

---

# El registro universal y oportuno de nacimientos y el derecho a la identidad en la niñez. El caso argentino

Laura Calvelo<sup>1</sup>

## Resumen

El artículo se refiere al registro de nacimientos en países de América Latina y el Caribe, planteando su relación con el derecho a la identidad en la niñez. Se sostiene que pese a los avances en el mejoramiento de la cobertura del registro, subsisten barreras de accesibilidad particularmente focalizadas en las poblaciones vulnerables. Se plantea la existencia de acuerdos en torno de la gratuidad del registro como mecanismo de aseguramiento del registro universal y oportuno de nacimientos. Y se presentan evidencias estadísticas del período 2000-2013 del caso argentino que muestran el mejoramiento en la cobertura a partir de la gratuidad del documento de identidad del recién nacido y de la remoción de barreras jurídicas al registro tardío. Asimismo se plantean los desafíos pendientes tanto en materia de cobertura universal como de la persistencia de significativas heterogeneidades subnacionales en los niveles de registración.

Palabras clave: derechos en la niñez, registro de nacimientos, mejoramiento de estadísticas vitales.

## Abstract

*Universal and timely birth registration and children's right to identity. The Argentine case*

This article refers to the registration of births in Latin America and the Caribbean, considering its relationship with the right to identity in childhood. It is argued that despite progress in improving registration coverage, accessibility barriers remains particularly focused on vulnerable populations. The existence of agreements is raised around the free registration as a mechanism for ensuring universal and opportune birth registration. And it shows statistical evidences for the period 2000-2013 for the Argentine case that shows the improvement in coverage from the gratuitousness of the Identification Document of the newborn and the removal of legal barriers to the late registration. Also presents remaining challenges about both universal coverage and persistence of significant heterogeneity in subnational levels of newborns registration.

Keywords: childhood rights, births registration, improving of vital statistics.

---

1 Coordinadora técnica de la Dirección nacional de Población (Registro Nacional de las Personas, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, República Argentina) y docente de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). <lauracalvelo@gmail.com>.

## Introducción

El registro legal del nacimiento está directamente vinculado al goce del derecho a la identidad, a la protección económica y social, a la escolarización en la infancia y a la atención de la salud. Debe ser universal, asegurando cobertura a todos los niños y niñas nacidos en territorio nacional, y oportuno, ocurriendo al momento del nacimiento o en el plazo legalmente previsto para su inscripción, con independencia del origen étnico, religioso, socioeconómico y geográfico de los padres, así como de su estatus migratorio o nacionalidad.

El mejoramiento del registro de nacimientos es un compromiso interinstitucional que presenta aspectos técnicos y sociales. Los aspectos técnicos incluyen aquellos requerimientos necesarios para garantizar una gestión registral exitosa, como la modernización del registro civil, la inversión en su infraestructura y la adecuación del marco normativo. Pero al mismo tiempo se presentan aspectos sociales decisivos, como el compromiso de la sociedad con la inscripción legal en tanto valor en sí mismo, con la inclusión de los niños de los grupos vulnerables y con el respeto de la diversidad cultural.

Existe abundante conocimiento acerca de los niveles del subregistro de nacimientos en los países de América Latina y el Caribe. La situación es heterogénea entre países y al interior de ellos, pero en la última década se han producido importantes avances en el mejoramiento de la cobertura así como consensos en la identificación de las barreras que actúan obstaculizando su progreso y en las acciones recomendadas para suprimir el subregistro. Sin embargo, subsisten brechas de acceso a la registración en su mayor parte focalizadas en los recién nacidos pertenecientes a grupos vulnerables, lo que hace sentir sus efectos en niveles diferenciales de escolarización e inmunización durante la primera infancia de los niños y niñas con y sin documento de identidad.

Argentina forma parte del grupo de países de la región donde la cobertura del registro de nacimientos es más elevada. Los estudios coinciden en señalar que hasta el primer quinquenio del siglo XXI se ubicaba junto con Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela en un nivel de subregistro de 10% o menos, y durante largo tiempo la omisión de nacimientos se estudió en el país para conocer su nivel e identificar las variables que definían los perfiles sociodemográficos asociados a la ocurrencia de nacimientos no registrados. Sin embargo, han sido los cambios en el marco normativo los que durante la última década explican la mayor parte del mejoramiento observado en el subregistro.

Este artículo presenta el problema del registro de nacimientos como un tema de derechos en la infancia. Pretende mostrar el caso argentino como un ejemplo de aplicación de la gratuidad del documento de identidad al nacimiento y de la facilitación administrativa de la inscripción de recién nacidos como mecanismos eficaces en la reducción del subregistro, al mismo tiempo que se orienta a describir los disímiles grados de avance obtenidos a nivel subnacional. Las evidencias ofrecidas provienen de las estadísticas vitales oficiales relativas al registro de nacimientos entre los años 2000 y 2013, así como de otros estudios referidos a los procesos de registro e identificación de recién nacidos.

## El registro de los recién nacidos en perspectiva de derechos

La inscripción del nacimiento conforme a las disposiciones legales vigentes en cada país constituye el reconocimiento público de la existencia del niño y es esencial para volver efectivos todos sus derechos. En su artículo 7 la Convención de los Derechos del Niño establece que:

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

El registro del nacimiento compromete la identidad individual al proveer la constancia legal de la asignación de un nombre y una filiación. Al mismo tiempo indica una pertenencia nacional conforme al predominio del principio del *ius soli*, *ius sanguinis*, o una combinación de ellos. En los países donde la nacionalidad emana del *ius soli*, la simple registración da al niño derecho a la nacionalidad del país de nacimiento. Mucho más compleja es la situación en los países con predominio del *ius sanguinis*, donde el niño no obtiene automáticamente la ciudadanía del país de nacimiento si ninguno de los padres es ciudadano de dicho Estado. Cuando prevalece la nacionalidad por el *ius sanguinis* es particularmente compleja la situación de los recién nacidos con ambos progenitores no pertenecientes a la nacionalidad del país de ocurrencia, y más complejo aún, con ambos progenitores pertenecientes a países que fundan la nacionalidad en el *ius solis*, caso en el cual el niño puede permanecer apátrida.

La falta del registro del nacimiento hace sentir sus consecuencias cuando el niño alcanza la edad de escolarización obligatoria y aparecen barreras de acceso a la escuela por no tener un documento de

identidad, lo mismo que sucede en algunos países con la atención de la salud. La falta de identidad legal constituye un obstáculo para el cumplimiento del plan de inmunización en la primera infancia y para la oportuna atención de la salud. Extensivamente, la falta de registro afecta el cumplimiento del derecho a recibir atención jurídica y a ser protegido contra la explotación y los malos tratos, a percibir subsidios estatales y a la participación social.

El registro de los nacimientos es también de enorme importancia para el avance en el desarrollo social, ya que los gobiernos necesitan disponer de información confiable y oportuna para el cálculo de indicadores de seguimiento. En tal sentido para su conocimiento se requiere de un sistema de estadísticas vitales y de registro civil que funcione correctamente, reflejando en forma íntegra el volumen de nacimientos ocurridos así como las características de los recién nacidos y sus madres. Ese registro debería ser obligatorio, universal, permanente y continuo, asegurando además la confidencialidad y protección de los datos personales.

Los fines de un sistema de tales características son de dos tipos: legal y estadístico. En sentido legal se trata de poner en vigencia las disposiciones jurídicas en torno de la existencia de la persona. Y en sentido estadístico de recoger, transmitir, acopiar y difundir datos de manera eficiente, garantizando su integridad y la calidad de sus registros (Naciones Unidas, 2003). En conjunto, un sistema de registro civil es central para asegurar las condiciones necesarias a la protección de los derechos humanos y constituye un fundamento legal del funcionamiento social.

A pesar de los progresos realizados en los países de la región subsisten niveles de subregistro de nacimientos que demuestran la persistencia de barreras que actúan en múltiples dimensiones (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2002). En lo político, la falta de voluntad para reconocer a la registración su valor como derecho humano, o la decisión deliberada de mantener la exclusión social de determinados grupos definidos étnica, cultural o políticamente. En lo administrativo, el debilitamiento de los mecanismos burocráticos implicados en la gestión de la registración, como la falta de inversión en infraestructura, la desjerarquización de la carrera del registrador civil, y la falta de incentivos y de capacitación de los recursos humanos. En lo legislativo, la ausencia de una normativa adecuada o la presencia de disposiciones registrales contradictorias o incompatibles con otras políticas vigentes. En lo económico la aplicación de aranceles en el trámite de registración constituye la principal barrera desde el punto de vista de la población, pero también puede serlo la escasa



o nula inversión del Estado en la creación, mantenimiento y modernización de la estructura del registro civil. Las barreras de accesibilidad geográfica son particularmente cruciales en el caso de oficinas del registro alejadas de las poblaciones rurales, pequeñas o dispersas. Por último debe destacarse la importancia de la dimensión cultural entre las disposiciones que facilitan u obstaculizan la registración, ya que existen prácticas arraigadas culturalmente que no siempre son proclives a la registración inmediata del nacimiento (como en el caso de algunos pueblos indígenas), frente a las cuales las disposiciones de la registración deberían ser respetuosas para asegurar la inscripción sin avasallamientos.

Las barreras para el registro suelen presentarse multidimensionalmente, es decir, actuar en más de un nivel. Sus efectos son más severos para la registración de los recién nacidos pertenecientes a grupos marginados socialmente (progenitores pertenecientes a pueblos indígenas, migrantes, refugiados y desplazados, madres solteras) o residentes en áreas alejadas de los centros urbanos con presencia intensa de oficinas del registro civil (como puede ser el caso de las madres campesinas).

Durante la última década, la extensión de programas de transferencias condicionadas como mecanismos centrales de las políticas de inclusión social —que exigen la acreditación de identidad para percibir beneficios— y la existencia de una numerosa población no registrada en países de la región a inicios del siglo XXI, junto con la labor de los organismos internacionales especializados, han llevado a incluir en la agenda pública la temática del registro universal y oportuno desde una perspectiva de derechos.

En el marco de las Primera y Segunda Conferencias Regionales de América Latina y el Caribe sobre Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, celebradas en Paraguay 2007 y Panamá 2011, los Estados de la región coincidieron en que los niños y niñas no registrados no cuentan con acta de nacimiento y carecen de toda identidad legal, viéndose cercenado su acceso efectivo al cumplimiento de derechos directamente ligados a la supervivencia, el desarrollo y la protección (UNICEF-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011). También reconocieron que el acta de nacimiento sigue siendo uno de los principales requisitos para poder acceder a la escuela u obtener reconocimiento legal de los estudios, para acceder a servicios básicos de salud y seguridad social, y que en la adultez se transforma en requisito para ejercer los derechos políticos, a participar en elecciones democráticas, y laborales, a gozar de un puesto de trabajo formal. De tal modo establecieron que la carencia de registro y acta de nacimiento constituye un grave factor de exclusión y discriminación.

Los conceptos de universalidad y oportunidad se encuentran entre los principios rectores más antiguos de las recomendaciones internacionales para el registro continuo y los sistemas de estadísticas vitales y de registro civil (Naciones Unidas, 2003). Sin embargo hasta la actualidad las exigencias de la universalidad y la oportunidad han sido retomadas por los Estados a nivel político como parte del enfoque de derechos en los temas de población y desarrollo en América Latina y el Caribe.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el UNICEF han llevado a cabo estudios para estimar niveles de omisión de nacimientos a nivel nacional y regional, concluyendo que los factores decisivos en el registro y su calidad incluyen el compromiso de cada sociedad en la inscripción legal como valor en sí mismo, la vigencia de una normativa legislativa eficaz, la inversión en infraestructura para asegurar procesos logísticos exitosos de registro, y el esfuerzo por vencer las barreras que las familias enfrentan para la inscripción (UNICEF, 2002; UNICEF-CEPAL, 2011).

## **El registro de nacimientos en América Latina**

El estudio de la cobertura y la calidad de las estadísticas vitales —particularmente en lo relativo al registro y la omisión de nacimientos— renueva su importancia en el escenario actual en que los progresos en la cobertura del registro se acompañan del incremento o la persistencia de brechas de acceso y disparidades a nivel subnacional o local.<sup>2</sup>

Según datos recientes, la tasa promedio de niños de entre 0 y 4 años cuyo nacimiento no está registrado ascendía a un 9% en América Latina y el Caribe en 2011 (UNICEF-CEPAL, 2011). Si bien la cifra representa una notable mejora respecto del 18% estimado una década atrás, sigue siendo significativa la cantidad de personas de todas las edades que carecen de identidad legal.

Los progresos en el desarrollo social se acompañan del incremento en los niveles de registro legal de recién nacidos. De acuerdo con Na-

---

2 El estudio del subregistro y la omisión de nacimientos es una especialidad en sí misma, cuyo alcance excede los objetivos del presente artículo. Téngase presente que la organización de los sistemas de estadísticas vitales y de registro civil presentan variantes nacionales. En algunos países el registro civil y las estadísticas vitales ofrecen estimaciones coincidentes. En otros, las estadísticas vitales se basan en certificados de valor legal expedidos por el sector salud, y difieren del registro civil que tiene lugar posteriormente viéndose afectado por el registro tardío. Las precisiones del caso argentino desarrollado en este artículo pueden consultarse más adelante, en el apartado El registro de nacimientos en Argentina.

ciones Unidas, se considera relativamente completo el registro de los nacimientos cuando se registra al menos el 90% de los recién nacidos, situación en que hacia 1997 se encontraba el 52% de las naciones (CEPAL, 2014). Se estima que en 2003 en los países industrializados los nacimientos no registrados constituían el 2% de los recién nacidos, en los países en desarrollo eran el 40%, y en los países menos desarrollados el 70%, en tanto que en los países de América Latina y el Caribe no se registraba el 15% de los nacimientos. Sin embargo una significativa cantidad de países latinoamericanos no registraba más del 20% de los recién nacidos o no estaba en condiciones de reportar estimaciones de la omisión, demostrando el funcionamiento deficiente de los sistemas de estadísticas vitales.

Las estimaciones del subregistro de nacimientos realizadas hasta el primer quinquenio del siglo XXI señalaban que en los países de América Latina y el Caribe la cobertura del registro de nacimientos era superior al de defunciones (Bay y Orellana, 2007). La situación de los países encontraba a Bolivia y Haití sin información; Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú con información fragmentada; Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador y República Dominicana con porcentajes de subregistro relativamente altos (entre 20 y 30%); y Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela con buena cobertura (subregistro de 10% o menos).<sup>3</sup>

La omisión de la cobertura afecta selectivamente a ciertos grupos sociales, en particular a los más vulnerables. Las personas refugiadas y desplazadas se encuentran expuestas a recibir trato discriminatorio en los lugares de destino incluyendo dificultades para registrar el nacimiento de sus hijos. En algunos países las mujeres no casadas o que fueron víctimas de violaciones también enfrentan obstáculos para registrar a sus niños, porque no pueden utilizar o no conocen el nombre del padre del recién nacido. Los niños no registrados tienen riesgos más elevados de ser objeto de adopciones ilegales y tráfico, sufrir explotación sexual y otros abusos (UNICEF, 2002).

En los países de América Latina y el Caribe la cobertura de las estadísticas vitales no ha sido constante en el tiempo y presenta diferenciales importantes entre países y a nivel subnacional. A escala nacional las diferencias de cobertura se dan especialmente entre divisiones político-administrativas menores, pero el registro también

---

3 Las cifras provienen de la comparación de los nacimientos estimados por las proyecciones de población y los registrados en las estadísticas vitales. Con dicha metodología México presentó estimaciones incoherentes del subregistro de nacimientos (Bay y Orellana, 2007).

puede ser diferencial según características de la población como sexo, edad, nivel educativo y lugar de residencia, entre otras.<sup>4</sup>

Los sistemas de registro civil en la región presentan una gran variedad tanto desde el punto de vista institucional como en su forma de administración. Se rigen por regímenes jurídicos diferentes y su funcionamiento se apoya en estructuras completamente centralizadas o en su total descentralización. Los niveles de modernización e incorporación tecnológica también son heterogéneos, y actualmente coexiste una intensa tecnificación de los procesos registrales junto con los antiguos registros que utilizan dos libros gemelos labrados manualmente.

En algunos países como Chile, Costa Rica o Nicaragua el registro es centralizado y se encuentra a cargo del gobierno nacional. Otros países, como Argentina, Brasil o México, presentan sistemas totalmente descentralizados en los que las estructuras de nivel subnacional se encuentran a cargo de la tarea registral. Sin embargo la mayor parte de los países utiliza para el registro algún tipo de estructuras híbridas (UNICEF, 2002). Si bien la descentralización presenta ventajas, como una mayor capacidad territorial y ausencia de administraciones macrocefálicas nacionales, para funcionar eficazmente requiere de equidad en la distribución de las transferencias económicas y de no alimentar disparidades entre regiones. Por otra parte, la descentralización requiere un sistema de comunicación eficaz entre las autoridades nacionales y subnacionales para garantizar el funcionamiento del sistema cumpliendo al mismo tiempo y en forma oportuna con sus objetivos tanto legales como estadísticos.

Estudios recientes realizados con información proveniente de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS) y de encuestas nacionales de condiciones de vida demuestran que el subregistro de nacimientos se asocia con insuficiencias en la escolarización y en la inmunización infantil. Un informe realizado con información de Bolivia, Brasil, Guatemala, Perú y República Dominicana aporta evidencias acerca de una brecha significativa en las tasas de matriculación y los años de escolaridad aprobados por niños con y sin certificado de nacimiento,

---

4 Varios países han experimentado mejoras notables en la cobertura de las estadísticas vitales en los últimos años (como México, pasando de una cobertura oportuna del registro de nacimientos del 79% en 1999 al 93% en 2009), a pesar de lo cual subsisten significativas disparidades subnacionales. Uruguay, que junto con Argentina mostró históricamente niveles de cobertura de nacimientos y defunciones altos o muy altos, alcanzó la cobertura universal en 2010 (99,9%), como resultado de la implementación del sistema electrónico de registro de nacidos vivos. Incluso en los países desarrollados con sistemas estadísticos altamente tecnificados, la cobertura difícilmente alcanza al 100% de los eventos.



diferencias que aumentan junto con la edad de los niños. Incluso la carencia de certificado de nacimiento incrementa la probabilidad de no permanecer en la escuela a partir de determinadas edades (Brito, Corbacho y Osorio, 2013).

La falta de identidad legal disminuye también el acceso a los servicios de inmunización en los menores de 5 años. Entre los menores de un año eso implica insuficiente inmunización contra la tuberculosis, la difteria, la tos ferina, el tétano, la poliomielitis y el sarampión. Según estimaciones con datos de Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú y República Dominicana, existe una brecha significativa entre los niños con y sin certificado de nacimiento con respecto al número de vacunas recibidas. A medida que el niño crece la brecha se mantiene constante, y en el grupo de niños con certificado, el porcentaje de vacunación siempre es alto para cada una de las ocho vacunas consideradas, en comparación con los niños sin certificado (Brito, Corbacho y Osorio, 2013).

Tanto los resultados de investigaciones como los acuerdos alcanzados a nivel regional en materia de registro y derecho a la identidad coinciden en señalar una serie de recomendaciones para cumplir con la meta del registro universal y oportuno de nacimientos. Entre ellas se destacan:<sup>5</sup>

- la gratuidad del registro del nacimiento, no cobrándose tarifas oficiales ni extraoficiales por la inscripción del nacimiento ya sea oportuna o tardía;
- la adecuación de las leyes específicas que rigen la registración civil;
- la coordinación interinstitucional, para asegurar la articulación entre registros civiles y programas sociales, evitando obstáculos a la percepción de beneficios;
- la eliminación de las barreras de discriminación racial, étnica y de todo tipo, incluyendo la inscripción legal de los niños con independencia del estatus migratorio de los progenitores, pertenencia a pueblos indígenas, afrodescendientes, desplazados, personas con discapacidades, pobres, madres solteras, población en penitenciarías y personas transgénero, promoviendo la búsqueda de soluciones concertadas para el registro universal y sostenible;
- la eliminación de las barreras al registro universal y oportuno, y de condicionamientos burocráticos, judicialización de procesos,

---

5 Las recomendaciones reúnen los ejes comunes de las conclusiones y recomendaciones de las I y II Conferencias Regionales de América Latina y el Caribe sobre Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento, así como de las recomendaciones de UNICEF (2002) y UNICEF-CEPAL (2011).

indicándose el acortamiento de los trámites para la corrección de errores registrales, y la supresión de costos directos e indirectos para la conclusión de la inscripción;

- la producción de estadísticas confiables para el monitoreo, la sensibilización y la promoción del registro universal y sostenible;
- y la capacitación del personal afectado a las tareas registrales en el enfoque de derechos humanos e interculturalidad.

## **El registro de nacimientos en Argentina**

El registro de los nacimientos en Argentina depende de un sistema descentralizado de registro civil. El registro civil en el nivel provincial se encuentra a cargo de la inscripción de los nacimientos, y es de competencia de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En tanto, el Estado nacional tiene a su cargo la identificación de las personas: acción que se materializa por medio de la emisión del documento nacional de identidad (DNI) por parte del Registro Nacional de las Personas (RENAPER) a partir de la asignación de un número de matrícula única (número de DNI). Este modelo organizativo implica que para garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la identidad, ambos sistemas están comprometidos en la instrumentación eficaz de sus gestiones, de manera tal de garantizar la registración para luego proceder a la emisión del DNI en tiempo y forma por parte del RENAPER.

En forma integrada con la registración civil funciona un sistema de información estadística, reflejando la ocurrencia de los nacimientos como parte del Sistema de Estadísticas Vitales y de Registro Civil. Su funcionamiento también es descentralizado y se encuentra a nivel provincial a cargo de las unidades de Estadísticas Vitales y de Salud, y a nivel nacional a cargo de la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación, por delegación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (DEIS, Serie 5).

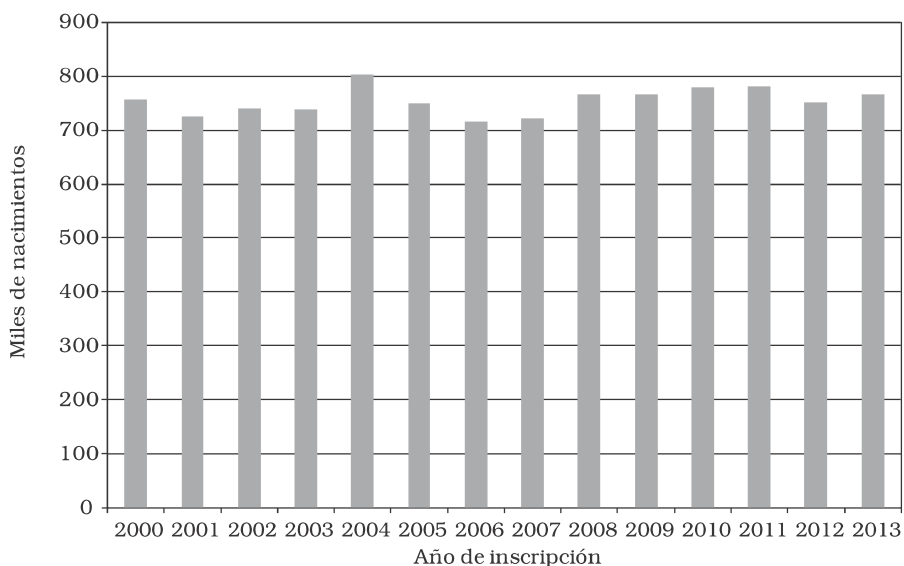
En Argentina el volumen de nacimientos que cada año se inscribe en el registro civil ronda actualmente los 760.000 (gráfico 1). A nivel subnacional la distribución de los nacimientos es sumamente desigual, siendo la Provincia de Buenos Aires donde se concentra la mayor parte de los recién nacidos inscriptos de cada año: alrededor de 260.000, el 34% del total<sup>6</sup> (el gráfico 2 presenta datos de 2000 y

---

6 Casi el 70% de los nacimientos que cada año se inscriben en la Provincia de Buenos Aires corresponde a los partidos del Gran Buenos Aires.

2013). La CABA, Córdoba y Santa Fe le siguen en importancia con un volumen anual entre 50.000 y 80.000 nacimientos registrados. De 20.000 a 50.000 nacimientos se registran en Mendoza, Tucumán, Salta, Misiones, Chaco y Entre Ríos. De 10.000 a 20.000 nacimientos se registran en Corrientes, Santiago del Estero, San Juan, Jujuy, Formosa, Río Negro, Neuquén y Chubut. Y menos de 10.000 nacimientos anuales se registran en San Luis, Catamarca, La Rioja, Santa Cruz, La Pampa y Tierra del Fuego. Aproximadamente el 98,7% de los partos que tienen lugar en el país son institucionales, y ocurren en establecimientos hospitalarios o centros de salud, lo que favorece enormemente las posibilidades de su cobertura.<sup>7</sup>

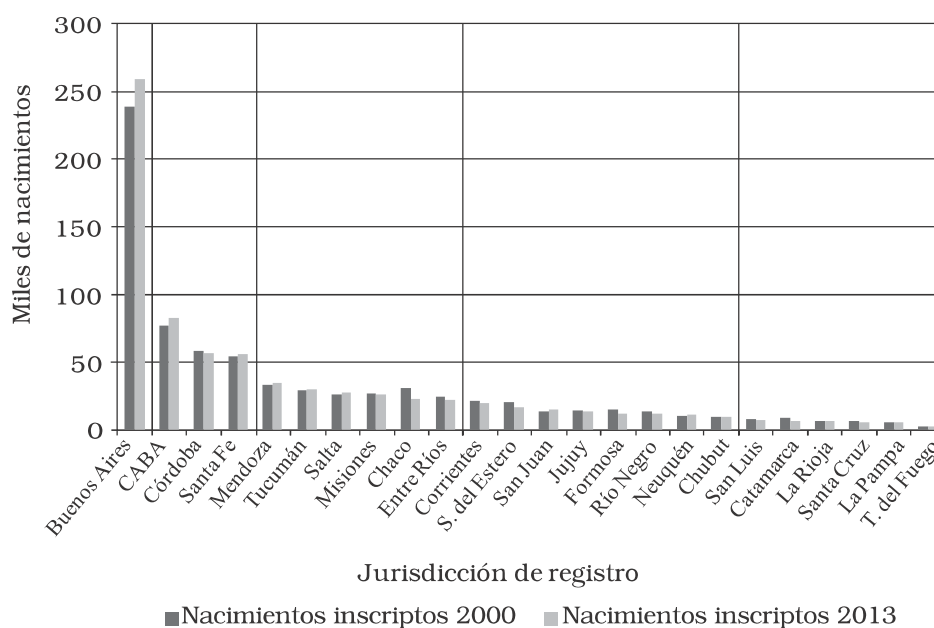
**Gráfico 1. Nacimientos inscriptos (en miles) según año de inscripción. Argentina, 2000-2013**



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

7 En países con elevada incidencia del parto domiciliario, la inscripción legal de los nacimientos es más compleja, y más difícil de asegurar el contacto con el sistema institucional de inscripción.

**Gráfico 2. Nacimientos inscriptos (en miles)  
según jurisdicción de registro. Argentina, 2000 y 2013**



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

Según el conocimiento disponible, en Argentina el subregistro de recién nacidos afecta en forma selectiva a los niños de los hogares más vulnerables, en los que se combinan la inserción informal de los padres en el mercado de trabajo, la desprotección social y las condiciones de vida precarias (Calvelo, 2015). Los antecedentes disponibles señalan que a principios del siglo XXI era observable la asociación entre mortalidad de menores de 1 año y frecuencia de omisión de registro de nacimientos, ya que los niños sin registrar presentaban niveles más altos de mortalidad, y que de cada 2 niños cuya defunción no había sido registrada, había un niño cuyo nacimiento no había sido registrado; en tanto que los niños sin inscripción pertenecían a familias pobres con acceso limitado al cuidado médico en el marco de peores condiciones de vida y mayores tasas de mortalidad (DEIS-OPS, 2008).

La inscripción de los recién nacidos está vinculada al otorgamiento del documento nacional de identidad (DNI), y por lo tanto la omisión del registro de nacimientos se asocia con el incumplimiento del derecho a la identidad del niño, lo que a su vez tiene impacto a nivel estadístico. Al igual que con los demás hechos vitales, la inscripción de los nacimientos forma parte del sistema de Registro Civil cuya misión es el reconocimiento legal de la existencia de las personas y el registro de los acontecimientos vitales considerados definitorios desde el nacimiento hasta la muerte.



La omisión del registro de los hechos vitales afecta el cumplimiento de los derechos de las personas y ocasiona fallas en el sistema estadístico de información sociodemográfica y de salud. Por un lado, al constituir el acto de reconocimiento legal de la existencia del niño, la inscripción es requisito para la efectivización de sus derechos. Por otro, la omisión estadística distorsiona el conocimiento del flujo vegetativo, afectando negativamente el cálculo de indicadores para el direccionamiento de las acciones del sistema sanitario, las políticas sociales y los programas específicos de salud. En tal sentido la focalización de las políticas sociales requiere que puedan ser identificados los sectores sociales y poblacionales que más necesidades presentan.

En el país se dispone de estudios que abordaron el problema de la inscripción con fines principalmente sanitarios y sociodemográficos dada la incidencia de la omisión de nacimientos en las proyecciones de población y en las estimaciones de indicadores sensibles del sistema de salud y la gestión pública, tales como la tasa de mortalidad infantil (Alvarez y Calvelo, 1998).

Una investigación referida al registro de nacimientos entre 2001 y 2003 realizada por la DEIS del Ministerio de Salud de la Nación con apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), estimó en 6% la omisión del registro de nacimientos al cabo de un año de ocurrencia y en 3% luego de cinco años (DEIS- OPS, 2008). Entre sus hallazgos se observó que existían importantes diferencias entre jurisdicciones debido a la prevalencia de disímiles condiciones de vida y de atención de la salud de la población. Se encontró también que las omisiones en el registro de nacimientos podían estar acompañadas por omisiones de defunciones infantiles, con significativas implicancias sobre las tasas de natalidad y mortalidad infantil. Una de las principales conclusiones del estudio fue que el arancelamiento de los trámites y el cobro de multas para las inscripciones fuera de término podían desestimular la inscripción de los recién nacidos.

Posteriormente se realizó otro estudio con el objetivo de estimar la cobertura del registro estadístico y legal de nacidos vivos y de defunciones infantiles e identificar los potenciales inconvenientes durante el proceso de registración (DEIS-UNICEF, 2013). Realizado en 2011 en seis maternidades y hospitales de la CABA, Conurbano Bonaerense y Gran Rosario, el estudio aplicó el pareo de fuentes de datos (registros hospitalarios, registros civiles y documentación estadística), e incluyó entrevistas en los establecimientos de salud, registros civiles y oficinas provinciales de estadística. Entre sus resultados se destaca que la Ley 26.413 del año 2008, base para el avance en materia de derecho a la identidad, enfrentaba aún dificultades presupuestarias, operativas

y administrativas de implementación. Sin embargo, el estudio señaló que aun en el marco de condiciones de vida desfavorables, la disponibilidad y organización del sistema de salud pública, la accesibilidad del registro civil, la gratuidad del primer DNI y el nuevo marco jurídico, posibilitaban buenos resultados en materia de cobertura legal y estadística de nacimientos. Otro hallazgo relevante fue que a pesar de la buena cobertura en el registro de nacimientos, se detectaron debilidades en las instituciones involucradas en el registro administrativo, médico y estadístico, que generan déficits en la información producida por el sistema de estadísticas vitales y de registro civil.

Por su parte, una encuesta realizada entre 2011 y 2012 sobre una muestra probabilística a nivel nacional de 23.000 hogares (la Encuesta sobre Condiciones de Vida, Niñez y Adolescencia), incluyó indicadores sobre registración de niños y niñas. En la región Gran Buenos Aires se encontró que el 97,5% de los niños y niñas entre 0 y 4 años de edad tenía DNI o lo había tramitado alguna vez; un 2,3% no tenía DNI pero sí acta de nacimiento; y un 0,2% no había tramitado el DNI ni tenía acta o partida de nacimiento (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). La información daba cuenta de un área geográfica con niveles altos de niños de 0 a 4 años con DNI, pero con un número significativo de niños registrados con acta de nacimiento sin DNI, lo que constituye un problema de cumplimiento del derecho a la identidad en la infancia.

## **Cambios en el marco normativo para el registro de nacimientos**

La legislación que rige y promueve la inscripción de los nacimientos en Argentina, incluidas las normativas sobre tecnología y gestión de datos, confidencialidad y protección de la información, incluye una serie de instrumentos jurídicos. A partir de la reforma constitucional de 1994 se incorporó la Convención sobre los Derechos del Niño asumiendo el compromiso de respetar el derecho a la identidad y adoptando la reglamentación necesaria para hacerlo cumplir. Sin embargo, a principios del siglo XXI distintas evidencias indicaban que el subregistro de nacimientos obedecía en gran medida a las dificultades de algunos progenitores para pagar el arancel del DNI al nacimiento. El Decreto 262 del 25 de junio de 2003 derogó el pago de dicho arancel para todos los nacimientos ocurridos en el país por el término de un año. El Decreto 832 del 24 de junio de 2004 prorrogó la vigencia de la derogación por un año más y el Decreto 819 del 24 de junio de 2005 lo hizo por otro.

Finalmente la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes sancionada en 2005, Decreto Reglamentario 415/2006, estableció la gratuidad del DNI al nacer a todos los niños, niñas y adolescentes nacidos en territorio nacional en forma permanente. Con relación al derecho a la identidad, en su artículo 11 establece que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a un nombre, a una nacionalidad, a su lengua de origen, al conocimiento de quiénes son sus padres, a la preservación de sus relaciones familiares de conformidad con la ley, a la cultura de su lugar de origen y a preservar su identidad e idiosincrasia. Asimismo establece que los organismos del Estado deben facilitar y colaborar en la búsqueda, localización u obtención de información de los padres u otros familiares de las niñas, niños y adolescentes facilitándoles el encuentro o el reencuentro familiar.

Además el Estado debe garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre, conforme al procedimiento previsto en la Ley 24.540 sancionada en 1995. Ante la falta de documento que acredite la identidad de la madre o del padre, el Estado debe arbitrar los medios necesarios para la obtención de la identificación obligatoria. Debe facilitar también la adopción de medidas específicas para la inscripción gratuita en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, de todos aquellos adolescentes y madres que no hayan sido inscriptos oportunamente. Por último, en el artículo 13 referido al Derecho a la Documentación, se establece que las niñas, niños, adolescentes y madres indocumentados tienen derecho a obtener los documentos públicos que comprueben su identidad, de conformidad con la normativa vigente y en los términos que establece el procedimiento previsto en la Ley 24.540.

Por su parte, la sanción en 2008 de la Ley 26.413 del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas modificó el sistema de constatación e inscripción de los nacimientos. Por un lado, dispuso un nuevo formulario de certificado médico con garantía de inviolabilidad y seguridad, calcos papiloscópicos de la madre y del recién nacido. Al mismo tiempo determinó que la denuncia del nacimiento corresponde a las autoridades del establecimiento asistencial de ocurrencia del parto o al profesional médico interviniente. Finalmente instituyó que los nacimientos ocurridos fuera del circuito sanitario y sin intervención médica tienen un procedimiento de excepción para ser inscriptos mediante una serie de elementos probatorios que exceden el de los testigos, incorporando la necesaria intervención del ministerio públi-

co para el resguardo de la identidad del menor, y estableciendo que en caso de no concurrir los progenitores la inscripción se realiza de oficio (Dirección General de Población (DNP), 2014).

La ley indica también que corresponde al Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas proporcionar los datos necesarios para que se elaboren las estadísticas vitales, correspondientes a nacimientos y defunciones, defunciones de niños menores de un año, defunciones fetales, matrimonios, divorcios, filiaciones y adopciones. En lo que respecta a nacimientos, los artículos 27 a 40 dejan constancia de cómo debe efectuarse la inscripción y de los plazos previstos para hacerlo.

Los decretos 90/2009, 92/2010, 278/2011, 294/2012 y 339/2013 se han destinado a erradicar la indocumentación en niñas y niños entre 0 y 12 años, estableciendo que pueden regularizar su situación mediante un trámite administrativo evitando la vía judicial. La gratuidad del DNI 0 año junto con esta medida han contribuido a reducir la indocumentación al nacimiento en Argentina, que mayoritariamente afecta a los recién nacidos cuyos padres pertenecen a los sectores más vulnerables de la población.

Por último, la Resolución 3459/2011 del Registro Nacional de las Personas establece la entrada en vigencia de la emisión del DNI denominado «Cero (0) Año» a partir del primer día hábil de 2012, realizada mediante el uso de tecnología digital para la captura de los datos filiatorios y biométricos, fotografía e impresiones dactilares del niño, y de la firma del padre, madre o representante legal. A partir de esa fecha la expedición del DNI se efectúa en formato tarjeta para los menores de 16 años de edad, nacionales o extranjeros. Esta medida tiende a asegurar la individualización unívoca de los menores de 16 años desde su nacimiento, brindando mayor seguridad para evitar delitos de sustitución de identidad en los niños.

## **El mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos**

El mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos depende en gran medida de la situación de partida del subregistro, estimándose que los países con subregistro inferior al 20% deberían estar en condiciones de reducirlo en plazos relativamente breves (Bay y Orellana, 2007). En tanto, mientras mayores sean las barreras para la cobertura universal, más difícil sería su progreso en el corto plazo, dado el carácter estructural de sus causas que operan a nivel del desarrollo social y del funcionamiento del aparato estatal.

En Argentina el subregistro de nacimientos inició a comienzos del siglo XXI en niveles inferiores al 10%, pero con tendencia al agrava-



miento de sus efectos en los sectores sociales más vulnerables y en el marco de una profunda crisis económica y social.<sup>8</sup> Tal como indican los antecedentes mencionados, desde entonces el subregistro ha venido reduciéndose.

A medida que la cobertura aumenta, se observa el mejoramiento de la oportunidad de las inscripciones de recién nacidos. En ese contexto, disminuye la inscripción de nacimientos más allá del período legalmente establecido, fenómeno que se conoce como inscripción tardía. En tal sentido puede decirse que la proporción de nacimientos inscriptos tardíamente (o proporción de inscripciones tardías) constituye un indicador de la cobertura de nacimientos y que su seguimiento en el tiempo permite conocer la evolución de la cobertura en lo concerniente a su oportunidad.

El estudio de la cobertura del registro de nacimientos requiere del conocimiento de la fecha de ocurrencia del parto. Sin embargo la contabilidad que llevan los sistemas de registro tanto legal como estadístico depende de que se informe la ocurrencia del nacimiento, lo que corresponde al concepto de fecha de inscripción. La fecha de ocurrencia y la fecha de inscripción son dos conceptos diferentes y suelen corresponder a distintos momentos en el tiempo, incluso con años de diferencia entre sí. Para el estudio sociodemográfico y a los fines del conocimiento de la cobertura se requiere conocer la fecha de ocurrencia. En el plan de tabulados de difusión regular de las estadísticas de nacimientos que llevan adelante las oficinas de estadística de salud o los institutos nacionales de estadística, la fecha de ocurrencia aparece como año de ocurrencia del nacimiento.

En países donde la compilación de estadísticas de nacimientos se realiza anualmente y donde se difunden los nacimientos por año de inscripción y año de ocurrencia, la proporción de inscripciones tardías puede calcularse como proporción de nacimientos inscriptos en el año  $x$  ocurridos en el año, anteaño o más tardíamente, respecto del total de nacimientos inscriptos en el año  $x$ .<sup>9</sup>

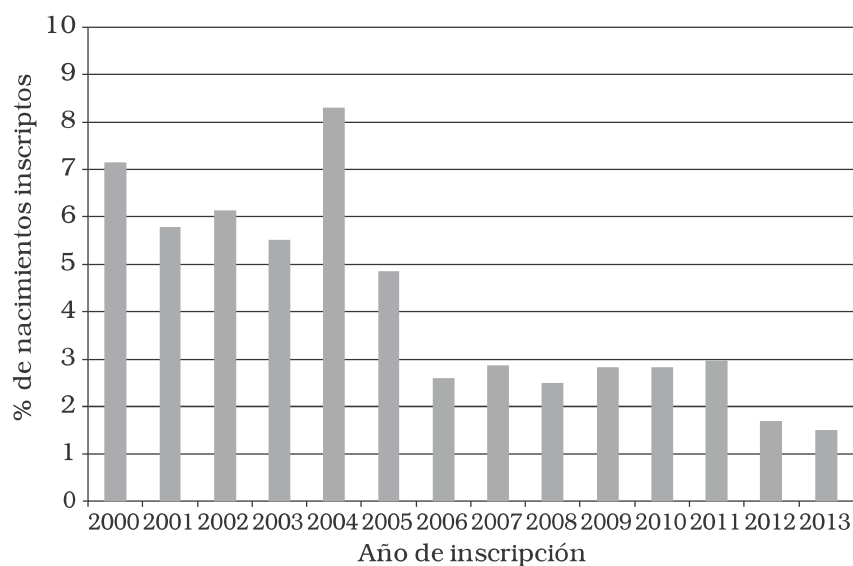
---

8 Argentina atravesó un período de severa crisis económica, política y social entre finales de la década del noventa y comienzos del siglo XXI, que en la literatura suele referirse como «crisis 2001». El período crítico abarca los años 2000-2002 y representó el desenlace de las políticas de ajuste estructural de los años noventa.

9 Esta aproximación, de valor estadístico antes que registral, debe considerarse aceptable al trabajar con datos compilados y publicados anualmente. Siempre que sea posible será recomendable a los fines de una mayor precisión, la estimación de la inscripción tardía calculando la fecha exacta a partir de la cual una inscripción entra en período tardío de acuerdo a los plazos legales establecidos en cada país. A tales fines será imprescindible contar con las bases de microdatos de los nacidos vivos de cada año bajo análisis. Y en dicho caso en primer lugar debería evaluarse la integridad de la fecha de ocurrencia y de la fecha de inscripción.

El gráfico 3 presenta la proporción de inscripciones tardías en Argentina por año de inscripción a lo largo de la serie histórica 2000-2013. La información básica utilizada son los nacimientos por año de inscripción y de ocurrencia provenientes de las estadísticas vitales que recopila y difunde en forma anual la DEIS del Ministerio de Salud.

**Gráfico 3. Porcentaje de nacimientos inscriptos tardíamente según año de inscripción. Argentina, 2000-2013**



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

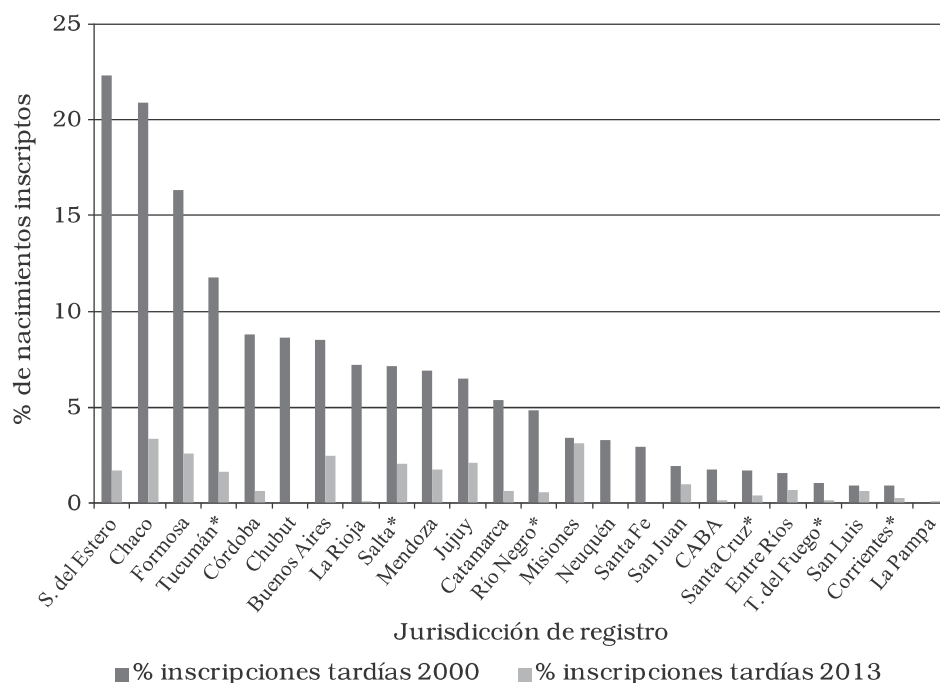
La disminución de las inscripciones tardías a lo largo de la serie refleja el mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos. En particular su disminución después de 2004 evidencia el impacto positivo de los cambios en el marco normativo anteriormente señalados: en el año 2003 el Decreto 262 de derogación del arancelamiento del DNI de recién nacidos; en 2004 y 2005 los decretos 832 y 819 que prorrogaron la derogación por un año más respectivamente; y desde 2005 la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que instituyó en forma permanente la gratuidad del DNI al nacer para todos los niños, niñas y adolescentes nacidos en territorio nacional. En el mismo sentido actuaron los decretos 90/2009, 92/2010, 278/2011, 294/2012 y 339/2013 al facilitar el otorgamiento del documento de identidad a los niños y niñas indocumentados de 0 a 12 años por medio de un trámite administrativo que reemplazó la prolongada, compleja y gravosa vía judicial.

El análisis de la tendencia de disminución de las inscripciones tardías entre 2000 y 2013 a nivel nacional es ilustrativo del mejoramiento

to general del nivel de cobertura de los nacimientos, pero proviene de la agregación de disímiles situaciones de partida en la cobertura a nivel provincial y de diferentes intensidades de reducción del subregistro alcanzado individualmente por las jurisdicciones en el período analizado.

El gráfico 4 presenta la proporción de inscripciones tardías en 2000 y en 2013 según jurisdicción de registro (provincias y CABA). El análisis de nivel subnacional muestra por un lado la generalizada reducción del nivel de la inscripción tardía,<sup>10</sup> pero también la existencia de significativas diferencias de niveles entre jurisdicciones.

**Gráfico 4. Porcentaje de nacimientos inscriptos tardíamente según jurisdicción de registro. Argentina, 2000 y 2013**



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

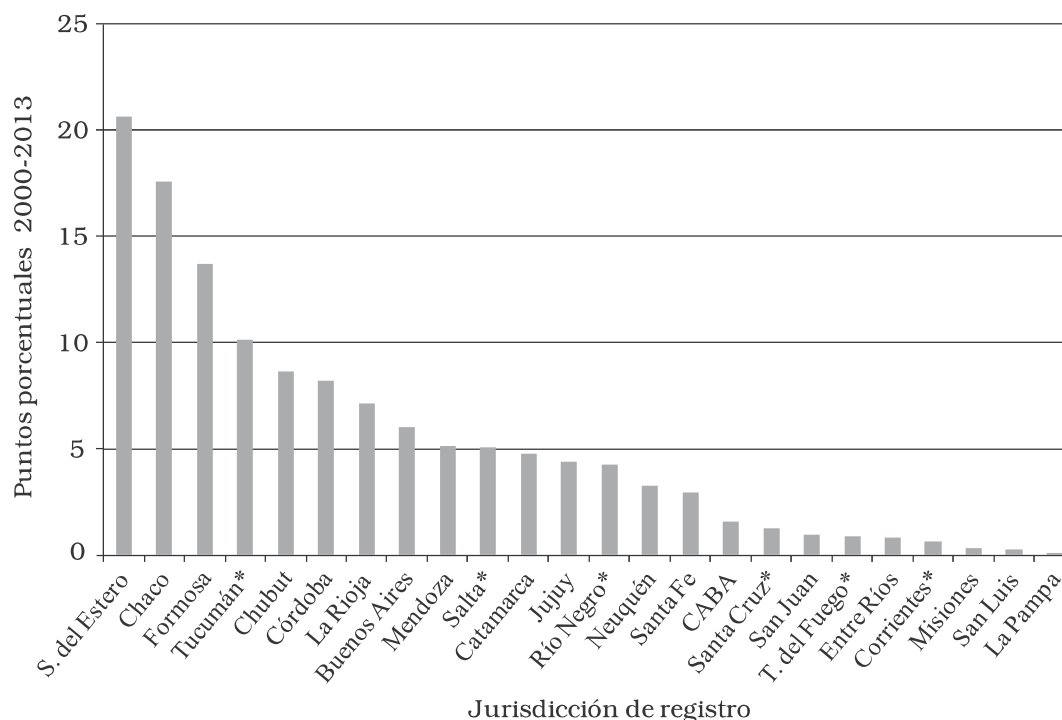
\* Se utilizó valor 2001 en lugar de 2000, respetando análisis de coherencia de la serie histórica provincial.

La intensidad de las reducciones alcanzadas en términos de diferencias porcentuales entre la proporción de inscripciones tardías 2000 y 2013 puede observarse en el gráfico 5. Habiendo sido las jurisdicciones con mayor incidencia de la inscripción tardía, Santiago

10 Contrariamente se destaca el caso de la provincia de Misiones que habiendo partido de un nivel medio de inscripción tardía, prácticamente no lo modifica al final del período.

del Estero, Chaco, Formosa y Tucumán aparecen con sus mayores disminuciones (entre 10 y 21 puntos porcentuales).

**Gráfico 5. Diferencia porcentual entre la proporción de nacimientos inscriptos tardíamente en 2000 y en 2013 según jurisdicción de registro. Argentina, 2000 y 2013**

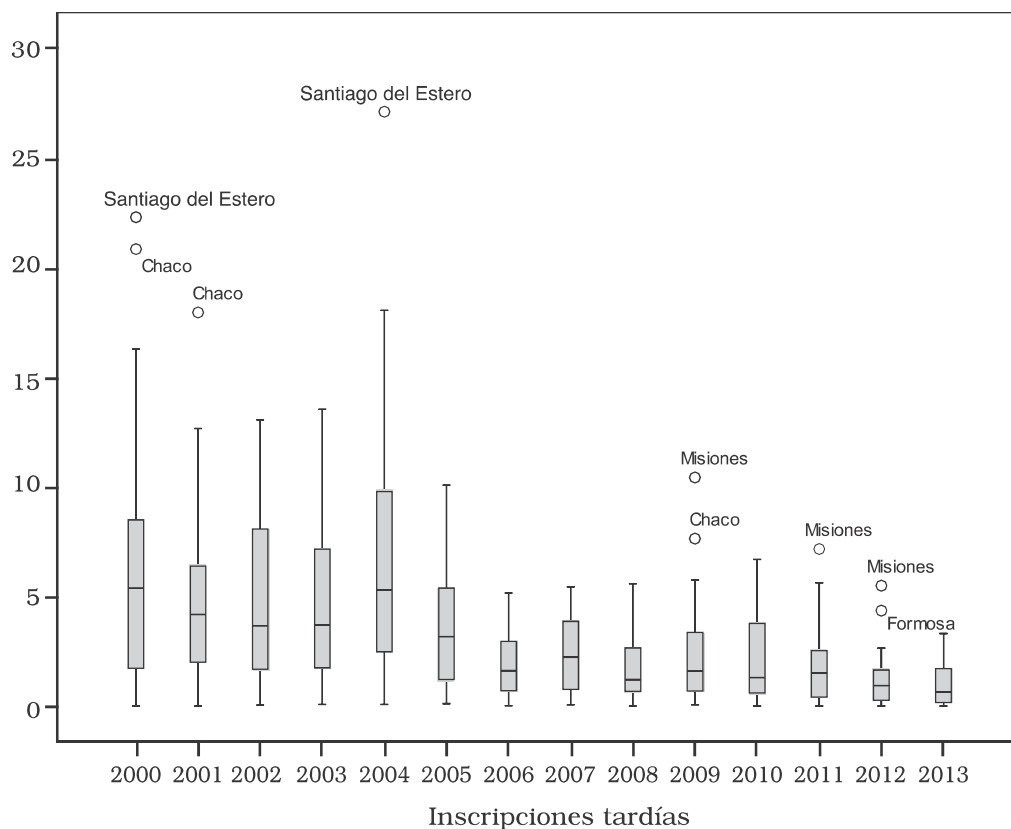


Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

\* Se utilizó valor 2001 en lugar de 2000, respetando análisis de coherencia de la serie histórica provincial.

A lo largo del tiempo, las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías han disminuido en su nivel y han acortado su rango de distribución (gráfico 6). La representación gráfica ofrece una buena visualización de las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías de cada año de la serie histórica analizada facilitando su comparación. Las líneas oscuras indican el valor de la mediana de la distribución de cada año. La longitud de la caja expresa el rango dentro del cual se concentra la mitad central de las provincias. Las longitudes de las colas superior e inferior de cada distribución representan los valores extremos máximo y mínimo del rango registrado. Y aparecen señaladas con un círculo aquellas provincias con valores extremos que se distancian del 95% central de la distribución, situación en que se encuentran Santiago del Estero, Chaco, Misiones y Formosa.

**Gráfico 6. Representación de las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías. Argentina, 2000-2013**

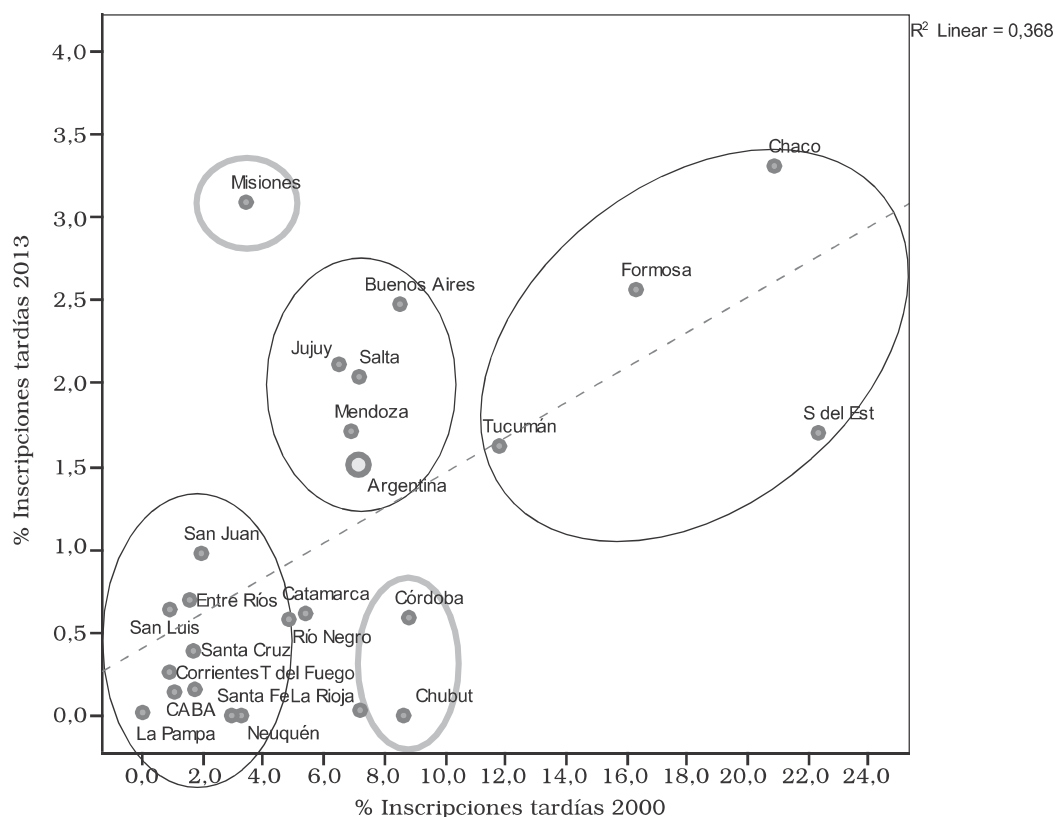


Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

El análisis del nivel inicial y final de la inscripción tardía por provincia que se adjunta en el gráfico 7 permite advertir la existencia de distintos grupos de jurisdicciones según el nivel inicial y final de la proporción de inscripciones tardías. Por un lado, un grupo reducido de provincias destacadas por niveles extremos al inicio (Santiago del Estero, Chaco, Formosa y Tucumán); por otro, un conjunto amplio de provincias con niveles intermedios y bajos al comienzo y al final del período (Neuquén, Santa Fe, San Juan, CABA, Santa Cruz, Entre Ríos, Tierra del Fuego, San Luis, Corrientes). Y provincias que se diferencian: Córdoba y Chubut, con niveles altos al comienzo y muy bajo al final; y Misiones que prácticamente no ha variado la incidencia de inscripciones tardías en 2000 y 2013.



**Gráfico 7. Jurisdicciones según porcentaje de inscripciones tardías.  
Argentina, 2000 y 2013**



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

La evaluación realizada permite constatar la importancia del nivel inicial de la inscripción tardía en la determinación de los umbrales de mejoramiento alcanzado.<sup>11</sup>

Si bien la mayor parte de las jurisdicciones analizadas en el período 2000-2013 presentaba inscripciones tardías de nivel inicial menor al 20%,<sup>12</sup> en términos relativos han sido las jurisdicciones con niveles más altos las que más intensamente han mejorado la cobertura.

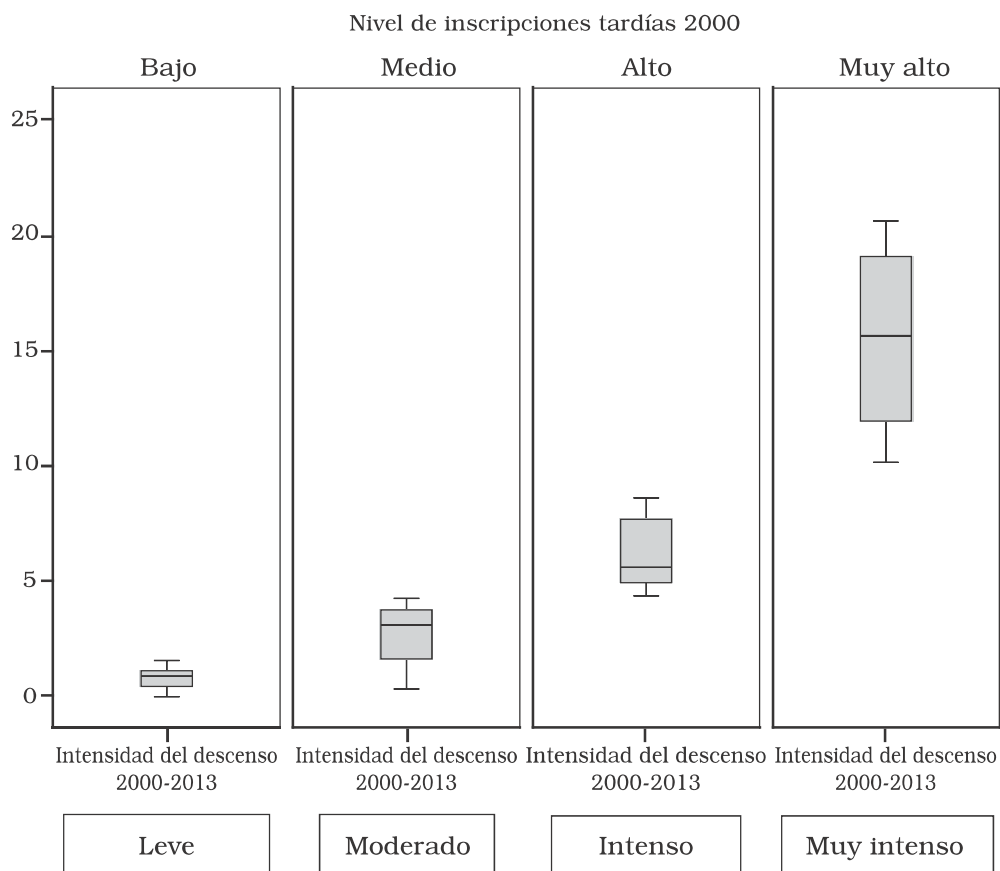
11 Durante el estudio se analizaron otras variables en la interpretación de los niveles de mejoramiento del registro de nacimientos, tales como el desarrollo social alcanzado por las jurisdicciones y el volumen de nacimientos registrados. Sin embargo en el caso argentino no parecen ser predictivas por sí mismas de los niveles de mejoramiento, sino en todo caso cuando se hacen intervenir características organizativas de la estructura del registro civil a nivel jurisdiccional. El desarrollo social puede estar relacionado con la prevalencia de los niveles extremos de inicio (apareciendo el menor desarrollo asociado a la prevalencia de mayor inscripción tardía, y el mayor desarrollo a una inscripción tardía baja). En tanto que la organización y el funcionamiento del registro civil puede ser más explicativo de las dificultades de mejoramiento de la cobertura de nacimientos.

12 Salvo Santiago del Estero con 22% y Chaco con 21%.

Aquellas jurisdicciones con niveles bajos de partida han sido en términos relativos menos sensibles al mejoramiento de la cobertura de registro principalmente centrado en la adecuación del marco normativo para el registro de nacimientos, tal como se describió en el apartado anterior. En ese sentido debe decirse que, tal como lo señalaban los antecedentes (Bay y Orellana, 2007), este estudio demuestra que en la determinación de las facilidades de mejoramiento de la cobertura del registro de nacimientos, la situación de partida del subregistro implica distintos umbrales de reducibilidad y de períodos de tiempo requeridos para ello.

A partir de estas observaciones se han clasificado las jurisdicciones de acuerdo al nivel de las inscripciones tardías en el momento de partida y a la intensidad de su reducción en el período analizado (2000-2013), resultados que se presentan gráficamente en el gráfico 8 y en forma detallada en la tabla 1.

**Gráfico 8. Distribuciones provinciales según nivel de la inscripción tardía en 2000 e intensidad del descenso de la inscripción tardía en el período 2000-2013. Argentina, 2000-2013**



Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

**Tabla 1. Clasificación de jurisdicciones según nivel de las inscripciones tardías en 2000 e intensidad del descenso de la inscripción tardía entre 2000 y 2013. Argentina, 2000-2013**

<i>Nivel de las inscripciones tardías 2000*</i>	<i>Intensidad del descenso 2000-2013**</i>			
	Leve	Moderado	Intenso	Muy intenso
Bajo	San Juan, CABA, Santa Cruz, Entre Ríos, Tierra del Fuego, San Luis, Corrientes, La Pampa			
Medio	Misiones	Río Negro, Neuquén, Santa Fe		
Alto	Jujuy, Catamarca		Córdoba, Chubut, Buenos Aires, La Rioja, Salta, Mendoza	
Muy alto				Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Tucumán

Fuente: Estadísticas vitales. DEIS-Ministerio de Salud.

\* % inscripciones tardías 2000. Bajo (de 0,1 a 2,5%); Medio (de 2,6 a 5,0%); Alto (de 5,1 a 10,0%); y Muy alto (mayor al 10%). \*\* Diferencia porcentual % inscripciones tardías 2000 (-) % inscripciones tardías 2013. Leve (de 0,1 a 2,5 puntos porcentuales); Moderado (de 2,6 a 5,0 puntos porcentuales); Intenso (de 5,1 a 10,0 puntos porcentuales); y Muy intenso (mayor a 10 puntos porcentuales).

En Argentina la inscripción de los recién nacidos constituye un acto complejo de registración e identificación compuesto por tres instancias: la certificación de la identidad del recién nacido en el acto mismo del nacimiento, estableciéndose un nombre y apellido a partir de la expedición del Certificado Médico de Nacimiento por parte del profesional interviniente; el reconocimiento de dicha identidad por parte del Estado a través de la confección del Acta de Nacimiento, cuya expedición es competencia del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas a nivel provincial; y la emisión del DNI, responsabilidad del Estado nacional, elemento material de acreditación de identidad que reconoce la nacionalidad y es indispensable para el efectivo ejercicio de todos los derechos en la infancia, para la percepción de servicios sociales, de salud y de educación, y que posteriormente en la juventud habilita al ejercicio de los derechos democráticos.

Para su óptimo funcionamiento, el sistema de registro de los nacimientos e identificación de recién nacidos debe ser conocido por la población de manera tal de asegurar la universalidad de su cobertura en forma oportuna, es decir informando el nacimiento al momento de

ocurrencia tanto para su registro legal como estadístico. Los progenitores deben concurrir a una Oficina Digital del Registro Civil llevando al recién nacido y presentando la copia certificada del Acta de Nacimiento con la oblea de la matrícula asignada (número de DNI), donde se toma el trámite de manera gratuita. Este sistema permite contar con información continua, universal, permanente y obligatoria sobre la ocurrencia de los nacimientos en todo el territorio nacional actualizando la base de datos poblacionales en tiempo y forma.

Resultados de un relevamiento realizado en delegaciones del Registro Civil y Capacidad de las Personas de la Provincia de Buenos Aires mostraron que el panorama actual de la tramitación es favorable, y que presenta especificidades a nivel de las delegaciones del Registro Civil, principalmente debidas a la organización y logística interna que no siempre permiten la simultaneidad de la registración del nacimiento y la identificación del recién nacido (DNP, 2014)<sup>13</sup>. En las delegaciones relevadas, el trámite mayoritariamente realizado fue el registro del nacimiento junto con la obtención del primer DNI, alcanzando el 62% de los trámites captados: distribución que depende del tipo de trámites que estén en condiciones de tomar las delegaciones en el momento considerado. En tanto, el 30% de los trámites correspondió solamente a inscripciones de nacimientos, derivándose la identificación de los recién nacidos a otras delegaciones del Registro Civil con toma de trámite digital. Es decir que todas las delegaciones estaban en condiciones de registrar el nacimiento, pero no todas lo estaban para la toma de trámites de identificación para la emisión del DNI con tecnología digital.

El estudio permitió observar también que aproximadamente el 10% de los progenitores tuvo algún problema durante la inscripción de algunos de todos los hijos nacidos vivos tenidos (no solamente de aquel nacimiento que se encontraba inscribiendo al momento de la encuesta). Entre los problemas señalados se mencionaron fallas en la documentación requerida (como el Certificado Médico de Nacimiento) y falta de documentación obligatoria para la inscripción. Aproximadamente un 35% de los progenitores encuestados desconocía la gratuidad del DNI 0 año, hallazgo que debería ser tenido en cuenta para

---

13 Se trató de la Encuesta sobre Registro e Identificación de Recién Nacidos (ERIN), realizada entre mayo y julio de 2014 en delegaciones del Registro Civil de La Plata, Florencio Varela, Quilmes, San Justo, José C. Paz y San Isidro por la Dirección Nacional de Población del RENAPER (DNP, 2014). Fueron encuestados los progenitores de trescientos recién nacidos al momento de su inscripción. La encuesta apuntó al conocimiento de los procesos de registro e identificación de recién nacidos y los períodos de tiempo transcurrido entre el nacimiento y la tramitación, tomando en cuenta el conocimiento de la población al realizar el trámite y los elementos facilitadores u obstáculos para realizarlo.



sustentar acciones de difusión con vistas a continuar facilitando la inscripción de los recién nacidos.

En conjunto puede decirse que en el mejoramiento del registro de nacimientos es clave la adecuación del marco normativo, principalmente asegurando la gratuidad del registro y la identificación. Por otra parte para seguir avanzando en la reducción del subregistro aun cuando este es bajo, debe plantearse una activa difusión hacia la población al mismo tiempo que fortalecerse la coordinación entre los establecimientos de salud donde tienen lugar los nacimientos, los registros civiles que se ocupan de su registro y los mecanismos de la identificación de los recién nacidos por parte del Estado nacional.

## **Conclusiones**

El cumplimiento del derecho a la identidad en la niñez requiere del registro universal y oportuno de los nacimientos por medio de procedimientos accesibles para los padres, eficaces en sentido registral, y respetuosos de la diversidad cultural. En la medida en que los sistemas de registro e identificación de recién nacidos sean capaces de cumplir con esos requerimientos, se asegurará una premisa de la inclusión social desde el nacimiento.

En la región latinoamericana la cobertura del registro de nacimientos es elevada, si se toma en comparación su nivel en otras regiones del mundo donde el subregistro sigue siendo una práctica muy extendida. Incluso ha venido mejorando en las últimas décadas en el marco de una serie de consensos entre los países alrededor del registro universal y oportuno como claves para la inclusión y la equidad.

El progreso en la cobertura del registro depende de una serie de factores que deben actuar concurrentemente para sustentarlo en el tiempo y que incluyen aspectos técnicos, como la adecuación del marco normativo y la modernización del registro civil, y sociales, como el reconocimiento de la importancia del registro, la comunicación a la población y una práctica registral no avasalladora de la diversidad cultural. El avance en la cobertura es rápido al comienzo y más lento y complejo a medida que se alcanzan niveles bajos de subregistra- ción. Allí es donde se hacen evidentes los efectos de las barreras de accesibilidad focalizadas en grupos sociales específicos y donde aparecen las temáticas de la vulnerabilidad y la exclusión explicando la persistencia de brechas de acceso.

En ese marco la gratuidad del registro de los nacimientos es un mecanismo clave en el aseguramiento de la cobertura universal y oportuna. La evolución de la cobertura de nacimientos en Argentina en los últimos quince años así parece demostrarlo. Sin embargo la gratuidad por sí misma no basta. Es necesario que se acompañe del facilitamiento de la tramitación, por medio de la desjudialización de la inscripción fuera de término, o inscripción tardía.

Aun así la reducción del subregistro y el aseguramiento del derecho a la identidad desde el nacimiento avanzan disparmente a nivel subnacional y local. En ese sentido aparece la organización del sistema de registro civil explicando diferencias y particularidades en el registro. El caso argentino puede ejemplificar la complejidad de las estructuras descentralizadas de registro civil que deben articularse en diferentes niveles de funcionamiento, satisfaciendo múltiples requerimientos de modernización y financiamiento.

Los cambios en el marco normativo incluyendo la eliminación de aranceles del DNI al nacimiento, la eliminación de la vía judicial para la inscripción de nacimientos fuera de término, el mejoramiento del sistema de constatación e inscripción de nacimientos con el nuevo formulario de certificado médico, y la incorporación de tecnología digital en la expedición del DNI 0 año, demuestran haber alcanzado un impacto positivo en la recuperación de la cobertura del registro y su oportunidad después de 2004. Los resultados presentados en este artículo apuntan en ese sentido y en la necesidad de profundizar los diagnósticos continuando la evaluación de los progresos a lo largo del tiempo y a nivel nacional, jurisdiccional y local.

## Bibliografía

- Alvarez, G. y Calvelo, L. (1998), *Estimación indirecta de la cobertura de nacimientos por jurisdicción y sexo. Argentina 1986-1990*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), mimeo.
- Bay, G. y Orellana, H. (2007), «La calidad de las estadísticas vitales en la América Latina». Taller de expertos en el uso de estadísticas vitales: alcances y limitaciones, Santiago de Chile, 13 y 14 de diciembre de 2007.
- Brito, S.; Corbacho, A. y Osorio, R. (2013), *El registro de nacimientos. La llave para la inclusión social en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calvelo, L. (2015), «El derecho a la identidad en la niñez. El registro de recién nacidos en Argentina», ponencia presentada en las XIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), Salta, Argentina, 16 al 18 de septiembre de 2015.
- CEPAL (2014), *Los datos demográficos. Alcances, limitaciones y métodos de evaluación*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, Serie Manuales n.º 82.
- DEIS-OPS (2008), *Omisión de registro de nacimiento y muertes infantiles. Magnitud, desigualdades y causas*, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud y Organización Panamericana de la Salud.
- DEIS-UNICEF (2013), *El derecho al registro universal y oportuno de niñas y adolescentes. Avances y desafíos para la normativa legal y las estadísticas vitales*, Buenos Aires, Dirección de Estadísticas e Información de Salud, Ministerio de Salud y UNICEF.
- DNP (2014), *Registro e identificación de recién nacidos*, Buenos Aires, Registro Nacional de las Personas, Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población n.º 10.
- Ministerio de Desarrollo Social (2012), *Encuesta sobre condiciones de vida, niñez y adolescencia. Principales resultados*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF.
- Naciones Unidas (2003), *Principios y recomendaciones para un sistema de estadísticas vitales*, Nueva York, Naciones Unidas, Revisión 2.
- UNICEF (2002), *Birth registration: Right from the start*, Florencia, Italia, UNICEF, Innocenti Digest n.º 9.
- y CEPAL (2011), *El derecho a la identidad: Los registros de nacimiento en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNICEF, boletín *Desafíos*, n.º 13.