinación entre el Registro Civil, establecimientos de salud y educación para la derivación y atención del subregistro y la indocumentación de la población infantil, adolescente y adulta.
- Unificar los procesos de registro y documentación, orientados a la creación de un Documento Único. Definir y aplicar criterios unívocos de exigibilidad de la cédula de identidad en forma consensuada.

- Tender gradualmente a la gratuidad del documento, al menos para la población en situación de pobreza.
- Revisar y ampliar los requisitos temporales para la inscripción oportuna de nacimientos.
- Ampliar el Comité Interinstitucional del Programa de Registro y Cedulación incorporando a CODAE y CODENPE (competencia sobre la cuestión indígena y afroecuatoriana). Conformar un Consejo Consultivo (no vinculante): sociedad civil, instituciones académicas y de derechos humanos, para instalar la noción del “derecho a la identidad” como eje central de la acción del gobierno y comprometer a la sociedad civil en la difusión y sensibilización sobre el tema.
- Establecer mecanismos preferenciales y planificados de articulación entre el RC, el Programa Maternidad Gratuita y el Bono de Desarrollo Humano, y comprometer a estos programas en el logro de la erradicación del subregistro y la indocumentación (asignado presupuesto y acciones de articulación específicas en sus planes operativos).
- Incluir en los equipos de las Brigadas Móviles al menos una persona indígena y/o afroecuatoriana, y capacitar a los equipos de las BM con un enfoque centrado en la no discriminación, la interculturalidad y el enfoque de género para garantizar una atención respetuosa y adecuada.
- Diseñar en forma consensuada con los gobiernos locales y la sociedad civil estrategias complementarias y /o permanentes en el nivel local, para el registro y cedulación eficaz. Desarrollar “Centros de Orientación” en el nivel local, “Consejerías”, “acompañamiento entre pares”, aprovechando los recursos locales (parteras que atienden partos domiciliarios de mujeres indígenas, las promotoras de salud, docentes y directivos de escuelas, etc.).
- Sistematizar la metodología del programa elaborando un manual para su replicación; elaborar una guía metodológica para la coordinación de los Talleres de Planificación Local Participativa y diseñar e implementar una Metodología de Monitoreo y Seguimiento Local (auditoría social).

## I. INTRODUCCIÓN

El presente informe describe y analiza los principales emergentes del trabajo de investigación realizado en el marco de la consultoría referida a “El Subregistro de nacimientos: El impacto de las variables de género y etnia en Ecuador”, cuyo trabajo de campo se llevó a cabo durante el mes de septiembre del presente año.<sup>2</sup> El mismo ha sido estructurado en once capítulos y cuatro anexos.

En el primer capítulo, Introducción, se explica la estructura organizativa del informe; el segundo capítulo se refiere a los objetivos iniciales de la propuesta técnica de investigación evaluativa. Luego en el tercer capítulo se expone el marco conceptual y el enfoque metodológico desde el cual se realizó la tarea, el alcance y dimensión del trabajo de campo.

Los Capítulos 4 al 9 describen, analizan y sintetizan la información recogida en terreno a través de las entrevistas en profundidad y los grupos focales. Dichos capítulos contienen información cuantitativa y cualitativa sobre el estado de situación del subregistro de personas y la indocumentación (Capítulo 4), así como también una caracterización del estado de avance de las iniciativas programáticas que el Gobierno ecuatoriano ha venido adelantando con relación al tema (Capítulo 5) y se avanza además sobre la caracterización del estado del Registro Civil y de los mecanismos y procedimientos para el registro y la cedulaación (Capítulo 6).

En el Capítulo 7 se relatan experiencias y buenas prácticas de los gobiernos locales en relación con el subregistro, las cuales pueden constituirse en experiencias a replicar o a partir de las cuales se puede pensar en alternativas de trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobierno para dar respuesta al problema del subregistro y la indocumentación.

Los Capítulos 8 y 9 describen por un lado, el punto de vista de las organizaciones sociales representativas de las comunidades indígenas y afroecuatorianas con respecto al tema bajo estudio, y por el otro, un análisis y síntesis acerca de las percepciones, experiencias y valoraciones de la población indígena y afrodescendiente con respecto al subregistro y la indocumentación.

El Capítulo 9 presenta algunas propuestas y sugerencias de política que permitan mejorar los niveles de registro y cedulaación de la población removiendo barreras en relación con la población indígena y afrodescendiente.

Por último, se incluye un anexo. El Anexo I consiste en el listado de organismos, instituciones y organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y organismos de cooperación entrevistados, así como los nombres y cargos de las personas contactadas en cada caso y que voluntariamente prestaron su colaboración en esta tarea de investigación.

---

<sup>2</sup> El trabajo de entrevistas y grupos focales se realizó entre el 21 y el 28 de septiembre de 2007 en Ecuador.

## II. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El subregistro de los nacimientos observado en la población indígena y afrodescendiente y su efecto inmediato -la indocumentación- constituyen la problemática central de este estudio.

---

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

Por ello, la situación del subregistro de nacimientos y la indocumentación requieren ser analizadas considerando no sólo la descripción y caracterización de los hechos, sino también en la comprensión de las causas de dichos comportamientos y en la indagación de la relación entre la condición de indígena y afrodescendiente y el no registro e indocumentación.

Desde este enfoque se define como propósito del estudio caracterizar el estado de situación de estas poblaciones en relación al subregistro de los nacimientos y la obtención del documento de identidad, e identificar los nudos críticos que configuran y explican esta situación a modo de hipótesis explicativas, a partir de las cuales se formularán propuestas y recomendaciones de acción.

Para ello se identificarán los factores que condicionan y determinan el subregistro de los nacimientos en las poblaciones indígena y afrodescendiente, en dos tipos de análisis: el de la población involucrada y el de la institucionalidad gubernamental responsable de dicho proceso.

Es decir que, el estudio se enmarcará en dos perspectivas de análisis específicas y complementarias que abordarán:

- el estado de situación de la población indígena y afrodescendiente, respecto al problema identificado: sus hábitos, pautas de comportamientos, valoraciones, percepciones, experiencias en relación con el registro de los nacimientos y la documentación,
- análisis de las estrategias gubernamentales y las prácticas institucionales orientadas al registro de los nacimientos y la provisión de documentos de identidad a estas poblaciones.

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

### III. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

La discriminación y la exclusión por etnia y raza es parte de un proceso histórico en América Latina que ha sido parte constitutiva de la conformación cultural y social de los países de la región (CEPAL, Bello y Rancel, 2002).

Los datos analizados en el capítulo inicial –sin ser exhaustivos– indican que las poblaciones indígenas y afroecuatorianas siguen siendo hoy excluidas del acceso a bienes y servicios básicos. Dicha exclusión impide la supervivencia económica y el desarrollo potencial de sus ciudadanos, así como también la construcción de una sociedad plena e integral.

#### **Enfoque conceptual**

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

Desde esta perspectiva se apuesta a la construcción de una sociedad incluyente, solidaria, participativa, sustentable y responsable, siendo éste un proceso que exige a América Latina la consolidación y práctica de nuevos valores e ideales colectivos orientados a la superación de la desigualdad y a garantizar el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos.

Tanto en el caso de las poblaciones indígenas como afroecuatorianas hay fuertes rasgos históricos y culturales que marcan la existencia de procesos profundos de construcción de una identidad étnica, que constituye el capital simbólico y social de estos grupos. Para ello es imperativo diseñar estrategias que reconozcan este capital social sobre la base del respeto de las identidades, la diversidad y los derechos colectivos para la construcción de una ciudadanía integral.

La ratificación de convenios y las reformas constitucionales que se han producido en varios países de América Latina –entre ellos Ecuador- no parecen ser suficientes para garantizar el acceso de los indígenas y afroecuatorianos a la ciudadanía plena. Estos avances parecen operar bien en un nivel discursivo. Sin embargo, es imperativa su profundización en las prácticas y modos de gestión de los organismos de gobierno en todos sus niveles, quienes no han sido eficaces en la modificación de pautas de discriminación étnica-racial aún vigentes.

En este sentido, una premisa elemental para “la ciudadanía” es el reconocimiento formal y jurídico de su condición de sujeto de derechos a partir de su documentación, es decir a través de la identidad jurídica pública que se otorga a través de su registro como persona física (registro de nacimiento) y su acreditación como ciudadano (documento nacional de identidad). Con esta identidad jurídica la persona estaría en condiciones de ejercer sus derechos como ciudadano y acceder a la salud, educación, empleo, y otros beneficios que se otorgan a través de los programas sociales. De modo tal que, el

acceso al registro de nacimientos y a la obtención del documento de identidad, constituyen un eje transversal de la política pública en todos los niveles de gobierno. Por lo tanto las estrategias para optimizar y universalizar el acceso a la “identidad” constituyen también una responsabilidad compartida entre diferentes ámbitos y jurisdicciones gubernamentales.

Enfocar la atención en este tema permite definir dos tipos de análisis complementarios. Por un lado, considerar la situación de las poblaciones vulnerables (experiencias, valoraciones) así como las condiciones y barreras de acceso a dicho status jurídico por parte de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas. Por el otro, analizar las prácticas de gobierno en esta materia y los niveles de articulación y políticas integrales.

Los documentos de UNICEF sobre el tema afirman que el registro de nacimientos y la provisión de los certificados de nacimiento son un paso decisivo en el camino hacia el buen gobierno y representa un elemento vital en la promoción de los derechos de las personas. Por lo tanto, el registro de nacimiento y la expedición de un certificado de nacimiento son la prueba más visible del reconocimiento legal por parte de un Estado de la existencia del niño como miembro de la sociedad.

Esta constancia oficial se asienta en un archivo en alguna dependencia del Estado –por lo general los Registros Civiles- destinada a tal fin. Ello implica la existencia de un registro permanente y oficial que reconoce la existencia de la persona ante la ley, establece legalmente los vínculos familiares del niño y recorre la trayectoria de los acontecimientos de un individuo, desde el nacimiento hasta el matrimonio y la muerte.

Estos registros tienen un alto valor instrumental en dos cuestiones específicas: por un lado, tienen un valor legal en cuanto al ordenamiento de la sociedad, y por otro, aportan a un objetivo estadístico ya que registran y sistematizan información sustantiva para el análisis de los procesos demográficos.

Según Duryea, Olgiati y Stone, de acuerdo a estimaciones producidas por la ONU (UNICEF 2001), “aproximadamente el 14% de los nacimientos quedan sin ser registrados en Latinoamérica. La carencia de un certificado de nacimiento es con frecuencia el primer paso en una lucha de por vida contra el problema de la falta de documentación. Sin los documentos apropiados, los niños pueden ser privados del acceso a servicios sociales tales como la inscripción escolar o el acceso a servicios de salud. Más aún, los niños indocumentados corren mayores riesgos de ser ilegalmente adoptados o traficados. En el caso de los adultos, sin una prueba escrita que atestigüe el nacimiento, es extremadamente difícil obtener documentos nacionales de identidad, los cuales son vitales para abrir cuentas bancarias, participar de los procesos electorales o recibir servicios sociales. La falta de documentación apropiada tiene una consecuencia directa en la habilidad de los individuos de participar plenamente en la sociedad” (BID - Duryea, Olgiati, y Stone, 2006).

Aunque la inscripción del nacimiento en un registro no signifique de por sí una garantía de educación, salud, protección y participación, su ausencia puede poner estos derechos fundamentales fuera del alcance de quienes ya se encuentran al margen de la sociedad. Por lo tanto, uno de los deberes básicos del Estado es desarrollar un sistema eficaz de registro de nacimientos.

Esto implica que debe generar instancias, formas organizativas y modelos de gestión que contemplen la diversidad cultural y étnica adecuando dichas estrategias a las características de las poblaciones tradicionalmente desfavorecidas como modo de promover el ejercicio de un derecho humano básico, como lo es el acceso al documento de identidad. Derribar barreras geográficas, culturales, lingüísticas y económicas es una tarea imprescindible para el logro del reconocimiento legal de las distintas etnias.

Para ello es necesario profundizar el conocimiento de las percepciones, valoraciones, pautas y expectativas de estas poblaciones en relación con la identidad y el significado atribuido a los procedimientos administrativos y jurídicos vigentes en la sociedad respecto de dicha cuestión.

### **Metodología de trabajo: dimensión y localización del trabajo de campo**

Una investigación que produzca conocimiento sobre estos procesos y prácticas sociales debe intentar reflejar esta complejidad y diversidad. Se requieren por tanto aproximaciones conceptuales y alternativas metodológicas capaces de dar cuenta no sólo de las dimensiones físicas, económicas y materiales del subregistro de nacimientos y la indocumentación, sino de las dimensiones sociales y culturales (valorativas, actitudinales) y de las prácticas políticas y de gestión que condicionan y determinan esta situación.

Se desarrolló una “investigación evaluativa” abordando por un lado cómo y por qué no se registran los nacimientos en estas poblaciones objeto de estudio, y por otro, analizando las estrategias del Estado en relación con esta cuestión y su grado de adecuación a las características de estas poblaciones.

La investigación fue exploratoria y cualitativa, para lo cual se realizaron entrevistas individuales y grupales con informantes claves de organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales. Se realizaron grupos focales con la población indígena y afrodescendiente. En el Anexo II del Informe se detallan las dimensiones y variables que orientaron la indagación cualitativa. Adicionalmente se recogieron datos cuantitativos de fuentes secundarias, los cuales fueron analizados con el propósito de caracterizar la dimensión y localización del problema del subregistro.

En base a los datos estadísticos disponibles y a las sugerencias de la Representación del BID en Ecuador, se seleccionaron los siguientes sitios para el trabajo de campo:

- Las entrevistas en profundidad fueron realizadas mayormente en la ciudad de Quito por ser ésta la sede del Gobierno Nacional y del Municipio de Quito.
- Se realizaron dos entrevistas a gobiernos locales en la zona de la Sierra: ciudad de Otavalo y ciudad de Cotacachi.
- Los grupos focales se llevaron a cabo en: Valle del Chota (Provincia de Imbabura-Región de la Sierra), Guayaquil (Provincia de Guayas, Región de la Costa) y Guamote (Provincia de Riobamba, Región de la Sierra).

#### IV. ESTIMACIONES CUANTITATIVAS DEL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS EN ECUADOR

##### **Magnitud, localización del problema y factores asociados**

Los datos estadísticos oficiales disponibles elaborados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), organismo responsable de las estadísticas oficiales del país, indican que las inscripciones tardías de los nacimientos representan un problema significativo, y a su vez revelan diferencias importantes en el acceso a la inscripción de los nacimientos según región geográfica del país.

El INEC cuenta con información consolidada sobre las inscripciones anuales de nacimientos, clasificada por año de inscripción. Según se consigna en el informe elaborado para el BID en el año 2004, sobre 305.620 nacimientos registrados, 168.893 (55%) correspondían a los ocurridos en ese año y 136.727 (45%) a los ocurridos en años anteriores, incluyendo 1.583 nacimientos de antes de 1983.

Las proporciones de inscripciones tardías de nacimientos registrados se han mantenido en rangos similares en los últimos 10 años. En el 2004 el porcentaje de inscripciones oportunas de nacimientos varía de una región a otra: en la Sierra alcanza 60,6%, en la Costa 52,6%, en la región Insular 69,9%, en las zonas no delimitadas 39,8% y en la Amazonia tan sólo 38,2%.

El subregistro de nacimientos incide también en el cálculo de ciertos indicadores como las tasas de mortalidad infantil. Una de las formas consideradas por los especialistas para disminuir el peso del subregistro en sus cálculos ha sido tomar en cuenta tres años consecutivos de las estadísticas vitales de nacimientos, puesto que incluso hasta el tercer año hay un número significativo de registros tardíos. Así, el subregistro es “registrado” tomando la diferencia entre las proyecciones de población y los datos en las estadísticas vitales (igualmente ajustadas por tres períodos).

Tal como lo muestra el siguiente cuadro, esta tendencia se ha mantenido en los datos registrados para el 2005, año en el que el 47,3% de las inscripciones fueron tardías. Es decir que aproximadamente el 50% de los niños registrados en un año no han nacido en ese año. Cabe indicar que estos datos se refieren a los nacidos vivos que se inscribieron; por lo que se desconoce cuántos nacidos no se han registrado en un año (esto solo se reconstruye en los años posteriores, en la medida que se van produciendo inscripciones tardías), lo cual presenta vacíos y dificultades severas a la hora de consolidar las estadísticas nacionales.

El cuadro siguiente indica que el 78,5 % de las inscripciones tardías registradas en el año 2005 corresponden a niños nacidos entre los años 2002 y 2004, y el 21,5% corresponde a niños/as nacidos antes del 2002. Es decir que el retraso de la inscripción legal de los niños/as se prolonga por tres o cuatro años, y puede hipotetizarse que ante esta situación, no disponer del acta de nacimiento puede obstaculizar la adecuada atención de la salud de los niños en sus primeros años de vida y por ende, el acceso a un conjunto de beneficios sociales que requieren la acreditación de identidad.

**Cuadro 1: Nacidos vivos: inscripciones oportunas y tardías, según regiones. Año 2005.**

Regiones	Total	Oportunas 2005	Tardías							Antes de 2002
		%	Número	%	Subtotal	%	2004	2003	2002	
<b>TOTAL</b>	<b>319.609</b>	<b>100,0</b>	<b>168.324</b>	<b>100,0</b>	<b>151.285</b>	<b>100,0</b>	<b>85.469</b>	<b>21.000</b>	<b>12.383</b>	<b>32433</b>
<b>% INSCRIPCIONES</b>	<b>100,0</b>		<b>52,7</b>		<b>47,3</b>		<b>26,7</b>	<b>6,6</b>	<b>3,9</b>	<b>10,1</b>
<b>SIERRA</b>	136.478	<b>42,7</b>	80.286	<b>47,7</b>	56.192	<b>37,1</b>	36.856	6.597	3.806	8.933
<b>COSTA</b>	159.718	<b>50,0</b>	79.314	<b>47,1</b>	80.404	<b>53,1</b>	41.219	12.007	7.282	19.896
<b>AMAZONICA</b>	21.690	<b>6,8</b>	7.925	<b>4,7</b>	13.765	<b>9,1</b>	6.841	2.284	1.220	3.420
<b>INSULAR</b>	395	<b>0,1</b>	278	<b>0,2</b>	117	<b>0,1</b>	98	10	7	2
<b>EXTERIOR</b>	20	<b>0,0</b>	5	<b>0,0</b>	15	<b>0,0</b>	5	-	1	9
<b>ZONAS NO DELIMITADAS</b>	1.308	<b>0,4</b>	516	<b>0,3</b>	792	<b>0,5</b>	450	102	67	173

Fuente: <http://www.inec.gov.ec/> (tabla=190)

La Región de la Costa (53,1%) presenta la mayor proporción de inscripciones tardías cuando se analiza la distribución sobre el total de las inscripciones tardías registradas, aunque el porcentaje que se registra para la Región de la Sierra también es considerable (37,1%).

Al analizar la distribución de inscripciones tardías sobre el total de los nacidos vivos de cada región, se visualizan de manera más clara las desigualdades en relación con las oportunidades y posibilidades de inscripción de los nacimientos. De este modo, los datos obtenidos indican que la Región Amazónica, las Regiones No Delimitadas (se asume aquí que estas son zonas inaccesibles) y la Región de la Costa, en este orden, son las que presentan el mayor porcentaje de inscripciones tardías. Este problema es significativo también en las inscripciones registradas en la población que reside en el exterior:

**Cuadro 2: Inscripciones de Nacidos Vivos por Región**

Regiones	Total nacidos vivos	Inscripciones oportunas	Inscripciones tardías
<b>Total</b>	<b>319.609</b>	<b>52,7</b>	<b>47,3</b>
Sierra	136.478	58,8	41,2
Costa	159.718	49,7	<b>50,3</b>
Amazónica	21.690	36,5	<b>63,5</b>
Insular	395	70,4	29,6
Exterior	20	25,0	<b>75,0</b>
Zonas no delimitadas	1.308	39,5	<b>60,5</b>

Fuente: INEC, reelaboración propia de los datos.

Intentando realizar un análisis más detallado en función de la edad de los niños sin inscripción, según el informe aludido, en el año 2000 el 87,5% de los niños y niñas ecuatorianos menores de cinco años estaban inscritos en el Registro Civil. Esto implica que aproximadamente el 12,5%, (198.542 niños y niñas) no se habían inscrito por distintas razones.

No se disponía de una cifra que registrara fehacientemente el número de niños entre los 6 y 17 años no inscritos. Por lo tanto, distintos organismos intentaron realizar estimaciones utilizando diferentes metodologías, poniendo en evidencia la falta de una medición y dimensión adecuadas en este asunto.

Informes y estimaciones de UNICEF informaban que uno de cada diez niños/as menores de 18 años (aproximadamente 360,000 personas) no tendría su existencia legalmente registrada, concentrándose esta población en las provincias orientales y en Esmeraldas, debido a la mayor dispersión de la población y la exclusión de indígenas y afroecuatorianos.

La existencia legal de las personas implica la obtención de tres dispositivos: el certificado de nacido vivo, el acta de nacimiento y la cédula de ciudadanía, de modo tal que la no obtención del certificado de nacido vivo y del acta de nacimiento dificulta y/o imposibilita la obtención de la cédula de ciudadanía.

Fuentes de la Dirección General del Registro Civil, Identificación y Cedulación y algunos estudios realizados por organismos internacionales estimaban extraoficialmente que en Ecuador existirían aproximadamente 1.500.000 personas sin cédula de ciudadanía, de las cuales aproximadamente 600.000 son niños y niñas menores de edad.

Cabe señalar que se observan algunas limitaciones para la elaboración y análisis de información estadística desagregada por edad, sexo y condición étnica. Los problemas observados en este punto se refieren a:

- La desactualización de las estadísticas en algunos organismos de gobierno, como por ejemplo las estadísticas de nacimientos en instituciones públicas–responsabilidad del Ministerio de Salud– que registran un atraso de entre tres y cuatro años en su procesamiento.
- Los datos que se requieren en el formulario diseñado por el INEC para el certificado de nacido vivo no incluyen la variable “etnia”, imposibilitando un análisis de situación del subregistro según condición étnica. Esta es la razón por la cual no se dispone de información estadística de subregistro de nacimientos para población indígena y para población afrodescendiente. Dada esta situación sólo se pueden realizar inferencias en función de las zonas geográficas de concentración de estas poblaciones (Sierra y Costa respectivamente) asumiendo que los niveles de subregistro de las mismas son adjudicables a estas poblaciones y quizás se agraven en función de resabios de discriminación racial que aún persisten en la sociedad ecuatoriana.
- Si bien se incluye en dicho formulario el sexo del nacido vivo, no se dispone de información procesada que permita analizar la situación del subregistro según sexo.

A partir de estas falencias en la producción de información se llevó a cabo un diagnóstico de situación en forma consensuada entre el CONAM, INNFA, CONAMU, Registro Civil, CNNA, DINEIB, y el Observatorio Social de la Niñez y Adolescencia de UNICEF. El mismo se basó en el análisis de las estadísticas vitales del INEC entre 1997 y 2003, georeferenciadas en función de la división político administrativa realizada luego del Censo 2001 y definió la variable “registro tardío”. Es decir el tiempo en meses/años que se tarda en inscribir a un niño/niña o adulto en los registros de nacimientos estatales. De ese modo se estipularon los siguientes niveles de inscripción:

- Normal: primer mes de vida
- Retraso bajo: entre los 2 y 11 meses de edad
- Retraso medio: entre 1 y 4 años de edad
- Retraso moderado: entre 5 y 11 años de edad (edad escolar)
- Retraso alto: entre los 12 y 17 años de edad (adolescencia)
- Retraso grave: a los 18 o más años de edad (edad adulta)

El resultado de dicho estudio se publicó en el año 2006, y permitió elaborar algunas conclusiones que dimensionan la magnitud del problema del subregistro e indocumentación. Entre los datos recogidos, los más relevantes a los fines de esta consultoría indicaban lo siguiente:

- El 70% de los nacimientos ocurridos entre 1997 y 2003 fueron registrados fuera del plazo estipulado por la Ley 278 (el primer mes de vida); solo dos de cada diez nacimientos fueron inscritos en el plazo establecido.
- Uno de cada diez nacimientos experimentó retraso medio (entre el primero y los cuatro años de edad) y esta tendencia se incrementó del 13% al 21% en el período analizado.
- El 3% de los nacimientos fueron registrados con retraso moderado (entre los 5 y 11 años de edad).
- El 1% de los nacimientos muestra un retraso alto (entre los 12 y 17 años de edad).
- El 2% aproximadamente experimentó retraso grave, es decir fue registrado en su vida adulta.

La focalización geográfica del problema del subregistro puede analizarse a partir del siguiente cuadro:

**Cuadro 3: Registro Tardío de Nacimientos**

<b>REGISTRO TARDIO DE NACIMIENTOS</b>	<b>Porcentaje inscritos: Primer mes de vida (NORMA L)</b>	<b>Porcentaje inscritos: Entre los 2 y 11 meses (RETRAS O BAJO)</b>	<b>Porcentaje inscritos: Entre los 1 y 4 años (RETRAS O MEDIO)</b>	<b>Porcentaje inscritos: Entre los 5 y 11 años (RETRAS O MODERADO)</b>	<b>Porcentaje inscritos: Entre los 12 y 17 años (RETRAS O ALTO)</b>	<b>Porcentaje inscritos: A los 18 y más años de edad (RETRASO GRAVE)</b>	<b>Total de nacimientos registrados entre 1997 y 2003</b>
<b>PROVINCIA DE NACIMIENTO</b>							
<b>AZUAY</b>	14,7	59,1	22,2	2,5	0,4	1,1	109671
<b>BOLIVAR</b>	35,2	51,0	10,8	1,3	0,3	1,4	36737
<b>CAÑAR</b>	23,8	57,5	13,9	2,1	0,6	2,1	33883
<b>CARCHI</b>	11,4	55,9	19,3	3,6	2,5	7,2	29974

<b>COTOPAXI</b>	33,1	55,4	9,5	1,0	0,2	0,7	74584	
<b>CHIMBORAZO</b>	62,5	28,2	7,1	1,0	0,3	0,9	84643	
<b>EL ORO</b>	22,6	53,4	20,4	2,5	0,4	0,7	97975	
<b>ESMERALDA</b>	16,7	46,9	22,5	6,6	2,9	4,4	108570	
<b>GUAYAS</b>	26,6	46,1	20,3	4,3	1,1	1,6	609817	
<b>IMBABURA</b>	29,3	55,4	12,2	1,6	0,5	1,1	73370	
<b>LOJA</b>	33,7	52,9	11,4	0,9	0,2	1,0	79038	
<b>LOS RIOS</b>	24,3	47,8	22,4	3,7	0,7	1,1	136427	
<b>MANABI</b>	35,8	43,9	15,1	3,0	0,9	1,2	249616	
<b>MORONA SANTIAGO</b>	10,4	41,5	31,5	13,0	2,4	1,2	30223	
<b>NAPO</b>	25,7	52,8	17,2	2,5	0,7	1,0	20879	
<b>PASTAZA</b>	26,3	43,4	22,1	5,5	1,3	1,3	14559	
<b>PICHINCHA</b>	32,6	50,5	13,5	2,0	0,5	0,9	406699	
<b>TUNGURAHUA</b>	48,8	42,7	7,0	0,8	0,1	0,6	76534	
<b>ZAMORA CHINCHIPE</b>	20,4	57,2	20,0	1,7	0,3	0,4	18013	
<b>GALAPAGOS</b>	45,7	45,4	7,4	0,7	0,3	0,5	2671	
<b>SUCUMBIOS</b>	12,1	47,7	26,7	7,8	2,5	3,1	32706	
<b>ORELLANA</b>	21,0	50,7	20,7	5,4	1,3	1,0	21495	
<b>Región Natural</b>	<b>Costa</b>	27,1	46,5	19,6	4,0	1,1	1,6	1205076
	<b>Sierra</b>	33,5	50,3	12,9	1,7	0,5	1,1	1005133
	<b>Amazonía</b>	17,8	48,4	24,0	6,7	1,6	1,5	137875
<b>TOTAL PAIS</b>	29,3	48,2	17,0	3,2	0,9	1,4	2348084	

Fuente: Observatorio de la Niñez y la Adolescencia, 2006.

Algunos datos son llamativos. Por ejemplo, en la provincia de Chimborazo, en la cual el 46% de su población vive en condición de pobreza, tres de cada diez habitantes son indígenas, el 14% de las mujeres en edad fértil son analfabetas, y el 62,5% de los niños y niñas nacidos fueron registrados antes del primer mes de vida. Puede asumirse que en este caso las condiciones de vida de la población y la condición étnica no han influido negativamente, quizás porque han sido compensadas con una mejor oferta del servicio por parte del Estado y con una mejor articulación entre los organismos responsables del registro: establecimientos de salud y oficinas de registro civil.

En las provincias de Manabí y Guayas pertenecientes a la región de la Costa, se advierten altos niveles de registro tardío. En Guayas se da la mayor concentración de población afrodescendiente del país, por lo tanto, se infiere que el subregistro en esta población es elevado, a pesar de que no se registra la variable etnia en los certificados. La misma situación se advierte para dos provincias de la Región Amazónica (Napo y Pastaza) en las que más de la cuarta parte y menos de la mitad de sus nacimientos fueron registrados dentro del período establecido por ley. En estas provincias hay alta

concentración de población indígena: el 55% de la población indígena del país se asienta en Napo, y el 30% en Napo.

En las provincias localizadas sobre la frontera norte (Esmeraldas, Carchi y Sucumbios), en la frontera oriental (Orellana, Morona Santiago, Zamora Chinchipe) y en la frontera sur (El Oro), menos de la cuarta parte de los nacimientos fueron registrados en el tiempo estipulado por la ley.

Respecto a los factores que pueden condicionar y/o determinar este registro tardío, la información recogida por el Observatorio indica que no existe un único patrón de características o factores que determine la incidencia del registro tardío. Sin embargo, algunos factores tienen una mayor incidencia sobre el registro tardío si bien pueden ser considerados condición necesaria pero no suficiente para explicar las diversas situaciones que se presentan en cada región, provincia y cantón.

### **Síntesis y conclusiones**

A partir de la información secundaria disponible<sup>3</sup> se señalan los principales aspectos de caracterización sobre el subregistro de nacimientos en Ecuador:

- Los datos disponibles sobre subregistro de nacimientos se refieren a las inscripciones tardías de nacimientos (es decir, todas aquellas que suceden luego de agotado el plazo legal de 30 días posteriores al nacimiento). No se dispone de información sistematizada sobre la ausencia de registro de nacimientos.
- Entre el 40% y 50% de los nacimientos son registrados cada año en forma tardía, observándose variaciones significativas según localización geográfica.
- Los datos recogidos y analizados permiten construir una hipótesis que indica aproximadamente el 15% de subregistro de nacimientos entre la población infante-adolescente<sup>4</sup> y de un 18-20% en la población adulta.
- No se dispone de información estadística oficial referida a subregistro de nacimientos según etnia. Esta variable no es levantada ni registrada en los censos ni tampoco ha sido incluida en los certificados de nacidos vivos, lo cual impide contar con datos estadísticos referidos a población indígena y afrodescendiente.
- Por esta razón, se hacen inferencias a partir de la localización geográfica de estas poblaciones, dado que sí se cuenta con datos desagregados por región, provincia y cantón.
- La pobreza, la etnicidad y el nivel de instrucción de las madres tienen incidencia en el registro tardío de nacimientos, pero no en todos los casos se advierte un comportamiento uniforme de estas variables.
- El subregistro y la indocumentación se concentran en la población del último quintil de pobreza. Esto determina mayores dificultades para acceder a la

---

<sup>3</sup> Estadísticas del INEC, Informe del Observatorio, Informe de consultoría de D. Ordóñez elaborado para el BID y datos aportados por los entrevistados

<sup>4</sup> La población menor de 15 años, según el Censo Nacional de 2001 era 4.040.020 personas.

inscripción debido al costo del trámite (acta de nacimiento y/ o de la cédula) y de los documentos adicionales que se requiere en el caso de la inscripción tardía ante la falta de alguna documentación de los adultos exigida para el registro de los nacimientos. También inciden en ello los costos de desplazamiento (transporte, alojamiento) dado que la cobertura de las oficinas del Registro Civil no es lo suficientemente extendida como para garantizar la proximidad física de las mismas para el acceso al servicio.

- El subregistro es mayor en el caso de hogares saturados por mujeres en situación de pobreza.
- El nivel de instrucción de la madre incide significativamente en el registro tardío ya que el 41% de los nacimientos registrados tardíamente corresponden a madres con bajo nivel de instrucción.
- No se advierten diferencias de género en el registro de nacimientos oportuno y tardío, ya que el 51% de los nacidos vivos registrados fueron varones y el 49% mujeres. Luego se indica en el Informe del Observatorio que hasta antes del primer año de edad, el 68% de los registrados fueron varones y el 67% fueron niñas. En los casos de retraso medio, moderado y alto un mismo porcentaje de niños y niñas accedió tardíamente al registro de nacimiento. Sólo se observa una leve incidencia de género en el retraso bajo y grave.
- Al analizar la distribución del subregistro por región, provincia y cantón se puede concluir que esta situación se concentra en las zonas fronterizas (fundamentalmente en la frontera norte y oriental), en las cuales predomina la población indígena y afrodescendiente. Estas se encuentran en mayor riesgo dadas las características geográficas de estas zonas, en las que predomina una gran dispersión poblacional en territorios geográficamente inaccesibles.
- Esta inaccesibilidad obstaculiza la oferta de servicios públicos en general, y en particular, los que brinda el Registro Civil. Ello implica además altos niveles de partos no institucionalizados, agravando la posibilidad de acceso al registro de los nacimientos.
- La población indígena de la Sierra, a pesar de su condición de pobreza y de etnicidad, presenta un alto registro oportuno de nacimientos. Esto indica que los factores condicionantes del subregistro no operan de igual manera en las distintas provincias, regiones y cantones, sino que otras variables intervienen para potenciar o disminuir el efecto de estos factores. Estos pueden estar vinculados a una mayor presencia del Estado en cuanto a la oferta de servicios, a una mejor articulación entre salud y registro civil, al trabajo de organizaciones sociales en divulgar la importancia de contar con la identidad jurídica desde el momento mismo del nacimiento, y también a los grados de conciencia y acceso a la información sobre derechos y servicios del Estado por parte de la población.
- La cobertura actual del Registro Civil no está en posibilidad de garantizar un mayor número de inscripciones de nacimientos.

Las implicaciones de la inaccesibilidad al registro y a la documentación son la vulneración del ejercicio de derechos básicos y por ende, del desarrollo de las capacidades humanas y sociales que contribuyan al desarrollo social, económico y cultural de una sociedad. Algunos de los derechos vulnerados y las potencialidades que se truncan son las siguientes:

- El derecho a una identidad jurídica pública y a ser reconocido como ciudadano por el Estado.
- El acceso a la educación y a la salud.
- La realización de actos civiles tales como casarse, poseer tierras u otros bienes inmuebles, heredar u otorgar bienes en herencia.
- El derecho de ejercer su propia representación ante autoridades civiles y judiciales.
- El ejercicio de derechos políticos tales como votar, ser elegido para cargos políticos y participar en mecanismos de consulta ciudadana.
- El acceso a empleo formal.
- El acceso a derechos económicos, tales como el crédito y el sistema financiero, no pudiendo realizar cobro alguno en el sistema bancario.
- El acceso a los beneficios de programas de reducción de la pobreza (transferencia condicionada de dinero), tales como el Bono de Desarrollo Humano y el Programa de Maternidad Gratuita.

## **V. EL PROGRAMA DE REGISTRO Y CEDULACIÓN DEL GOBIERNO DE ECUADOR**

---

### **Fundamentos y antecedentes del Programa Juntos por el Derecho a la Identidad**

En el año 2005 se crea el Programa Juntos por el Derecho a la Identidad (PJDI), dependiente del Consejo Nacional de Modernización (CONAM). Dentro del CONAM se instaló un Programa de Modernización del Registro Civil y en ese marco se crea el PJDI.

El Programa de Modernización del Registro Civil (RC) apuntaba a una modernización tecnológica del mismo que, desde el punto de vista de algunos funcionarios y técnicos del CONAM y de la Oficina de UNICEF que colabora e impulsa la idea desde el inicio, era necesaria pero no suficiente para abordar la problemática del subregistro de personas y la indocumentación.

Se planteó la necesidad de introducir un enfoque de derechos para abordar este tema con la convicción de que el derecho a la identidad es el primer derecho humano que debe ser garantizado por el Estado. Es decir, se propuso complementar la modernización tecnológica del RC con un cambio de paradigma, introduciendo la noción de construcción de ciudadanía a partir del mejoramiento del registro de personas y de facilitar el acceso a la documentación de los niños, adolescentes y adultos, tendiendo a regularizar y evitar las situaciones de inscripción tardía.

Si bien inicialmente el foco estuvo puesto en los niños/as y adolescentes, el trabajo de diagnóstico evidenció que un niño indocumentado o no registrado implicaba en la mayoría de los casos la inexistencia de documentación y registro de los padres/madres.

Esto implicó un cambio de abordaje, repensando las estrategias y enfocándolas a considerar a la “unidad familiar” como objetivo de las acciones.

Una de las primeras acciones que se impulsan es la producción de información que reflejara con rigor estadístico la situación del subregistro de nacimientos, dado que se contaba con información desactualizada, datos no sistematizados y dispersos, y estimaciones no consistentes entre sí, realizadas por diversos organismos. Así se lleva a cabo y se publica en el 2006 el Informe del Observatorio de la Niñez y la Adolescencia, cuyos datos han sido incorporados en el capítulo anterior del presente informe.

El eje de la propuesta del PJDI era la tecnología al servicio de la construcción de ciudadanía, haciendo accesible el registro de personas y la documentación, basándose operativamente en el montaje de Brigadas Móviles.

Dado que por competencias indelegables era imprescindible contar con el RC para cualquier estrategia de mejoramiento del registro y documentación de las personas, desde el PJDI se propusieron estrategias de modernización del RC en un intento de demostrar que era posible mejorar el acceso a la cédula, con tecnología avanzada y desde una concepción de ciudadanía. Para ello se proveyó al RC de antenas satelitales y computadoras instaladas en las Brigadas Móviles, cuya misión era llegar a las zonas más vulnerables por condición de pobreza y condiciones geográficas de inaccesibilidad.

Un tema sustantivo en el marco antes descrito es el referido al financiamiento de los operativos de cedulación. El programa contó con la asignación de un presupuesto nacional de US\$2,5 millones para su ejecución. A su vez, en el seno del Consejo Consultivo del PJDI se estableció un acuerdo de co-financiamiento de los operativos de cedulación de las Brigadas Móviles –atendiendo a la situación de no financiamiento del RC- a partir de lo cual cada organismo, en función de su competencia, subsidiaba la emisión del documento a poblaciones específicas:

- El Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (INNFA) subsidiaba los documentos para niños/niñas y adolescentes (aproximadamente US\$350.000).
- El Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU) subsidiaba los documentos de las mujeres mayores de 18 años.
- El Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SELBEN) apoyaba con fondos destinados a la emisión de las cédulas de las personas con discapacidad y los adultos mayores (aproximadamente US\$60.000).
- Los municipios en los que se llevarían a cabo los operativos de Brigadas Móviles se hacían cargo de cubrir los costos de cédula de hombres y mujeres mayores de 18 años.

A través de este cofinanciamiento el servicio brindado por las Brigadas Móviles fue gratuito para los niños/as, adolescentes y adultos que se registraban por primera vez. En cambio, en los casos de indocumentación por otras causas (por ejemplo, pérdida de documento) ese servicio era solventado por cada persona.

En el marco de estos acuerdos, en el 2005 se impulsa un programa piloto de cedulación en 10 cantones utilizando estos resortes tecnológicos. Este programa piloto demostró que era posible cambiar procesos, ganar seguridad en la emisión de las cédulas y hacer

accesible y rápido el proceso de registro y documentación de las personas, aún en zonas que presentaban condiciones desventajosas para la prestación del servicio.

A partir de la experiencia del pilotaje, en la segunda mitad del 2006 se inicia la ejecución del programa en provincias y cantones seleccionados. La expectativa era instalar las Brigadas en las provincias de Morona Santiago, Azuay, El Oro, Esmeraldas, Los Ríos, Orellana, Sucumbios, Guayas y Carchi, lo cual implicaba dar cobertura a aproximadamente 300 mil niños/as y adolescentes.

En los documentos consultados la etapa de pilotaje es denominada Fase I, la de inicio de ejecución del 2006, Fase II y la proyectada para el año 2007, Fase III. Según datos aportados por UNICEF, en la primera fase el programa logró ceder aproximadamente 160.000 niños y 20.000 adultos. Durante la Fase II –según datos registrados en Informes de Gestión del Programa<sup>5</sup>- se atendieron a 135.000 personas más, dejando pendiente para el año 2007 la atención de 165.000 personas. Y en la Fase III el programa propone atender las zonas de retraso medio y grave, es decir con menos del 25% de inscripciones oportunas, incluyendo provincias en las que se asientan nacionalidades y pueblos indígenas.

### **Metodología de implementación y modelo de gestión**

Según un informe producido por el PJDI, el Consejo Consultivo o Comité Interinstitucional estuvo integrado durante el 2006 y parte del 2007 por el INNFA, UNICEF, CONAM (hoy disuelto) y el Registro Civil como organizaciones patrocinadoras.

Estos han sido los organismos que mantuvieron su presencia permanente en las reuniones de dicho Comité y un mayor grado de involucramiento en la ejecución del programa.

El Consejo Consultivo es el organismo encargado de definir las acciones del programa y su modelo de gestión. En la actualidad y a partir del traspaso antes mencionado, los entrevistados señalan la existencia de un Consejo/Comité Político y de un Consejo/Comité Técnico del Programa; el primero integrado en la fase actual por la Vicepresidencia (ejerciendo el rol de coordinadora), el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Educación, el INNFA, UNICEF, SENPLADES, SELBEN, CONAMU y CNNA<sup>6</sup>.

Tanto en las entrevistas como en el documento mencionado a pie de página se advierte que el modelo de gestión se fue construyendo a partir de las experiencias que se iban desarrollando en la etapa piloto. Por ejemplo, en su diseño inicial el PJDI no preveía un trabajo de articulación con organismos gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito local, sino que centraba el eje de su estrategia en acuerdos y convenios a nivel provincial. Al poco tiempo de la ejecución de este esquema, se fue modificando al

---

<sup>5</sup> Informe de Actividades, junio de 2007.

<sup>6</sup> El CNNA (Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia) es el organismo máximo rector de la política de niñez y adolescencia y está constituido en forma paritaria por el Estado (representantes de los Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Inclusión) y por organizaciones de la sociedad civil. El INNFA (una organización privada con fines públicos) es el ejecutor de la política de la niñez e integra por tanto dicho Consejo.

punto que la firma del convenio con las provincias fue disminuyendo en importancia y fue creciendo la necesidad de establecer acuerdos con los municipios y organizaciones no gubernamentales de los territorios.

El esquema de implementación implica:

- la firma de un convenio con el Municipio
- la realización de Talleres Cantorales de Identificación de Actores
- la conformación de Mesas de Trabajo para acercar el RC a las organizaciones locales
- la conformación de Comités de Gestión Local, como veedores del proceso y
- la implementación de las Brigadas Móviles de Cedulación.

### **Planificación local participativa**

De esta forma se llega a un diseño descentralizado con eje en lo local a través del cual la planificación de las Brigadas se realiza a través de “talleres de planificación local participativa” (a nivel cantonal). Esta metodología es útil a su vez como estrategia de sensibilización, involucramiento y viabilización de la realización efectiva de los operativos de cedulación. Los convocados a estos talleres son las autoridades gubernamentales locales y las organizaciones sociales reconocidas y legitimadas socialmente en cada comunidad.

Los objetivos de los talleres son los siguientes:

- Elaborar un mapa de actores públicos y privados locales.
- Definir niveles de actuación, áreas de trabajo y posible involucramiento en el proyecto.
- Conformar Comités de Gestión Local de promoción, ejecución y sostenimiento de la campaña.
- Constituir Comités de Comunicación responsables de promocionar, difundir y convocar a la población para que participen en las Brigadas Móviles.

Los temas trabajados en los talleres consisten en:

- Informar y elaborar los objetivos del programa a través de presentaciones orales y audiovisuales.
- Trabajar en grupo en un análisis situacional de la problemática de la niñez y la adolescencia, particularmente en las inscripciones tardías y la falta de documentación. Es decir, trabajar en la identificación y caracterización del problema del subregistro y la indocumentación en el municipio respectivo.
- Identificar a la población indocumentada, dimensionarla y analizar su localización geográfica.
- Planificar en forma participativa el modelo de gestión local y específicamente la modalidad para la implementación del operativo de cedulación ajustado a las características de cada lugar.
- Definir en forma consensuada la estrategia de convocatoria, comunicación y difusión del operativo de cedulación, y establecer los acuerdos y compromisos de trabajo asumidos por los participantes para garantizar el desarrollo del operativo.

Los gobiernos locales aportan al operativo de cedulación:

- un espacio físico para la instalación de la Brigada Móvil

- líneas telefónicas para garantizar la calidad del servicio
- coordinación con instituciones locales y medios de comunicación para garantizar una amplia difusión
- los costos de las especies correspondientes al registro tardío y la cedulación por primera vez de personas mayores de 18 años.

La metodología de trabajo incluye la creación de Comités de Gestión Local, definidos como figuras responsables del monitoreo del proceso. Sin embargo, la información recogida en las entrevistas indica que aún el PJDI no ha instalado estas instancias de veeduría social en el ámbito local. Estos son procesos a trabajar y profundizar en el futuro en cada comunidad.

Cabe mencionar que el aspecto comunicativo ha sido relevante en el diseño del programa, para lo cual se estableció un Equipo de Comunicación del Programa y Comités de Comunicación Local. Se elaboró una estrategia de comunicaciones que apuntaba a informar y educar. Se plantearon actividades no convencionales como teatro callejero y actividades lúdicas, pero la estrategia no se pudo llevar a cabo por falta de presupuesto. Se ha elaborado material de difusión en quechua y en castellano, para acercar la comunicación con las comunidades indígenas.

### **Las Brigadas Móviles**

Cada Brigada Móvil está compuesta entre 7 y 10 personas que son funcionarios del RC. En algunos casos se cuenta con recursos de apoyo del INNFA, dado que esta institución dispone de una red descentralizada de organizaciones en diversas provincias y cantones. El tiempo estimado en horas de servicio de los recursos humanos afectados es entre 10 y 50 horas por cada operativo, dependiendo de la complejidad del lugar en el que se instale la Brigada y de la cantidad de personas a cedula.

El Equipo de cada Brigada está constituido por:

- un jefe de Brigada y/o Jefe Provincial o su delegado
- un jefe cantonal
- un jefe de área
- un dactiloscopista
- dos técnicos de cómputo y comunicaciones
- un fotógrafo y laminador y
- un auxiliar (toma de huellas, firmas y pegar fotos).

Las Brigadas Móviles cuentan con vehículos adecuados para desplazarse en zonas de geografía complicada y cuentan con el equipamiento tecnológico de avanzada que permite acceder en forma permanente a la base central de datos, cargando la información de registro y cedulación en tiempo real. Antenas satelitales, celulares, cuadernos, routers, cámaras digitales, copiadora, scanner, impresora, tarjetas de redes inalámbricas y elementos de comunicación y software adecuado garantizan agilidad y seguridad en el registro de los datos y en la emisión de la cédula.

El programa definió un kit tecnológico básico para cada Brigada Móvil y un kit de comunicaciones básico para cada operativo. Una novedad de esta metodología es que se entrega una cédula de identidad a cada niño registrado en forma gratuita, es decir que introduce el documento de identidad desde temprana edad o bien desde el nacimiento.

Esto implica un cambio significativo respecto a las disposiciones vigentes que asignan el documento de identidad a partir de la mayoría de edad.

Cada Brigada permanece en un cantón aproximadamente entre 1 y 4 días. Esto se acuerda en los talleres en función de la cantidad estimada de personas a documentar y de las condiciones geográficas del lugar que implican en algunos casos mayores tiempos de desplazamiento de la población al punto de instalación de la Brigada.

### **Situación actual del Programa**

A partir de la asunción del nuevo gobierno, el programa cambia su denominación y su dependencia funcional. El Decreto Ejecutivo 103 traslada las competencias, atribuciones, funciones u otros instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales que el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) ejercía en relación con la reforma y modernización de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación a la Vicepresidencia de la República. La denominación actual del programa es Programa Nacional de Registro y Cedulación (PNRyC), y funcionará bajo la órbita de la Vicepresidencia.

Este fue un proceso paralelo a la disolución del CONAM, cuyas funciones fueron asumidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el organismo responsable de la planificación y formulación de la política pública, pero deja de tener responsabilidad directa sobre la ejecución del Programa de Cedulación y de formar parte del Comité Interinstitucional del mismo.

Este cambio de dependencia funcional fue el resultado de una decisión política del gobierno actual, que implica el reconocimiento de la importancia asignada al problema del subregistro de personas. Al colocarlo en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación, el programa adquiere mayor relevancia.

Los cambios políticos y técnico-administrativos han implicado una suerte de etapa transitoria del programa, con una nueva dependencia jerárquico-funcional y un nuevo Director del Programa. Esto también llevó a la revisión de los instrumentos jurídicos pertinentes ante la nueva dependencia funcional del programa (por ejemplo, de los Convenios de Ejecución a firmar entre la Vicepresidencia y los organismos que constituyen el Comité Interministerial; la forma y modalidad de los convenios a firmar con los municipios seleccionados para los operativos programados).

Un tema del que no se dispuso de información en el momento de realizarse las entrevistas fue el referido al efecto del traslado en los recursos humanos y económicos, ya que el traspaso de dependencia funcional no incluyó la transferencia de los recursos humanos y presupuestarios. Al momento del relevamiento de datos, el programa se encontraba en una situación de impasse con respecto a su ejecución.

Lo apuntado hasta aquí generó un retraso de su ejecución, estimado en aproximadamente cuatro meses, plazo de tiempo que es significativo si se tienen en cuenta las metas a cumplir por el programa en el 2007. Esta demora provocó reclamos y descontento por parte de los gobiernos locales y de las organizaciones no gubernamentales convocadas para integrar los Comités de Gestión Local.

La cobertura esperada para el programa al momento de realizarse las entrevistas era de 12 provincias para 2007, lo cual implicaba registrar y ceder a 650.000 niños indocumentados y a aproximadamente 100.000 adultos. Pero las estimaciones realizadas por UNICEF son menores, indicando que se preveía ceder a 100.000 niños antes de finalizar el 2007.

Dado que no se pudo acceder al Plan Operativo Anual y Global del Programa, se recurrió a la información de metas de cobertura que las personas entrevistadas conocían y podían aportar. Se advierte que en los datos obtenidos no hay coincidencias en la información provista respecto de la meta para el año 2008 y respecto de la meta global del programa. Un grupo de entrevistados sostiene que la meta para el año 2008 era llegar a las 22 provincias, es decir cubrir el 100% de las mismas, Otros afirman que dicha meta se deberá alcanzar en un plazo de cuatro años, eliminando de ese modo el subregistro de personas.

### **Grado de conocimiento del Programa en los organismos del Ejecutivo**

Si bien se evidencia un alto grado de compromiso de los niveles máximos de decisión del Estado ecuatoriano con el Programa de Registro y Cedulación, se advirtió a través de las entrevistas realizadas en distintos ámbitos del ejecutivo un bajo grado de conocimiento de la existencia y la implementación del mismo en organismos que no forman parte del Comité del Programa. Esto revela la importancia de compartir y difundir al interior del propio Estado este compromiso político que implica el reconocimiento y la garantía del respeto del derecho a la identidad de las personas. Como tal se constituye en una estrategia transversal a toda la política pública.

Al difundir dentro del propio Estado esta iniciativa, que ya ha alcanzado resultados efectivos, se podrían identificar nuevos apoyos y aportes desde unidades de organización del Estado que pueden optimizar la implementación del mismo, además de construir un discurso y compromiso compartido en la totalidad de las oficinas que brindan un servicio público.

### **Síntesis y conclusiones**

Los siguientes puntos sintetizan los hechos y hallazgos más relevantes con respecto al tema del Programa de Registro y Cedulación del Gobierno ecuatoriano:

- Se observa un alto compromiso del Estado con el problema del subregistro de nacimientos y la indocumentación y la decisión política de continuar y avanzar en la implementación de la metodología basada en las Brigadas Móviles iniciada en la gestión anterior.
- Los cambios efectuados tienen un efecto simbólico importante en términos de posicionar las acciones destinadas a mejorar el subregistro de nacimientos y la indocumentación, en uno de los ámbitos de mayor responsabilidad de la conducción del Estado como lo es la Vicepresidencia.
- Sin embargo debe señalarse que estos cambios requieren ser acompañados de una alta capacidad de gestión que permita no sólo continuar la implementación del Programa de Registro y Cedulación iniciado en la gestión anterior, sino también

optimizar su diseño y gestión y ampliar la cobertura hasta eliminar el subregistro y la indocumentación.

- Es un hecho positivo la continuidad de la implementación de una metodología de intervención que ha demostrado en su etapa de pilotaje y en la Fase I y II alcanzar resultados importantes en términos de mejorar el acceso de la población al servicio público y resolver de manera ágil y rápida las situaciones de indocumentación de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos.
- Respecto a la estructura organizativa del programa, la constitución del Comité interinstitucional indica la necesidad de abordar la problemática del subregistro y la indocumentación de manera integral y compartida entre diversas áreas del ejecutivo nacional. Sería recomendable que se incorporaran en forma permanente a dicho Comité los organismos que el propio Estado ha definido como responsables del tratamiento de los temas vinculados a la población indígena y afrodescendiente. Esto se plantea porque según los datos del diagnóstico del Observatorio de la Niñez y Adolescencia, esta problemática se concentra predominantemente en dichas poblaciones. Es decir, se sugiere la incorporación del CODENPE- Corporación para el Desarrollo de las Nacionalidades y de los Pueblos del Ecuador, y de la CODAE - Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano.
- A su vez, la incorporación de estos organismos que tienen vinculación con las organizaciones sociales que representan los intereses de los pueblos indígenas y afroecuatorianos podría potenciar y mejorar la llegada y captación a nivel local de las poblaciones de referencia.
- Si bien el énfasis del programa está enfocado en mejorar el registro y documentación de los niños/niñas y adolescentes (dado el fuerte sesgo introducido por la capacidad territorial y operativa del INNFA y por el apoyo de UNICEF), es importante transmitir en lo sucesivo que desde la noción de ciudadanía, este programa está dirigido a resolver el problema de la indocumentación en el conjunto de la población ecuatoriana, independientemente de su edad, sexo, etnia y procedencia.
- Se advierte entre los actores involucrados en el programa una visión compartida en abordar la cuestión desde un enfoque de derechos y de acompañar el registro y documentación de personas con acciones promocionales de la ciudadanía y de un abordaje integral sumando progresivamente servicios a las Brigadas Móviles.
- Respecto de la estrategia de implementación –las Brigadas Móviles– se desconoce la existencia de instancias de capacitación en derechos, inter-culturalidad y respeto a la diversidad destinada al personal que conforma los equipos territoriales que tienen a su cargo implementar los operativos de cedulação. Esto sería importante en la medida que se pretende que el registro y cedulação sean visualizados por la población como procesos que forman la construcción de ciudadanía. Por lo tanto, el personal afectado a ello tendría que contar con la capacitación necesaria para transmitir estos valores y prevenir cualquier acto de discriminación o maltrato.
- La metodología en la cual se basa el trabajo de las Brigadas Móviles contempla el trabajo descentralizado a nivel local, incorporando una estrategia de trabajo

asociado entre estado y sociedad civil, que permite captar y detectar de manera eficaz los casos de subregistro e indocumentación.

## VI. EL REGISTRO CIVIL

---

### **La situación institucional actual del Registro Civil**

El Registro Civil es el organismo responsable del registro y acreditación de la identidad jurídica de las personas, y por ende es una institución clave para cualquier estrategia de mejora y ampliación de la cobertura del registro y documentación de las personas. Está constituido por una oficina nacional y una estructura desconcentrada en virtud de la cual hay una oficina de RC en cada cabecera de provincia, cubriendo las 22 provincias que integran la República de Ecuador.

El RC cuenta con 1036 oficinas distribuidas entre los 219 cantones y municipios y en 638 parroquias (sobre un total de aproximadamente 1700). A pesar de este nivel de desconcentración, la distribución de estas oficinas responde a criterios de concentración de población, y de este modo quedan desatendidas áreas con población más dispersa (predominantemente rural) y las zonas geográficamente inaccesibles.

Cabe señalar que este organismo sufrió cambios significativos en su modelo de gestión en las últimas dos décadas. En los años noventa, se introdujo en el RC del Ecuador un modelo de “autogestión” del organismo. Esto produjo una mayor distancia entre el RC y la ciudadanía ya que sus recursos se generaban y se generan a partir del arancelamiento y cobro de los servicios.

A partir de dicho proceso y hasta la actualidad, el RC no cuenta con partida presupuestaria asignada en el Presupuesto Nacional. La restricción de recursos opera como el argumento central que explica las dificultades para dar una respuesta acorde con la demanda de acceso a la documentación por parte del conjunto de la población.

El propio RC identifica como problemas urgentes y graves en su propio funcionamiento los siguientes:

- La inadecuación del espacio físico en el que funciona la oficina central del RC.
- La asfixia de recursos económicos, por el hecho de que el RC está sustentado en la “autogestión”, es decir genera sus propios recursos de financiamiento a partir de arancelar sus prestaciones/ productos.
- La desactualización tecnológica.
- La falsificación de la cédula actual.
- El bajo nivel salarial de la planta de personal del RC.
- Ciertos niveles de corrupción en los mecanismos operativos del RC, emblemáticamente representada por los “tramitadores”.
- La resistencia al cambio ejercida por el sindicato que agrupa a los empleados del RC, que se opone a las propuestas de modernización y transparencia del RC.

## **Percepciones y opiniones sobre el RC por parte de los actores gubernamentales y no gubernamentales**

Es relevante consignar las opiniones e imagen que sobre el RC aportan los propios funcionarios del Estado y también las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas.

Desde la perspectiva de los entrevistados esta institución en el Ecuador atraviesa en la actualidad por una situación caracterizada por un conjunto de debilidades en su funcionamiento, entre las identificadas como más relevantes por los entrevistados son las siguientes:

- Desfinanciamiento
- Ineficiencia y lentitud en el otorgamiento de la cédula y de cualquier otro trámite administrativo que sus oficinas deban procesar
- Poca seguridad del documento utilizado (cédula fácilmente falsificable)
- Inadecuación de su infraestructura y de sus recursos tecnológicos
- Insuficiencia y baja calificación de los recursos humanos.
- Mal trato al ciudadano
- Corrupción.

Indudablemente esta caracterización revela que siendo esta institución el resorte clave para garantizar el acceso al adecuado registro y documentación de personas, está lejos de brindar un proceso de transformación que no sólo acerque “el servicio” sino que además contribuya a la construcción de ciudadanía.

Esto cobra mayor dimensión si además se intentan pensar acciones afirmativas en relación con la población indígena y afroecuatoriana, ya que en esos casos los niveles de maltrato -según sean los actores que opinan al respecto– pueden ser mayores. La negación o la falta de reconocimiento de la existencia de discriminación por parte de la propia estructura del RC es de significativa importancia, ya que ninguna respuesta a favor de eliminar las formas de discriminación es posible si no se reconoce la existencia del problema.

Por lo tanto parece evidenciarse que se requiere en este caso movilizar dispositivos de reforma de los marcos legales; implementar estrategias de fortalecimientos y reingeniería en los aspectos tecnológicos, administrativos, de procedimientos y de financiamiento del RC; así como también impulsar acciones de sensibilización y recalificación del personal, en pos de convertir al RC en una institución que contribuya a la construcción de ciudadanía con equidad y transparencia, en un marco de eficacia y eficiencia.

### **Opinión del Registro Civil sobre el subregistro de personas**

En cuanto al estado de situación del registro y documentación de personas en Ecuador, los datos aportados por los responsables del RC entrevistados indican lo siguiente:

- Aproximadamente 1.5 millones de personas nacidas en Ecuador no han sido registradas (casi el 10% de la población).
- El subregistro e indocumentación es más alto entre las poblaciones que residen en zonas geográficamente alejadas de las sedes cantonales del RC, que son

predominantemente pobres y pertenecen a comunidades indígenas y afroecuatorianas.

- Las inscripciones tardías de adultos –muy frecuentes en las zonas de frontera- son las que “más perforan” la seguridad del RC, ya que por esta vía se emiten documentos a extranjeros con la presentación de documentación de dudosa autenticidad (una declaración jurada de dos testigos que confirman que la persona es quien dice ser).

Desde la perspectiva de los responsables del RC, los cuatro problemas que inciden en el subregistro y la indocumentación son:

- La inadecuación de la Ley del RC a la realidad de las poblaciones, y fundamentalmente de los grupos más desfavorecidos.
- La inadecuación de la Ley de RC, respecto de la Constitución Nacional, en la que se garantiza el derecho a la identidad de todos los ecuatorianos. Por lo tanto, la aspiración del director del RC es modificar la ley y hacer que la mayoría de los trámites sean gratuitos (por ejemplo la inscripción tardía requiere un acta ante un notario cuyo costo asciende a US\$20).
- El costo de los trámites y servicios del RC, y
- La inaccesibilidad geográfica, que afecta predominantemente a los indígenas y afroecuatorianos.

A su vez afirman que no existe discriminación en el acceso a la documentación por condición étnica, sino que la condición étnica está estrechamente vinculada a localizaciones alejadas y a situaciones de pobreza.

### **El Registro Civil y los circuitos de información para el registro de personas y la cedula**

El Registro Civil participa en un Convenio Tripartito con el INEC y con el Ministerio de Salud, a partir del cual se generan los datos referidos a las variables socio-demográficas básicas de la población y los circuitos de información para el adecuado registro y procesamiento de la información de hechos vitales de la población.

Respecto a los datos referidos al registro de nacimientos, el Ministerio de Salud genera la información de base a través de los certificados de nacidos vivos que confeccionan los profesionales de la medicina en los establecimientos públicos y privados. El certificado de nacido vivo fue diseñado por el INEC, quién es el encargado de distribuirlo a las oficinas de salud.

Previendo la existencia de partos domiciliarios –fundamentalmente entre la población de más bajos recursos y la población indígena viviendo en zonas semi rurales– el INEC también proporciona el formulario para el certificado de nacido vivo a las oficinas del Registro Civil.

El circuito previsto para la inscripción/ registro de las personas es el siguiente:

- En el servicio de salud una enfermera, o una secretaria o un empleado de estadística de salud del hospital completa el formulario correspondiente al certificado de nacido vivo, y luego lo firma un médico.

- Una vez completado el formulario del certificado de nacido vivo, el adulto responsable se dirige a la oficina de Registro Civil.
- El RC ingresa la información, asentando prioritariamente los datos de filiación (nombre, apellido, fecha de nacimiento, nombre de los padres, sexo).
- A partir de ello el RC extiende “la partida de nacimiento”, que es el primer registro legal que acredita la existencia e identidad de la persona.
- Los formularios correspondientes al certificado de nacido vivo son enviados por las oficinas del RC (cantorales a las provinciales) a las oficinas del INEC en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato en las que se codifican los formularios, se los digita, valida y luego se los envía al INEC central.
- A su vez en las oficinas del RC se asienta la información en un libro y en unas tarjetas índice. Estas tarjetas se envían y almacenan en el RC Central.

En la opinión de los responsables de las Estadísticas Vitales y del INEC, los nudos críticos que presenta este mecanismo son los siguientes:

- Información incompleta; es decir mucha de la información solicitada en el formulario no es completada en el hospital (por ejemplo peso y talla del recién nacido en general viene en blanco), dificultando la calidad de las estadísticas vitales. Esto hace que esta información no se publique dado que no es confiable.
- Registro incompleto de los datos en el RC, que prioriza solo los datos de filiación.
- Escasa informatización del RC, lo que hace que el proceso sea lento y se produzcan inconsistencias entre la información que llega en los formularios de certificado de nacido vivo al INEC y la información que almacena el RC a través de las fichas índice.
- Débil control y chequeo sobre los procesos de registro de información.
- Demoras en la entrega y recepción de la información en las oficinas del RC cantorales y provinciales.
- No se elabora en el RC Central un consolidado de la información a nivel nacional.
- Al no existir este consolidado en el RC, el INEC no tiene otra base de referencia con la cual verificar su propio procesamiento de la información.

Consideran que la situación descrita amerita:

- El rediseño de los mecanismos y circuitos utilizados hasta el presente, simplificando el proceso.
- Contar con asistencia técnica experta para mejorar los procesos y los contenidos del levantamiento de información como modo de fortalecer la calidad de las estadísticas vitales y de salud.
- La revisión y discusión sobre los propios contenidos del formulario del certificado de nacido vivo.
- Concientizar a los organismos del Estado respecto al valor de las estadísticas nacionales y al uso estratégico de la información estadística.
- Mejorar los niveles de coordinación entre los organismos que producen información (RC, SELBEN, INEC, Ministerio de Salud).
- Fortalecer el RC.
- Avanzar hacia el otorgamiento de un “documento único gratuito al nacer”.

## **Las Brigadas Móviles y el RC**

Las autoridades actuales del RC no participaron de las instancias iniciales de diseño e implementación del PJDI hoy Programa de Registro y Cedulación.

Desde la perspectiva de los responsables del RC respecto al Convenio por el cual el RC asume una responsabilidad de ejecución de la estrategia de las Brigadas Móviles, éste es un buen intento de acercamiento del servicio a la gente, ya que es el RC el que se traslada. Además, se garantiza la gratuidad de los trámites de inscripción, registro y documentación de primera vez.

Sin embargo, el Director<sup>7</sup> del RC expresa algunos desacuerdos respecto a las incumbencias y competencias del RC en el marco del Comité Político y Técnico del Programa y sobre la efectividad de la implementación de dicho Convenio. Considera que el RC debería tener mayor ingerencia en la planificación de las acciones ya que es la institución clave para el desarrollo de los operativos (aporta los recursos humanos).

Por otro lado, el responsable del RC informa que paralelamente al Convenio referido y en el marco del Programa de Registro y Cedulación, el RC implementa a su vez sus propias brigadas a demanda de las provincias y cantones. En estos casos los trámites de inscripción y documentación no son gratuitos, sino que se acerca el servicio pero se continúan arancelando las prestaciones tal como lo indica la operatoria habitual del RC.

Cabría analizar si esta doble modalidad de implementación de un mismo mecanismo de provisión del servicio de registro y documentación –Brigadas Móviles gratuitas y Brigadas Móviles aranceladas- introduce inequidades y confusiones entre la población, y si por otra parte no genera contradicciones dentro de la estrategia global del gobierno y deteriora aún más la imagen del propio RC.

### **Síntesis y conclusiones**

Los datos y opiniones aportadas por los responsables del Registro Civil y los organismos que capturan y procesan información vinculada con el registro de personas nos permiten identificar algunos ejes nodales en procura de pensar estrategias de optimización de los mecanismos de registro de nacimientos y documentación.

- Se observan debilidades en los sistemas de captación de información que implican baja calidad y confiabilidad de los datos y la dificultad de su verificación y contrastación, por incompatibilidad entre las bases de los diversos organismos que intervienen en el levantamiento y procesamiento de la información.
- En lo referente a los circuitos administrativos previstos para el envío y recepción de los datos capturados a través del certificado de nacido vivo, se observan demoras y falta de controles que contribuyen a dificultar el procesamiento de información con estándares de calidad.

---

<sup>7</sup> Su designación a cargo del RC es reciente; solo desde hace dos meses está en funciones. Cabe señalar que es un funcionario con experiencia en la gestión de una empresa privada y no en la administración pública.

- Se evidencia la necesidad de diseñar modalidades de trabajo articuladas vertical y horizontalmente entre los organismos responsables de la captura y procesamiento de información referida a hechos vitales e incrementar la difusión y conocimiento del valor estratégico de la información estadística para la toma de decisiones en todos los ámbitos y niveles de gobierno.
- El estado de desfinanciamiento del RC y la desactualización de sus procedimientos y equipamiento son problemas clave que requieren ser resueltos para enfrentar acciones en busca de eliminar el subregistro de personas. Uno de los factores asociados que se mencionan como condicionantes del subregistro es el costo de los trámites, fundamentalmente cuando ocurren inscripciones tardías.
- Se sugiere por tanto analizar alternativas de financiamiento del RC que provengan de otras fuentes. Así se podría avanzar gradualmente hacia la gratuidad de la cédula, constituyendo a este documento en documento único de identidad lo cual contribuiría a simplificar procesos. Esto es factible, tal como lo demuestra la estrategia de las Brigadas Móviles..
- Es conveniente desarrollar estrategias de recalificación del recurso humano del RC, sensibilizar y capacitar respecto a las buenas prácticas y transparencia en la gestión, así como también mejorar la atención al público, poniendo énfasis especialmente en situaciones de discriminación y de maltrato.

Respecto a la participación del RC en el PRyC, se sugiere coordinar estrategias de intervención (Brigadas del RC y Brigadas en el marco del Convenio del ex PJDI), generar consensos y nuevos acuerdos y compromisos de trabajo que atiendan a las necesidades y posibilidades de los organismos involucrados y a las nuevas propuestas de las autoridades actuales.

## **VI. LOS GOBIERNOS LOCALES Y SU CONOCIMIENTO Y OPINIÓN SOBRE EL SUBREGISTRO DE NACIMIENTOS Y LA DOCUMENTACIÓN**

---

### **Buenas prácticas en el nivel local**

La intención de abordar el análisis de la problemática del subregistro y la indocumentación desde la perspectiva de los gobiernos locales fue la de recuperar iniciativas y buenas prácticas que puedan ser útiles para aportar a la optimización de las estrategias de resolución del subregistro y la indocumentación. Esto permite analizar adicionalmente modalidades de articulación y coordinación de la política pública entre los distintos niveles jurisdiccionales.

Se seleccionaron tres municipios en base a criterios establecidos por la Representación del BID en Quito: el Municipio de la Ciudad de Quito (ciudad capital del país ubicado en la Provincia de Pichincha), el Municipio de Otavalo y el Municipio de Cotacachi (ambos en la Provincia de Imbabura). En el primero habita una importante proporción de población afroecuatoriana, el segundo es predominantemente indígena y en el tercero predomina la población indígena, aunque también se identifica aproximadamente un 5% de población afroecuatoriana.

Estos tres municipios representan ciudades de diferente tamaño y complejidad y presentan diferencias en cuanto a la estructura organizativa de sus burocracias, así como en cuanto al nivel de recursos económicos de los que disponen. Tanto Otavalo como Cotacachi han implementado modalidades de gestión participativas. En el primer caso han gestionado acciones específicas con el fin de mejorar el acceso de su población al servicio del Registro Civil y por lo tanto, regularizar y disminuir situaciones de subregistro e indocumentación. Quito ha avanzado en la elaboración de un plan de acción destinado específicamente a la atención de la población afroecuatoriana con una modalidad de consulta a las organizaciones representativas.

### **Municipio de Quito**

Existe en el Municipio de Quito, dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, un Programa de Desarrollo Afroecuatoriano. Se entrevistó a su Coordinador Técnico junto con un asesor de la Secretaría. Este informante señaló que desde hace aproximadamente diez años se inició un proceso de organización del pueblo negro que puso en evidencia la existencia en la ciudad de Quito de población afro y de sus condiciones de vida, caracterizadas por la pobreza y la ilegalidad. A partir de ello, desde el gobierno local se implementaron acciones para otorgarle existencia legal a esta población<sup>8</sup>.

Entre el 2005 y el 2006 se realizó un diagnóstico participativo sobre la situación del pueblo afro en Quito, mediante grupos focales, encuestas y asambleas con organizaciones de la sociedad civil. Como resultado se desarrolló un Plan Estratégico de Desarrollo del Pueblo Afro, que será presentado públicamente en el mes de octubre de 2007, y cuyas metas alcanzan al 2015.<sup>9</sup>

#### ***Caracterización de la situación de los afro en Quito***

- Existe una alta correlación entre la pobreza y la pertenencia étnica. Entre el pueblo afroecuatoriano, el 71% tiene necesidades básicas insatisfechas, es decir es pobre estructural.
- Predomina un estereotipo que asocia negritud y pobreza con lo delictivo. Frente a ello, uno de los mecanismos de defensa y protección de los afros ha sido justamente documentarse para evitar ser encarcelados en forma indiscriminada.

---

<sup>8</sup> El municipio promulgó una Ordenanza Metropolitana para la Inclusión Racial con Enfoque Étnico Cultural del Pueblo Afroecuatoriano, la cual tiene dos capítulos esenciales: uno referido al acceso de los afroecuatorianos a los derechos económicos, sociales y culturales y otro referido a la creación del Consejo Metropolitano para la Eliminación de la Discriminación Racial, integrado por un representante del Gobierno local, uno por el pueblo negro, uno por la población indígena, un representante de otras etnias y uno de la Secretaría de Desarrollo Social. El objetivo de dicho Consejo es dar cumplimiento a la Convención Internacional contra toda forma de Discriminación y al Plan de Acción de Ciudades contra el Racismo.

<sup>9</sup> Por razones de confidencialidad, la consultora no pudo acceder al documento del mencionado Plan.

- Si bien el subregistro de personas y la indocumentación no alcanzan magnitudes importantes en Quito<sup>10</sup>, esta problemática se concentra en la población de adultos mayores afroecuatorianos. No se cuenta con estadísticas que permitan dimensionar el número de adultos mayores afroecuatorianos quiteños que no tienen documento, pero por observación y condiciones históricas consideran que es un problema a atender y resolver, dado que estas personas quedan excluidas de algunos beneficios sociales, tales como, el Aseguramiento Universal de Salud.
- En la población afroecuatoriana de la tercera edad, se dan dos situaciones: los que nunca se registraron y no necesitaron acreditar identidad mediante un documento para desarrollar su vida productiva o para recibir beneficios por parte del Estado y los que fueron registrados hasta con cinco nombres diferentes, dado que muchos años atrás las personas podían ser registradas por la simple declaración o palabra de un vecino o familiar en quién se delegaba ese trámite.
- Destacan los efectos positivos respecto del registro y documentación que han tenido las nuevas modalidades de selección de beneficiarios que han adoptado los programas sociales del gobierno nacional, tales como el Bono de Desarrollo Humano, el Seguro Campesino y otros. La gente ha comenzado a “demandar” documento de identidad, al establecerse como requisito básico para acceder a un beneficio social.

### ***Opinión y vinculación del Municipio con el Registro Civil***

Los funcionarios entrevistados mencionan que en las oficinas del RC no existe discriminación para la obtención del documento, sino un maltrato generalizado, y esto se constituye en un obstáculo para las personas pobres en general, sean mestizas, indígenas o afro.

El maltrato generalizado se agrava si se trata de un indígena o un afro. Y es mayor aún la discriminación en el caso de las mujeres. La mujer afro sufre triple discriminación: por ser pobre, por ser mujer y por ser negra.

El municipio no tiene ningún tipo de vinculación con el RC. Afirman que si bien en Quito hay tres oficinas del RC, estas no son suficientes, y son desbordadas por la cantidad de población que tienen que atender. Desde su perspectiva, los gobiernos locales y en particular el Municipio de Quito podrían articular y coordinar esfuerzos con las oficinas del RC en pos de brindar mejores servicios a los ciudadanos.

### ***Acciones y propuestas del Municipio***

Una de las modalidades que proponen como modelo a replicar para abordar el tema del registro de personas y la documentación es la creación de las Casas de Equidad y Justicia, que han tenido como finalidad acercar servicios jurídicos y administrativos a los ciudadanos -en particular a los más pobres- siendo por ello espacios propicios para

---

<sup>10</sup> Desde la esclavitud los negros esclavos eran registrados como pertenecientes a un señor; si no estaban registrados no pertenecían a nadie, lo cual era una situación más desventajosa aún. Esa condición fue creando una pauta de registro de personas en la conciencia afro.

articular acciones de registro y documentación de personas en forma coordinada con el RC.

## **Municipio de Otavalo**

El Municipio de Otavalo ha sido el primero en tener un alcalde electo originario de la comunidad indígena. Asumió su primer mandato hace siete años y fue reelegido cumpliendo su segundo mandato al frente de la alcaldía otavaleña.

Otavalo tiene aproximadamente 100 mil habitantes de los cuales el 52% es población indígena y el 48% mestiza. A su vez, la población indígena se distribuye casi por mitades (como el total de la población del municipio) entre las áreas rurales y urbanas. En los últimos años ha sido creciente el desplazamiento de los indígenas hacia el casco urbano de la ciudad.

La gestión local está basada en un modelo de consulta ciudadana, con el propósito de construir puentes entre la ciudadanía y el gobierno local, desde una perspectiva participativa y de corresponsabilidad, y revalorizando sus propias culturas y prácticas ancestrales. Es decir, enfatiza la garantía de derechos y del cumplimiento de deberes.

Se elaboró a través de asambleas un Plan de Vida de Otavalo, que es el Plan de Desarrollo Cantonal<sup>11</sup> en el cual se priorizaron en forma consensuada con la comunidad las líneas de trabajo destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (alcantarillado, agua potable, electricidad, etc.).

### ***Subregistro de personas y la relación con los programas sociales y el Registro Civil***

Los programas sociales nacionales dieron un impulso a la documentación de las personas, aunque el municipio en la actualidad no le ha dado la misma prioridad. La entrevistada manifiesta no contar con datos precisos sobre la envergadura del subregistro y la indocumentación, pero indica que la exigencia del Ministerio de Educación de presentar la inscripción y la cédula de los niños para ingresar y permanecer en el sistema educativo promovió una mayor predisposición a regularizar situaciones de documentación.

Desde 1990 existe en Otavalo una oficina de RC, pero solo hacía inscripciones, ya que la cedulación se realizaba en Ibarra (ciudad capital de la Provincia de Imbabura). Por solicitud del alcalde se instaló en el 2005 la oficina del RC con la plenitud de sus facultades, de modo tal que las personas actualmente pueden cedularse en la ciudad sin tener que trasladarse. Esto también contribuyó a disminuir el subregistro y la indocumentación.

---

<sup>11</sup> En el marco de ese proceso participativo se generó la cláusula “60%-40%”, que implica que la población de la zona urbana contribuye con el 60% del costo de las obras y el municipio aporta el 40%. De ese modo se puede realizar el conjunto de las obras y se puede favorecer a la zona rural (con población de menores ingresos) con una cláusula “25%-75%”.<sup>11</sup> Es decir que este cofinanciamiento introduce esta noción de corresponsabilidad entre ciudadanos y estado, satisfaciendo las necesidades colectivas especialmente las vinculadas con la convivencia urbana. Se alcanzó un 97% de cobertura en agua potable y un alto impacto sobre las condiciones de salud de la población.

Señala tres aspectos como determinantes de la disminución del subregistro: la oficina del RC instalada en el municipio, la exigencia de presentación de documentos para trámites locales y las exigencias del Bono de Desarrollo Humano<sup>12</sup>.

### ***Cultura indígena y documentación***

La vice alcaldesa considera que la exigencia de un documento de identidad es algo ajeno a la cultura indígena. Para estas poblaciones el factor de identidad es la comunidad y dentro de la comunidad no necesitan acreditar otra identidad.

Documentarse es una obligación que impone el Estado para acceder a algo, que es percibido de manera diferente, según se trate de población rural viviendo en sus comunidades o de grupos urbanos integrados a la lógica occidental. Entre los primeros, la vida dentro de sus comunidades provee relaciones personales y de solidaridad que son suficientes para desarrollar sus vidas, y en ese contexto el documento de identidad es algo irrelevante que no aporta ningún valor agregado.

Entre los indígenas urbanizados que comercializan sus artesanías y su música en el exterior, tener una cédula se ha convertido en un requisito indispensable. Ellos han incorporado un concepto de ciudadanía occidental y mestiza para integrarse al circuito comercial cultural internacional.

### ***Acciones y propuestas del municipio***

Como se señaló anteriormente, la acción específica de mejoramiento del registro de personas y documentación, fue la de gestionar una oficina local del Registro Civil con facultades plenas, acercando en forma permanente el servicio público a la gente.

Un aspecto pendiente, señalado por la vice alcaldesa, es el referido a la relación entre el Hospital Municipal y el RC. El primero sólo se limita a informar sobre la necesidad de realizar la inscripción de los niños para poder acceder a beneficios sociales. En ese sentido realiza un aporte sustantivo de información para el registro y documentación de los niños y niñas. La vice alcaldesa considera necesario pensar nuevas estrategias de articulación que acompañen de mejor manera a la población más pobre y con dificultades de conocimientos para realizar trámites administrativos.

Por otra parte, y como demostración de que ciertas modalidades de gestión de la política pública basadas en la consulta popular pueden arrojar resultados positivos, se puede mencionar el proyecto de reducción de la mortalidad materna con el apoyo de Care Internacional implementado en Otavalo. Su propósito era estimular el parto institucionalizado. A partir de ello advirtieron que uno de los motivos por los cuales las mujeres indígenas no concurrían a parir al hospital era por que las paredes de la sala de parto eran blancas y ese color en su cultura remite a la muerte. Por ello, se decidió pintar las paredes de colores y se capacitó a las parteras (indígenas) para una mejor profilaxis del parto, obteniendo resultados satisfactorios.

### **Municipio de Cotacachi**

---

<sup>12</sup> Los beneficiarios del BDH ascienden a aproximadamente 1400 y son prioritariamente indígenas.

El Municipio de Cotacachi tiene una población que asciende a 40 mil habitantes, de los cuales el 50% es mestiza, el 45% indígena y el 5% afrodescendiente. Sólo el 20% de su población es urbana, y en la zona rural (80% de su población) se diferencian dos áreas: la “andina” en la que habitan poblaciones indígenas y campesinas, y el “intag” en donde se asientan los afros y también población indígena y mestiza. Es la zona más inaccesible del municipio.

En este municipio el alcalde electo es representante de los pueblos indígenas y se encuentra ejerciendo su tercer mandato (fue elegido por primera vez en 1996). Ejerce un fuerte liderazgo y un modelo de gestión basado en la participación y en un enfoque de democracia integradora.<sup>13</sup>

Uno de sus objetivos fue cambiar la relación entre el estado local y los ciudadanos, desplazando la queja y el reclamo por la construcción conjunta y corresponsable. Así se diseñó el Plan de Desarrollo Cantonal de Cotacachi (1997), priorizando al ser humano en armonía con la naturaleza para lograr un desarrollo integral de las personas y de la comunidad. Este Plan se constituyó en la política económica, social y territorial del municipio.

Desde esta idea de corresponsabilidad se fue creando conciencia de ciudadanía, haciendo que los ciudadanos asuman su responsabilidad en el desarrollo de la ciudad y del municipio. En el 2000 se agrega al modelo de gestión la estrategia de Presupuesto Participativo, siendo Cotacachi el único municipio en el mundo que pone a discusión el 100% de los recursos de inversión. En el 2001 se realizó el primer presupuesto participativo, y a partir de allí todos los años se definen las prioridades en el marco del Plan de Desarrollo.

### ***Estado de situación del Registro Civil y el subregistro y propuestas de acción del municipio***

El subregistro de nacimientos e indocumentación no es una prioridad en la agenda del municipio, pero cabe aclarar que la persona entrevistada no disponía de datos específicos sobre esta temática. En Cotacachi siempre existió una oficina del RC pero la relación de la población con esta oficina siempre fue conflictiva, cuyo punto culminante fue una denuncia presentada por la Federación de Barrios<sup>14</sup> por casos de maltrato y discriminación de las mujeres pobres e indígenas. Si bien el municipio no tiene incumbencia sobre esta oficina, acompañó estas denuncias, que nunca obtuvieron una respuesta oficial del RC central. Sin embargo, por la presión y movilización social la situación de maltrato mejoró.

La entrevistada considera que debería haber una política pública de Estado dirigida a descentralizar la gestión en los gobiernos locales, con reglas claras y responsabilidades establecidas, y en ese marco sería importante que el RC estuviera a cargo de los

---

<sup>13</sup> También se desarrolló un intensivo plan de erradicación del analfabetismo, reduciéndolo del 24%, y al 3% en 2005, que es el límite inferior a partir del cual UNESCO reconoce la erradicación del analfabetismo. En función de ello fue declarado por la UNESCO Territorio Libre de Analfabetismo. También obtuvo el Premio Dubai de Buenas Prácticas por su estrategia de Democracia Participativa (2001).

<sup>14</sup> Esta Federación fue apoyada por el municipio y con el apoyo de la cooperación alemana se fortaleció su capacidad organizativa y su rol de “veedores sociales” de todas las instancias públicas.

municipios, conservando en el nivel nacional la instancia de centralización de información. Agregado a esto se debería trabajar articuladamente entre el hospital y el RC, cosa que sería posible si ambos dependieran del municipio<sup>15</sup>. De ese modo se podría proponer un circuito que obligara a la madre a volver al hospital acreditando la inscripción de sus hijos en el RC para acceder a algún beneficio de cobertura y atención de la salud del recién nacido.

La persona entrevistada tiene escasa información sobre las Brigadas Móviles. Informa que en Cotacachi se instaló durante dos días un operativo, pero esta fue una decisión no consensuada con el municipio. Estima que se cedularon aproximadamente 1000 personas, pero considera que esta estrategia no es sostenible en el tiempo. Propone la descentralización y redefinición de incumbencias de los municipios en relación con el RC.

### **Síntesis y conclusiones**

- No disponen de datos exactos y oficiales sobre subregistro, pero a partir de conocer y observar la realidad de sus municipios, indican que el problema existe y aunque no sea de una magnitud alarmante es necesario atenderlo dadas las nuevas formas de acceso a servicios del estado que requieren tener la identidad jurídica acreditada.
- Acuerdan en la necesidad de descentralizar el RC y ampliar su cobertura.
- Proponen la delegación de responsabilidades del RC en los gobiernos locales, con reglas claras y responsabilidades establecidas, como modo de acercar, hacer accesible y eficiente el servicio erradicando de ese modo el subregistro y la indocumentación.
- Acuerdan en la necesidad de articular y coordinar esfuerzos con las oficinas del RC en pos de brindar mejores servicios a los ciudadanos, creando modalidades para acercar los servicios jurídicos y administrativos -en particular a los más pobres- como por ejemplo Casas de Justicia, constituidas como centros de servicios para articular acciones de registro y documentación de personas en forma coordinada con el RC, y acompañar y asesorar a la comunidad (y en particular a los pobres, indígenas y afros) en temas legales y de derechos.
- También acuerdan en la necesidad de articular mediante mecanismos efectivos los establecimientos de salud y las oficinas del RC, para garantizar de mejor modo el registro oportuno de los nacimientos y las inscripciones de los niños, con procedimientos simples y ágiles.
- Opinan que una contribución de los municipios es establecer requisitos de presentación de documentos para trámites locales, en complementación con la prestación de un servicio oportuno y de calidad en el nivel local, lo que implica mayor descentralización del RC.

---

<sup>15</sup> En relación con la salud se dio respuesta a la demanda de recuperar y respetar la medicina ancestral de las poblaciones indígenas, adecuando e integrando el trabajo de las parteras indígenas al sistema de salud para lo cual se las capacitó y acreditó debidamente ante el Ministerio de Salud de la República

- Recomiendan conocer e incorporar las pautas culturales de la población indígena y afro para adecuar los servicios en un marco de respecto a la diversidad cultural y complementar con acciones concretas de inclusión a estas comunidades.

## **VIII. LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES: OPINIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y AFROECUATORIANA**

---

La cuestión afrodescendiente se incorpora a la agenda pública en los últimos 15 años, por impulso de las organizaciones de las comunidades negras para incidir en las formas de gestión del Estado y la sociedad, para el logro de la inclusión de la comunidad negra.

### **Las organizaciones sociales entrevistadas**

Las organizaciones representativas de la comunidad afroecuatoriana entrevistadas fueron Afroamérica, el Centro de Investigación de la Familia Negra (CIFANE), la Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi (FECONIC) y el Consejo Permanente de la Sociedad Civil de Esmeraldas. Sus objetivos son la lucha contra la discriminación, el desarrollo del pueblo afroecuatoriano<sup>16</sup> basado en la capacitación y la sensibilización de las comunidades negras para que puedan construir su propia perspectiva de desarrollo, y así lograr integrarlos a la sociedad ecuatoriana.

Las organizaciones representativas de las comunidades indígenas se sintetizan aquí en las opiniones de la Fundación ACT y del responsable de la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, la cual está integrada por personas representativas de organizaciones indígenas.

### **El subregistro de personas en las comunidades afroecuatorianas e indígenas**

Según los actores sociales entrevistados en Ecuador existe subregistro de la población afrodescendiente en las estadísticas oficiales, ya que la variable étnica no es incluida en las mediciones estadísticas. Los relevamientos que apelan a la “autodefinición” no son confiables, ya que el racismo condiciona a las personas en su autodefinición. Si bien el censo de población reconoce la existencia de 5,7% de población afro en Ecuador, las estimaciones de las propias organizaciones afroecuatorianas alcanzan a más de un 10% de la población total del país.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Tal como se ha observado hay diferentes formas de denominación que se utilizan indistintamente, frente a las cuales el consultor requirió la opinión de los entrevistados respecto de cuál de ellas los expresa más adecuadamente. Frente a ello explicaron que la noción “afrodescendiente” los aglutina en un movimiento internacional de reconocimiento de la existencia de la historia, la cultura y la diáspora de los afros; el término “negro” es aceptado y se reconocen en esa denominación. Con respecto al término “afroecuatoriano” es el que los reivindica y reconoce como ciudadanos ecuatorianos, y es por otra parte la denominación con la cual han sido reconocidos en la Constitución del país.

<sup>17</sup> Para resolver este vacío de información están participando en la preparación del Censo Nacional de Población del 2011, junto con INEC, CODAE, CODENPE y Naciones Unidas, revisando las modalidades para la correcta identificación de pertenencia étnica, y de ese modo poder lograr un correcto dimensionamiento de la población afroecuatoriana y también de la población indígena que también adolece de problemas de registro en los censos.

Entre las comunidades afroecuatorianas, la indocumentación y el subregistro eran común en generaciones anteriores, hecho que se ponía en evidencia a partir de la mayoría de edad de las nuevas generaciones, o bien cuando la escuela exigía la cédula, observándose la carencia de documentos de padres y de abuelos.

Predominaba en ambas poblaciones un modo de vida más comunitario en el cual el documento no adquiría un valor o no se presentaba como una necesidad para resolver las situaciones cotidianas de subsistencia, conviviendo esto con un alto nivel de analfabetismo y reglas más laxas por parte del Estado. Además, el carácter predominantemente rural, y en algunos casos el aislamiento geográfico de estas comunidades; así como el desarrollo de economías de subsistencia y del trueque, son elementos que influyen en sus modos de vida y en su relación de lejanía con el Estado.

En ambas comunidades, la situación de la mujer es de mayor desvinculación con el mundo público y el Estado. Predominan pautas de organización de la vida familiar y comunitaria en la cual la mujer atiende solo las cuestiones referidas al hogar, y en los casos en los que trabajan cuidando animales o atendiendo la producción de subsistencia, hacen cargo de la crianza y cuidado de los hijos y de la organización del hogar, sus tareas se desarrollan en el ámbito doméstico. Estiman que puede haber mayor indocumentación entre las mujeres que entre los hombres afroecuatorianos e indígenas.

La “identidad jurídica” que se otorga a través de un documento comienza lentamente a constituirse en un valor para estas comunidades, en la medida que perciben que acceder al documento implica “ser reconocidos” como ciudadanos y a partir de ello pueden exigir con más fuerza sus derechos.

Desde el punto de vista de las organizaciones, el acceso al documento de identidad es un acto de reconocimiento de ciudadanía, pero reconocen que no ha sido un tema que haya formado parte de su agenda. Algunas organizaciones exigen la cédula (estar documentados) a todos aquellos que desean ser miembros de la organización, efectuando de este modo una promoción de la necesidad y del valor agregado de la cedula.

### **Registro Civil y Programa de Cedulación: opiniones y propuestas**

Tanto las organizaciones afroecuatorianas como las indígenas opinan que las oficinas de Registro Civil son un obstáculo para ambas comunidades, dado que en ellas se viven situaciones de maltrato y de discriminación.<sup>18</sup> En el caso de la población indígena, no se comprende su lengua, no se les brinda información adecuada y por lo general experimentan diversas situaciones de incomodidad y de dificultad para la realización de los trámites. Afirman que este organismo requiere una reforma profunda, para recuperar el “sentido del servicio” que brinda, y para modificar sus esquemas operativos, mejorar su equipamiento y la calificación de su personal.

---

<sup>18</sup> Las organizaciones afroecuatorianas impulsan un proyecto de cupos de puestos de trabajo para afroecuatorianos en los organismos públicos, así como también insertar cupos en las prestaciones que el Estado brinda a través de sus programas.

Proponen modificar los mecanismos de registro y cedulaación, diseñando procedimientos más simples, y apelando a los dirigentes de las comunidades como “orientadores” o “facilitadores” de estos trámites. Esto requiere una articulación y coordinación con las organizaciones comunitarias pero también una articulación intraestatal (por ejemplo, Registro Civil y Secretaría de Pueblos).

Las organizaciones desconocen que haya habido acciones específicas sobre el acceso al documento y registro dirigidas a la población indígena por parte del Estado. Carecen de información sobre el programa de cedulaación y sobre la existencia de las Brigadas Móviles. Afirman que las organizaciones representativas de las comunidades no han sido convocadas ni informadas sobre esta estrategia<sup>19</sup>.

Al brindárseles información sobre la estrategia de las Brigadas Móviles, los dirigentes optan por adherir a otras modalidades que sean sostenibles en el tiempo, y que impliquen la construcción de una política pública permanente de acceso al registro y documentación. Retoman la idea de una reforma profunda del Registro Civil<sup>20</sup> para que cumpla con sus funciones adecuadamente y se haga concreto que el registro y documentación “*es un derecho de las personas y no algo que el gobierno da*”.

Consideran que las propias organizaciones podrían servir de enlace con el actor político-gubernamental responsable del registro y la cedulaación. Proponen para ello una mayor descentralización del Registro Civil, además de una capacitación y sensibilización del personal para la atención de la población indígena. Reconocen la falta de experiencia de trabajo conjunto entre Estado y sociedad civil; y valoran el apoyo que algunos organismos internacionales brindan a las organizaciones, para fortalecerlas en su capacidad de incidencia política a favor de los derechos del pueblo negro.

### **La perspectiva de la población indígena y afroecuatoriana**

Se realizaron nueve grupos focales en total distribuidos del siguiente modo: tres grupos focales con población indígena en la zona de Guamote (Riobamba), uno de mujeres, uno de hombres y uno de jóvenes de ambos sexos. En total asistieron 44 personas, 27 mujeres y 17 hombres, de los cuales 14 fueron jóvenes.

Se realizaron seis grupos focales con población afrodescendiente con el fin de captar las percepciones, valoraciones y opiniones de la población afro según su zona de residencia: zonas urbanas –Guayaquil- y zonas semi rurales –Valle del Chota-. Se

---

<sup>19</sup> Esta afirmación es aún más significativa si se tiene en cuenta que una parte de quienes la pronuncian integran actualmente la CODAE. Este organismo está adscrito a la Presidencia de la Nación, y sus autoridades actuales (dirigentes de la sociedad civil afroecuatoriana) desconocen los objetivos y modalidad de esta propuesta de cedulaación que está dirigida especialmente a las poblaciones más pobres y que coincidentemente son afroecuatorianos o indígenas. Cabe consignar que tampoco conocían ni tuvieron acceso al diagnóstico realizado sobre la situación de subregistro e indocumentación por el Observatorio de la Niñez de UNICEF.

<sup>20</sup> En la ciudad de Guayaquil el municipio decidió tomar bajo su responsabilidad funciones del Registro Civil ya que la Ley Orgánica Municipal lo habilita para ello y la Ley Nacional no se expide sobre la cuestión. En Guayaquil existe el Registro Civil Nacional y el Registro Civil del Municipio. A este se le reconoce una gestión más transparente y no corrupta, al haber eliminado a los “tramitadores” que son figuras típicas del Registro Civil del gobierno central, quienes ofrecen un “servicio rápido” a cambio de aranceles (no legales) y elevados para ser solventados por la población más pobre. También se expiden dos cédulas, una por el RC nacional y la otra por el RC municipal.

realizaron dos grupos con mujeres, dos con hombres y dos con jóvenes de ambos sexos. En total asistieron 86 personas, 61 mujeres y 25 hombres, de los cuales 30 fueron jóvenes.

### **Población indígena: formas de vida y la relación con el trabajo, la educación y la salud**

La vida de las mujeres indígenas gira en torno a la crianza de los hijos, al mantenimiento y cuidado del hogar, y al trabajo centrado fundamentalmente en la cría y cuidado de los animales. Esto les provee medios de subsistencia que no son suficientes para cubrir sus gastos de todo el año.

Es habitual que los esposos migren para trabajar en la agricultura y en la construcción (se trasladan a Quito, Cuenca, Guayaquil) en distintos momentos del año. *“Se acaba la plata y se tienen que volver a ir”*, de modo tal que esto se convierte en una rutina aceptada como medio de vida y de organización familiar. Por ello, las mujeres indígenas tienen la responsabilidad del hogar, cuidando y administrando los bienes y las provisiones, durante los períodos en que los maridos están fuera. Por lo general las mujeres trabajan la tierra y la cría de animales y los hombres *“salen”* a vender lo producido, si bien algunas mujeres participan junto a ellos en las ferias en las que comercializan su producción.

Sólo cinco de las mujeres presentes asistieron a la escuela (es decir al primer nivel de educación básica); éstas son las más jóvenes, quienes coinciden con las de mayor edad en que *“antes a los mayores (refiriéndose a sus padres) no les parecía importante que estudiaran”*, y además señalan que si se decidía que alguien en la familia fuera a la escuela se priorizaba al hombre dado que *“ellos son los que salían y salen a trabajar, en cambio las mujeres se casaban y no necesitaban la escuela”*.

En promedio las mujeres indígenas presentes tienen cinco hijos. La reproducción ha sido un eje significativo en sus vidas y esta función reproductora les otorga un lugar dentro de la comunidad. Entre las de mayor edad algunas tienen hasta 14 hijos y entre las más jóvenes, casi ninguna tiene menos de cinco.

Entre las mayores de 35 años, casi todas las mujeres tuvieron muy pocos controles del embarazo y sus partos ocurrieron en sus casas asistidas por parteras de la propia comunidad. Su primer contacto con el servicio público de salud ocurría después del nacimiento de los niños, asistiendo para realizar los controles de los niños durante los primeros seis meses. Las más jóvenes en cambio relatan experiencias de parto en el hospital público, considerando que ésta también es una costumbre que ha ido cambiando a lo largo del tiempo. También mencionan haber realizado algunos controles del embarazo, si bien indican que estos los realizaron en el período cercano al parto. Según los hombres indígenas sigue predominado el parto en las propias casas; aclarando que sólo *“los que vienen más complicados van al hospital, sino los tienen en sus casas”*.

### **Población afroecuatoriana: formas de vida y la relación con el trabajo, la educación y la salud**

La población del Valle del Chota mantiene pautas de vida comunitaria, apegada al trabajo de la tierra y las relaciones cara a cara, con una clara diferenciación de roles entre hombres y mujeres: los hombres trabajan y las mujeres atienden el hogar.

La mujer afroecuatoriana siempre estuvo vinculada al trabajo, no sólo en cuanto al cuidado de la casa, sino que también trabajaba con el hombre en la agricultura. Pero cuando esa producción dejó de ser suficiente para vivir, algunas mujeres tuvieron que salir a trabajar, en algunos casos con mejores oportunidades que los hombres, siendo empleadas domésticas o trabajando en el comercio.

En el caso de la población afroecuatoriana de Guayaquil, estas pautas han sido diluidas por la vida urbana, con el agravante de que en su mayoría han migrado o son hijos/as de migrantes de la zona de la Costa y han atravesado procesos difíciles de adaptación a la vida urbana.

En los grupos focales, tanto las mujeres como los hombres afirmaron que el machismo es muy fuerte en la cultura negra: *“En nuestra cultura siempre fue así: la mujer en la casa y el hombre en la calle”*. *“En nuestra cultura, la mujer nació para la olla y los platos”*. *“Ahora ya estamos en el mismo nivel, hombres y mujeres tenemos los mismos derechos”*.

Es común que los hombres tengan muchas mujeres, y las mujeres aceptan el adulterio. También se producen situaciones de violencia, pero las asocian a las situaciones de pobreza más que a los rasgos de su cultura. Consideran que se ha ido avanzando y que aunque el machismo persiste, las mujeres tienen más claros sus derechos y esto ha ido modificando la relación con los hombres en general y con sus parejas.

Si bien son crecientes los niveles de escolarización tanto de hombres como de mujeres afroecuatorianos, entre los que viven en zonas urbanas los varones tienden a trabajar en actividades informales, interrumpiendo tempranamente sus estudios, y las mujeres por el contrario continúan su escolarización hasta el nivel secundario.

Respecto de la atención de la salud predominan los partos institucionalizados, pero aún persisten prácticas de asistencia del parto domiciliario por parteras. Algunas organizaciones sociales afroecuatorianas están abordando la prevención y promoción de la salud en dicha población dado que –fundamentalmente entre quienes viven en zonas urbanas- se registra una alta incidencia de VIH y de embarazos adolescentes.

### **El subregistro de nacimientos y la indocumentación: opiniones de mujeres, hombres y jóvenes indígenas y afroecuatorianos**

Todos los hombres que asistieron a los grupos tenían documento (17 hombres indígenas y 25 hombres afro). Lo mismo sucedió entre las mujeres mayores de edad indígenas y afroecuatorianas (18 mujeres indígenas y 31 mujeres afro).

Entre los jóvenes, la mitad en ambos casos tenía documento y el resto no. Esto se debe a que participaron jóvenes menores de 18 años en los grupos de las dos poblaciones<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Las edades de los jóvenes en las dos poblaciones oscilaron entre los 13 y 26 años de edad.

En total asistieron 14 jóvenes indígenas y 30 jóvenes afroecuatoranas, distribuidos en forma equitativa por sexos en las dos poblaciones.

Según los jóvenes, la cédula es obligatoria a partir de los 18 años, pero indican que *“ahora se pide el documento cuando se pasa de la escuela al colegio”*, es decir antes de los 18. Sin embargo, algunos hombres indígenas y jóvenes afroecuatorianos afirman que desde hace unos años se saca el documento desde pequeños. Hay algo de confusión en esto ya que algunos dicen que se obtiene el documento al nacer, otros cuando se ingresa a la escuela, y otro grupo cuando los chicos están terminando el nivel de educación primaria o básica. Hay poca información respecto de cuándo es obligatorio el documento y sobre quiénes y cuándo lo pueden exigir. *“ahora se saca la cédula cuando son chicos, a veces cuando nacen, a veces en la escuela, es distinto, parece que hay que sacarlo dos veces, cuando se es chico y después renovarlo”*.

Tanto los adultos como los jóvenes, hombres y mujeres en las dos poblaciones tienen en claro la utilidad de la cédula de identidad, y enumeran los usos de la misma, afirmando que sirve para: identificarse, bautizar a los hijos, obtener un certificado de antecedentes, realizar escrituras de las tierras, hacer trámite en los bancos u obtener crédito, estudiar, votar, trabajar, y casarse.

Ambas poblaciones consideran que los problemas de indocumentación se concentran en las personas mayores. Muchos años atrás las personas solo se inscribían pero no llegaban a tener el documento. Se daban casos en que se inscribían más de una vez y se producían problemas por diferencias en los nombres.

Actualmente a las personas mayores les resulta muy difícil conseguir los papeles necesarios para obtener el documento –ya sea porque los han perdido o porque en el Registro Civil no los orientan y tampoco encuentran sus registros originales– razón por la cual tienen que acudir a abogados para realizar el trámite y eso es algo muy costoso que no pueden solventar.

Entre los afroecuatorianos, la migración agrava la indocumentación, porque es difícil pedir el registro original de una oficina de RC a otra de otra provincia y cantón. Los archivos son manuales, lo cual impide a los empleados encontrar los registros. Los casos que no se encuentran en su lugar de origen son enviados a Quito, y allí también es difícil realizar los trámites y saber qué hacer para recuperar los registros originales. Todo ello además implica un alto costo económico que en la mayoría de los casos no pueden afrontar.

En los casos de las poblaciones indígenas, se afirma que los partos domiciliarios no son un obstáculo para el registro de los nacimientos, ya que la partera hace un informe con el que las mujeres van al RC a registrar a los niños. Esto ocurre también entre las mujeres afroecuatorianas, ya que hay un porcentaje importante que tienen sus partos en sus casas, asistidas por parteras, quienes las proveen el certificado de nacido vivo.

Todas las mujeres de ambas poblaciones presentes en los grupos pudieron relatar el circuito o procedimiento que es necesario realizar a partir del nacimiento de un niño/niña. Todas saben que se les debe emitir un certificado de nacido vivo hayan o no tenido el parto en un hospital. De hecho, en ese primer contacto con el sistema público para realizar el primer control del niño, saben que tienen que solicitar dicho certificado.

También están informadas respecto de que puede registrar a los niños en forma gratuita hasta el mes de su nacimiento, y tratan de hacerlo en ese plazo de tiempo.

Entre las mujeres tanto indígenas como afroecuatorianas, a veces hay demoras en registrar a sus hijos por no querer asumir socialmente su condición de madres solteras. Esperan que los hombres reconozcan a sus hijos y en esa espera se les acaba el tiempo legal para registrarlos. Otro elemento que contribuye a las inscripciones tardías es que los hombres se desplazan habitualmente para trabajar a otras ciudades, estando a veces varios meses fuera de las comunidades.

Los hombres entrevistados reportaron desconocer el funcionamiento del Registro Civil. Cuando necesitan documentos para algo muy urgente o importante, tienen que recurrir a abogados. De ese modo un trámite puede llegar a costarles hasta 120 dólares. Consideran que no hay información clara respecto de cuáles son las tarifas reales del RC, lo que permite la discrecionalidad de los empleados y el trato discriminatorio. Hay abusos y acuerdos espurios entre los empleados del RC, los abogados y los “tramitadores”: *“se aprovechan de la gente y más de los que vivimos en el campo”, “a los indígenas siempre les cobran y les cobran más”*.

La mayoría de las personas entrevistadas afirmaron que en las oficinas del RC se viven situaciones de discriminación y maltrato prioritariamente frente a los pobres, los indígenas y los afroecuatorianos. Afirman que a veces *“sientan temor de ir al RC”, se sienten rechazados<sup>22</sup> y no respetan en esas oficinas los nombres que son valorados en sus comunidades. Manifiestan cierta impotencia frente a esto, porque opinan que “no hay donde reclamar, solo acatar eso”. “En el Registro Civil todos los que atienden son mestizos y nos tratan mal, porque somos del campo...porque hablamos quichua”. “No hay maestros negros, no hay médicos negros, no hay enfermeras y a veces si las hay te tratan peor porque intentan no parecer negras. Los mestizos viven en la ciudad y los indígenas en las comunidades, y como no hablamos bien castellano los mestizos nos discriminan...hay desigualdad”*.

También hay acuerdo respecto de que el Programa Bono de Desarrollo Humano hizo que muchas mujeres tuvieran que regularizar su situación, pero insisten en que: *“hubo muchos casos que no lo pudieron cobrar por eso y lo perdieron”,* indicando además que *“nadie dijo cómo hacer, las mujeres iban al Registro Civil pero siempre tienen dificultades con los nombres, los anotan mal, hay diferencia en como sale el nombre en el Bono y el nombre que tienen en la cédula y por eso lo pierden, no pueden hacer nada”*.

En general, tanto hombres como mujeres y jóvenes indígenas y afro desconocen al igual que las mujeres que existen iniciativas, como las Brigadas Móviles, para garantizar el acceso a la cedula en forma gratuita a las poblaciones que viven en zonas inaccesibles.

### **Propuestas de la población**

Las personas entrevistadas ofrecieron las siguientes sugerencias para mejorar el proceso de cedula en forma gratuita a las poblaciones que viven en zonas inaccesibles:

---

<sup>22</sup> En el caso de los indígenas no los comprenden porque no hablan el castellano en forma fluida.

- Consideran que la cédula de identidad debería ser gratuita.
- Solicitan que el gobierno designe abogados en el Registro Civil para hacer los trámites necesarios en forma gratuita, evitando de ese modo prácticas corruptas y abuso por parte de los empleados y abogados.
- Consideran imprescindible realizar controles periódicos –por parte del Estado y de la sociedad civil- y aplicar sanciones a los empleados del RC corruptos o que discriminan y maltratan.
- Proponen crear Defensorías del Pueblo a nivel cantonal, que velen por la promoción, el ejercicio, y la divulgación de los derechos de los indígenas y de los afroecuatorianos.
- Proponen la realización de campañas de información sobre la importancia del documento y los reglamentos sobre el mismo.
- Proponen formalizar acuerdos de trabajo entre las promotoras de salud (de la comunidad negra), las parteras (de las comunidades indígenas) y el RC, para erradicar el subregistro y la indocumentación.
- Sugieren sensibilizar a las madres para que acepten inscribir a sus hijos sin el reconocimiento de sus parejas.
- Proponen documentar a las personas de la tercera edad en forma gratuita y flexibilizando los requisitos para ello.

### **Síntesis y conclusiones**

Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas:

- Reconocen el valor de ciudadanía que el documento de identidad ha adquirido a partir de las nuevas modalidades de implementación de programas sociales que habilitan el acceso a beneficios y servicios del Estado.
- Coinciden en que actualmente el Estado ha convertido al documento en una exigencia, ya que de ello depende el acceso a programas sociales y a beneficios sociales (salud, educación, seguro social, tierras, etc.). A ello se suma la mayor urbanización de la población afro y una mayor inserción en el sistema educativo, mejorando su nivel de instrucción y la valoración de la importancia del documento.
- En ambos casos (afros e indígenas) reconocen la existencia del problema del subregistro y la indocumentación pero no disponen de datos objetivos estadísticos sino de apreciaciones generales sobre la situación de la población, a través de su contacto directo con ella.
- A su vez acuerdan que, si bien éste era un problema común en generaciones anteriores, actualmente los niveles de analfabetismo (10% aproximadamente entre

los jóvenes afroecuatorianos de la zona rural) tienden a disminuir a partir de la mayor incorporación de niños/niñas y jóvenes afro e indígenas en el sistema educativo.

- Acuerdan que en la actualidad la población afro e indígena está más consciente de la necesidad del documento (la cédula) como un mecanismo que permite acceder a beneficios del Estado.
- Coinciden respecto de la caracterización del maltrato experimentado por las personas en las oficinas del Registro Civil, y en el agravamiento de estas situaciones en el caso de personas afroecuatorianos e indígenas pobres.
- En ambos casos se carece de información precisa que permita dimensionar el problema del subregistro y la indocumentación.
- Reconocen que éste no ha sido un tema incorporado en las agendas de las organizaciones, pero identifican oportunidades para introducir el tema en sus diversos proyectos sociales y desde los cuales podrían aportar a la concientización sobre la importancia del documento de identidad y diseñar acciones específicas de acompañamiento de las comunidades para el acceso al registro y documentación.
- No disponen de información respecto de las acciones desarrolladas por el Estado en relación con el tema del subregistro de nacimientos y la indocumentación.
- Coinciden en sus opiniones respecto de las Brigadas Móviles y del PRyC considerándolos una estrategia puntual no sostenible en el largo plazo.
- Consideran importante fortalecer espacios de trabajo conjunto entre Estado y sociedad civil.
- Acuerdan en la necesidad de implementar una política pública permanente que garantice el acceso al registro de los nacimientos y a la documentación basada en una reforma del RC y en un cambio en la calidad de la prestación de los servicios del Estado. Consideran que esto generaría una mayor adhesión de la población al Estado y una mayor legitimación del Estado ante la población, que le permitirá exigir en la medida en que brinde mejores servicios con mayor equidad.

### **La población indígena y afroecuatoriana:**

- Dispone de información diversa respecto de la documentación, dado que ésta no es comunicada con claridad por los responsables de esta temática (Registro Civil, escuelas, centros de salud, medios de comunicación local, etc.). De este modo se genera la sensación en la población de la falta de reglas claras.
- Respecto del maltrato en los servicios públicos en ambas poblaciones y entre los distintos sexos, opinan que los propios funcionarios no están capacitados para atender a las diversas poblaciones. Hace falta mucha capacitación para que esos

niveles de discriminación se eliminen, así como para que la población afroecuatoriana y la indígena conozcan más sobre las leyes y sobre sus derechos.

- Valora la gratuidad, la flexibilización de procedimientos y requisitos y el acercamiento físico del servicio a través de Defensorías o de trabajo articulado con referentes de las comunidades para resolver el problema del subregistro y la indocumentación.

La cuestión de la discriminación y el maltrato surge como crucial para mejorar la relación de estas poblaciones con el Estado. Por lo tanto parece importante desarrollar acciones que mejoren la calidad de la atención en general y preferencialmente en relación con la población indígena y afrodescendiente. Al mismo tiempo, la incorporación de figuras orientadoras dentro del RC y en los establecimientos de salud, que hablen la lengua y conozcan las pautas culturales de estas poblaciones serían bien evaluadas y valoradas por las mismas y mejoraría significativamente la aplicación y cumplimiento de los procedimientos para la correcta y oportuna documentación de las personas.

Promover y aplicar modalidades de trabajo articulado y coordinado entre RC, parteras, promotoras de salud y redes sociales existentes, aplicando un plan de trabajo consensuado, puede ser una estrategia complementaria que apunte a instalar prácticas permanentes de optimización del registro de nacimientos y la inscripción y documentación de los niños y adultos.

## **IX. PROPUESTAS, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES**

---

A continuación se exponen las principales sugerencias y recomendaciones que desde el punto de vista de la consultora surgen de los datos, opiniones, percepciones y valoraciones de los actores contactados, acerca del estado de situación del registro de personas y la indocumentación, y de las estrategias pertinentes para trabajar en la reducción y eliminación de esta problemática.

Las sugerencias y recomendaciones se organizan en tres bloques temáticos: el primero, referido a los aspectos institucionales; el segundo, sobre aspectos de la metodología de registro y cedulação implementada; y el tercero, destinado a sugerencias de estrategias complementarias que tienen por objetivo contribuir a la formulación de una política global e integral, que potencie el logro de resultados efectivos para procurar el registro y cedulação de toda la población ecuatoriana.

### **Sobre los aspectos institucionales**

#### ***Aspectos positivos identificados***

- Se han producido avances sustantivos entre 2005 y 2007 con relación al incremento de la cobertura de registro y cedulação, a partir de la creación del Programa Juntos por el Derecho a la Identidad y del Programa de Registro y Cedulação.
- La decisión política de colocar el Programa de Registro y Cedulação en el más alto nivel de decisión del Poder Ejecutivo Nacional (la Vicepresidencia de la Nación) es

una señal clara de la voluntad y compromiso político del Gobierno ecuatoriano con relación a esta problemática.

- Los equipos técnicos conformados para el desarrollo de las Fases I y II del Programa han consolidado una experiencia que permite reflexiones críticas y capacidad de propuestas para mejorar las estrategias hasta ahora implementadas. También es destacable la manifiesta predisposición a incorporar nuevos aportes y modalidades de trabajo que sean coherentes con los ejes prioritarios del Programa (ejercicio de derechos, equidad en el acceso, gratuidad), y que a su vez permitan una mayor eficacia, eficiencia y efectividad de las acciones.
- Hay un alto compromiso de los funcionarios de las distintas áreas de gobierno involucradas en el Programa de Registro y Cedulación con el cumplimiento de las metas de corto y mediano plazo y con el logro de la cobertura total de registro y cedulación.

### ***Aspectos a fortalecer***

- Los sistemas de información estadística referidos al subregistro de nacimiento son incompletos. Por lo tanto requieren una revisión y optimización incorporando la medición de la etnia y procesando la información según sexo, para el conjunto de la población.
- El Registro Civil es una pieza clave en cualquier proceso de mejora de la accesibilidad al registro de personas y la documentación, pero es necesario mejorar la prestación del servicio público: reestructurando las modalidades de financiamiento, abordar el grave problema de prácticas clientelares y poco transparentes por parte de los “tramitadores” lo cual genera una mala imagen pública del RC. También se requiere adecuar los perfiles de los recursos humanos, actualizar las modalidades de trabajo, y capacitarlos hacia una adecuada atención al público tomando en cuenta el carácter étnico de la sociedad ecuatoriana.

### ***Recomendaciones***

- Fortalecer y mejorar el sistema de estadísticas sociales y de salud, así como los mecanismos de coordinación entre el Registro Civil, el INEC, el Ministerio de Salud y el SELBEN.
- Aumentar y mejorar la difusión y circulación de información sobre el subregistro y la indocumentación, contribuyendo a la visibilización del problema tanto dentro del Estado como en el conjunto de la sociedad civil.
- Realizar talleres de trabajo con las diversas áreas del Ejecutivo Nacional, para identificar nuevos aportes y contribuciones no previstas inicialmente y para trabajar transversalmente esta problemática.
- Fortalecer la gestión pública, realizando una revisión y análisis de las competencias, roles, funciones de cada área y de los canales de comunicación y articulación para la gestión.

- Fortalecer el RC para optimizar la prestación del servicio con equidad y atención a la diversidad. Ese proceso de fortalecimiento se refiere al equipamiento, el modelo de gestión y la calificación del recurso humano. Un eje central de este último aspecto es la sensibilización y formación en el enfoque de derechos, género, la no discriminación y el respeto de la diversidad cultural.

### **Sobre la metodología de registro y cedulaación**

#### *Aspectos positivos identificados*

- Se ha producido un importante avance a través de ambos Programas, ya que su diseño operativo se basa en una estrategia desconcentrada que tiene como soporte las Brigadas Móviles y un proceso de trabajo cooperativo y consensuado con actores sociales locales.
- A través de esta metodología se garantiza el acceso de la población, llevando el servicio allí donde el problema existe.
- Las Brigadas Móviles han logrado resultados satisfactorios en términos de identificación y localización de la población con problemas de subregistro e indocumentación, a través de un modelo de gestión desconcentrado que recurre a los actores locales para la planificación e implementación de los operativos de registro y cedulaación.
- El modelo de gestión local descentralizado muestra una gran potencialidad para el diseño de estrategias de registro y cedulaación permanente en el nivel local que complementen las acciones de las Brigadas Móviles.
- Se ha dispuesto de financiamiento nacional para el sostenimiento de la estrategia de Brigadas Móviles, lo cual expresa la voluntad y compromiso político con el Programa y sus objetivos.

#### *Aspectos a fortalecer*

- Se han implementado dos fases operativas del Programa, pero aún no se ha avanzado en la sistematización del modelo de gestión y del Reglamento Operativo o Manual de Procedimientos que permitiría la replicación de equipos y de operativos en forma simultánea, estandarizando los mecanismos operativos.
- Algunos organismos del Estado vinculados a la cuestión indígena y afrodescendiente no han sido incorporados como partes activas en el diseño e implementación de la operatoria del Programa, aunque tienen incumbencia en relación con las poblaciones en las que se concentra el problema.
- El financiamiento de mediano y largo plazo y la búsqueda de mecanismos de garantía de la disponibilidad de los fondos según lo determinen el cronograma de implementación y financiamiento del Programa aun no se han asegurado.
- La percepción de los actores locales, de las organizaciones sociales y de la población entrevistada indica que las Brigadas Móviles son visualizadas como una

estrategia de emergencia eficaz aunque no permanente. Desde esa visión se reivindica y se reclama el cumplimiento efectivo de su rol al Registro Civil, acompañado de una alta disposición a pensar, proponer y participar en la mejora de la prestación del servicio del RC.

### ***Recomendaciones***

- Se sugiere incorporar al Comité del Programa a los organismos del Estado que tienen competencia sobre la cuestión indígena y afrodescendiente.
- Incorporar en el diseño y operatoria del Programa el tratamiento de las variables de género y etnia.
- Convocar a un Consejo Consultivo (no vinculante) con participación de la sociedad civil, instituciones académicas y de derechos humanos, para instalar la noción de derecho a la identidad.
- Convocar a los gobiernos locales para planificar en forma conjunta la implementación de las Brigadas Móviles en todo el territorio nacional.
- Incluir en los equipos de las Brigadas Móviles al menos una persona indígena y/o afrodescendiente según las características de la población a atender en cada territorio.
- Capacitar a dichos equipos en un enfoque centrado en la no discriminación, la interculturalidad y el enfoque de género para garantizar una atención respetuosa y adecuada.
- Elaborar un manual de las Brigadas Móviles para estipular los términos de referencia de cada uno de los actores involucrados en el proceso de trabajo.
- Elaborar una guía metodológica para la coordinación de los Talleres de Planificación Local Participativa y una metodología de monitoreo y seguimiento local.

### **Sobre estrategias complementarias**

#### ***Aspectos positivos identificados***

- Se observó una positiva predisposición del conjunto de actores contactados (gubernamentales y no gubernamentales, así como de la población) a participar en y/o apoyar la implementación de acciones dirigidas a mejorar los niveles de registro de personas y el acceso a la documentación.
- Se constató la disponibilidad de recursos en el nivel local que pueden optimizar las estrategias orientadas a la resolución del tema, ya sea en forma puntual como permanente.

### ***Recomendaciones***

- Diseñar e implementar mecanismos de articulación y coordinación entre el Registro Civil y los establecimientos de salud para mejorar la captación del registro de nacimientos.
- Instalar delegaciones del RC en los establecimientos de salud.
- Articular en forma sistemática a las parteras y las promotoras de salud con las oficinas del RC y con las Brigadas Móviles.
- Establecer mecanismo de articulación entre el RC y el Programa Maternidad Gratuita, y mecanismos de derivación y trámite preferencial y gratuito para los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, incorporando procesos de asesoramiento, información y acompañamiento para el registro y documentación de los niños.
- Unificar los procesos de registro y documentación, diseñando un documento único que reemplace y /o unifique la partida de nacimiento y la cédula.
- Implementar la gratuidad del documento.
- Revisar y ampliar los plazos temporales para la inscripción oportuna de nacimientos.
- Aumentar la cobertura geográfica del RC (acuerdos y delegación de competencias en los gobiernos locales).
- Implementar criterios unívocos de exigibilidad de la cédula de identidad.
- Hacer campañas de difusión de dicha información para esclarecer a la población sobre el tema.
- Desarrollar mecanismos de monitoreo de la gestión y de auditoría social local.
- Consensuar y apoyar el trabajo en red con organizaciones de la sociedad civil y analizar la pertinencia y viabilidad del desarrollo de estrategias complementarias, tales como “Centros de Orientación” en el nivel local, “Consejerías” y el “acompañamiento entre pares”.

**ANEXO I**  
**LISTADO DE PERSONAS, INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES NO**  
**GUBERNAMENTALES CONTACTADAS**

INSTITUCIÓN/ORGANISMO	NOMBRE Y CARGO DEL ENTREVISTADO/A
<b>ORGANISMOS DE GOBIERNO</b>	
<b>Consejo Nacional de la Mujer – CONAMU</b>	Tatiana Unda – Responsable del Área de Derechos Económicos
<b>Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano – CODAE. Presidencia de la Nación</b>	<p>José Franklin Chala Cruz – Secretario Ejecutivo</p> <p>Douglas Quintero Tenorio – Director de Asesoría Jurídica</p> <p>Blanca Tadeo – Responsable del Área de Desarrollo Organizacional</p>
<b>Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Vicepresidencia de la Nación</b>	<p>César Frixone Franco – Director General</p> <p>Marcial Garzón Grijalva – Director Técnico de Desarrollo Organizacional</p> <p>Sr. Fernando Peñafiel - Director Nacional de Cedulación</p>
<b>INEC Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador</b>	<p>Estuardo Albán Zambonino – Especialista en Demografía, Jefe de Estadísticas Sociales y de Salud (responsable de Estadísticas Vitales)</p> <p>Elizabeth de la Cueva – Responsable del Anuario de Estadísticas Vitales</p>
<b>Instituto Nacional de la Niñez y la Familia. INNFA</b>	<p>Lic. Fernando Herrera Vallejo - Desarrollo Institucional</p> <p>Lic. Juan Carlos Cuellar – Director Nacional de Desarrollo Institucional</p> <p>Ing. Jaime Poncar Cabrera – Coordinador Interinstitucional y Gestión Local</p> <p>Lic. Jorge Álvarez – Asesor en Planificación</p>

<b>Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social- Secretaría Técnica de Coordinación</b>	Santiago Izquierdo – Responsable del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE
<b>Ministerio de Salud</b>	Renata Jara - Responsable de Estadísticas de Salud
<b>Municipalidad de Quito- Secretaría de Desarrollo Social</b>	M.Ed. Diego Valdivieso Anda – Asesor Juan Ocles Arce - Coordinador Técnico del Programa de Desarrollo Afroecuatoriano del Municipio de Quito
<b>Municipalidad de Otavalo- Vice Alcaldesa y Presidente del Consejo Cantonal de los Niños y Adolescentes</b>	Graciela Rivadaneira
<b>Municipalidad de Cotacachi- Coordinación del Proyecto de Presupuesto Participativo.</b>	Lic. Tatiana Saltos
<b>Programa de Protección Social – Ministerio de Inclusión</b>	David Alomía Viver – Coordinador Nacional
<b>Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana</b>	Edgar Pita – Subsecretario de Fortalecimiento Institucional
<b>Sistema de Identificación Selección de Programas Sociales – SELBEN</b>	Iván Laspina – Experto en Sistemas de Información
<b>Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado y Gestión Programática – SENPLADES.</b>	Etsón Romo
<b>Vicepresidencia de la República del Ecuador- Secretaría General</b>	Dr. Galo Cevallos-Secretario General  Lic. Piedad Alvarez – Subsecretaria de la Vicepresidencia
<b>ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES</b>	
<b>Afroamérica XXI</b>	Lucciola Siva Hernández Hanz Vanhassel Ibsen Hernández Erika Angulo Nelly Cortez

<b>Consejo Permanente de la Sociedad Civil de Esmeraldas.</b>	David Quiñones. Anabelle Estupiñau
<b>FECONIC – Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de Imbabura y Carchi</b>	Renán Tadeo – Presidente
<b>CIFANE Centro de Investigación de la Familia Negra</b>	Nelson Espinel
<b>ACT- Ayllacunapac Causaimanta Tandari- Todos los pueblos indígenas unidos por la vida y la organización</b>	Padre Gortaire
<b>ORGANISMOS INTERNACIONALES</b>	
<b>UNICEF</b>	Berenice Cordero – Oficial de Políticas Públicas

## ANEXO II: DIMENSIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

<b>DIMENSIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO</b>	
<b>GRUPOS FOCALES CON POBLACIÓN INDÍGENA Y AFRODESCENDIENTE</b>	
<b>LOCALIZACIÓN</b>	
<b>Región de la Sierra- Valle del Chota (Provincia de Imbabura) Guamote (Provincia de Riobamba)</b>	<b>Región de la Costa- Ciudad de Guayaquil</b>
<b>3 Grupos Focales población indígena (Guamote)</b> 1 GF mujeres y varones indígenas menores de 20 años 1 GF mujeres indígenas entre 20 y 45 años 1 GF hombres indígenas adulto  <b>3 Grupos Focales población Afrodescendiente (Valle del Chota)</b> 1 GF mujeres y hombres entre 20 y 45 años 1 GF mujeres jóvenes 1 GF mujeres y hombres de edad intermedia	<b>3 Grupos Focales población afrodescendiente (AFD)</b> 1 GF mujeres AFD menores de 19 años 1 GF mujeres AFD entre 20 y 45 años 1 GF hombres AFD (jóvenes y adultos)
<b>DIMENSION DE LOS GRUPOS FOCALES</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realizaron en total 9 Grupos Focales</li> <li>• Asistieron en total: 115 personas</li> </ul>	
<p><b>Población indígena:</b> 44 personas, 27 mujeres y 17 hombres.</p>	
<p><b>Población afrodescendiente:</b> 86 personas afroecuatorianas (61 mujeres y 25 hombres)                      Guayaquil : 37 personas afro, 26 mujeres y 11 hombres                      Valle del Chota: 49 personas afro, 35 mujeres y 14 hombres</p>	

<b>ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD A INFORMANTES CLAVES</b>	
	<b>Cantidad de personas contactadas</b>
Funcionarios del Gobierno Nacional / Nivel Central	21
Funcionarios de Gobiernos locales	4
Representantes de organizaciones sociales	11
Representante de organismo internacional	1

<b>Total de personas entrevistadas</b>	<b>37</b>
<b>Total de entrevistas individuales y grupales realizadas</b>	<b>21 (8 grupales y 13 individuales)</b>