

VII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población e XX Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Foz do Iguaçu, 17 a 22 de octubre de 2016

Título: El mejoramiento del registro de nacimientos en Argentina

Autor: Laura Calvelo¹

Resumen

El artículo se refiere al mejoramiento del registro de nacimientos en Argentina. Se discuten mecanismos que promueven el descenso del subregistro así como la persistencia de barreras de accesibilidad al registro oportuno focalizadas en poblaciones vulnerables. Se presentan evidencias estadísticas del período 2000-2013 utilizando estadísticas vitales. 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.

Eje temático: Aspectos metodológicos de las estimaciones y proyecciones demográficas en América Latina

Palabras clave: Mejoramiento de estadísticas vitales; registro universal de nacimientos; derecho a la identidad

¹ Dirección Nacional de Población; Universidad de Buenos Aires (UBA). Argentina. lauracalvelo@gmail.com.

Introducción

Argentina forma parte del grupo de países de la región latinoamericana donde la cobertura del registro de nacimientos es más elevada. Los estudios coinciden en señalar que hasta el primer quinquenio de la década 2000 se ubicaba junto con Chile, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela en un nivel de subregistro de 10 por ciento o menos (Bay y Orellana, 2007). No obstante, la persistencia de elevada subregistración en determinadas regiones del país así como su focalización en poblaciones vulnerables concitó durante largo tiempo el estudio de las variables que definían los perfiles sociodemográficos asociados a la ocurrencia de nacimientos no registrados, así como acciones de mejoramiento de estadísticas vitales planteadas desde los organismos productores de estadísticas demográficas, la Dirección de Estadística e Información de Salud (Ministerio de Salud) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

En la última década se observó un significativo mejoramiento en el registro de nacimientos que obedeció principalmente a los cambios en el marco normativo. Este artículo presenta 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.

Material y Métodos

Las evidencias ofrecidas provienen de las estadísticas vitales oficiales relativas al registro de nacimientos entre los años 2000 y 2013, a nivel nacional y provincial. 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 Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud a través de su Serie 5 de Estadísticas Vitales. También se refieren resultados de una encuesta en delegaciones del registro civil en la Provincia de Buenos Aires.

El registro de nacimientos en Argentina

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 de la década de 2000 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).

Una investigación referida al registro de nacimientos entre 2001 y 2003 realizada por la Dirección de Estadística e Información de Salud (DEIS) del Ministerio de Salud de la Nación con apoyo de la OPS, estimó en 6 por ciento la omisión del registro de nacimientos al cabo de un año de ocurrencia y en 3 por ciento 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 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 aún 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.

Desde el marco normativo debe recordarse que, ante las fuertes evidencias que indicaban que el subregistro de nacimientos obedecía en gran medida a las dificultades de algunos progenitores para solventar el arancel del DNI al nacimiento, el Decreto 262 de 2003 derogó el arancelamiento 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 estableció la gratuidad del DNI al nacer a todos los niños, niñas y adolescentes nacidos en territorio nacional en forma permanente (Calvelo, 2016).

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 público para el resguardo de la identidad del menor, y estableciendo que en caso de no concurrir los progenitores la inscripción se realiza de oficio

(Calvelo, 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 (Calvelo, 2015).

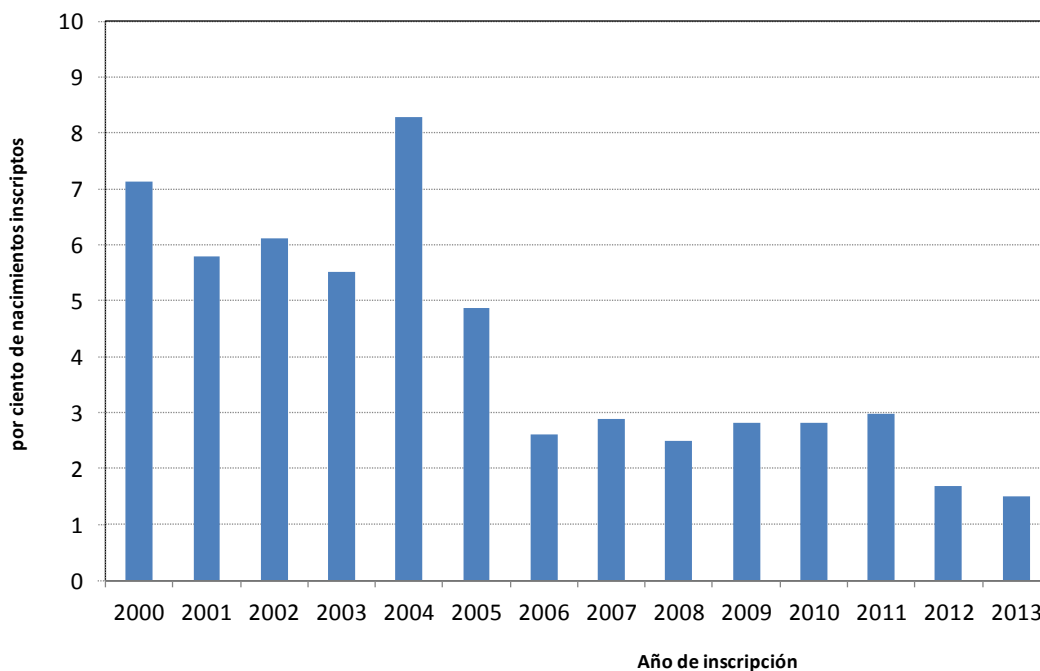
Resultados y discusión

En Argentina el subregistro de nacimientos inició la década 2000 en niveles inferiores al 10 por ciento, pero con tendencia al agravamiento de sus efectos en los sectores sociales más vulnerables y en el marco de una profunda crisis económica y social que tuvo lugar entre 2000 y 2002 (Calvelo, 2016). Tal como indican los antecedentes mencionados, desde entonces el subregistro ha venido reduciéndose.

En países en que se 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 . El Gráfico siguiente presenta la proporción de inscripciones tardías en Argentina por año de inscripción a lo largo de la serie 2000-2013.

Gráfico 1

Argentina. Porcentaje de nacimientos inscriptos tardíamente según año de inscripción (2000 - 2013)



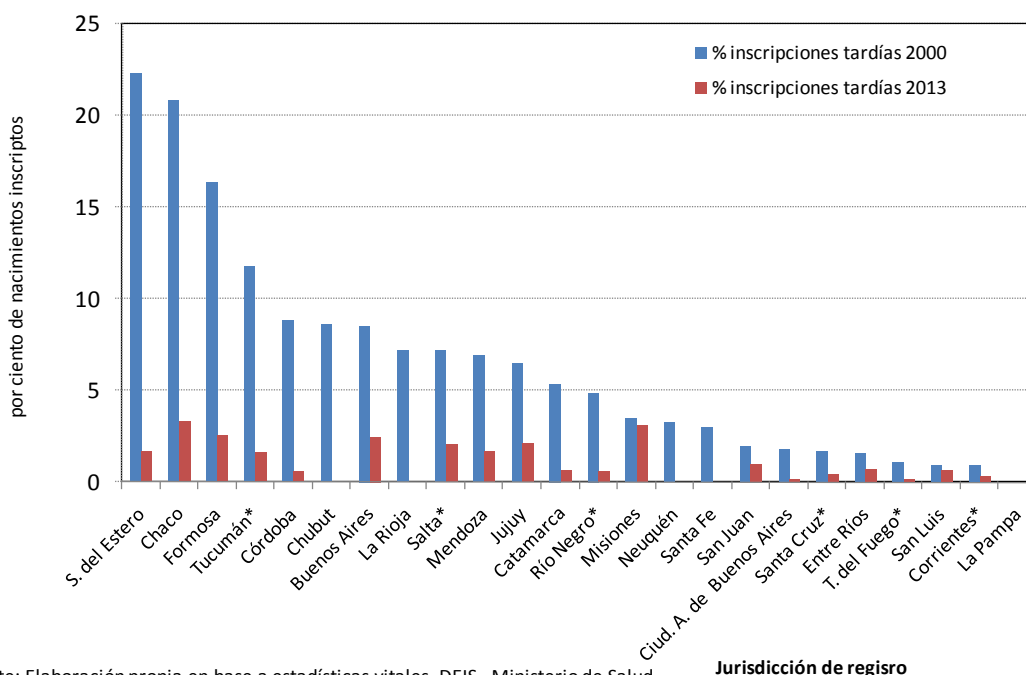
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas vitales. DEIS - Ministerio de Salud

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 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 2 presenta la proporción de inscripciones tardías en 2000 y en 2013 según jurisdicción de registro (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El análisis de nivel subnacional muestra por un lado la generalizada reducción del nivel de la inscripción tardía², pero también la existencia de significativas diferencias de niveles entre jurisdicciones.

Gráfico 2

Argentina. Porcentaje de nacimientos inscriptos tardíamente según jurisdicción de registro (2000 y 2013)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas vitales. DEIS - Ministerio de Salud

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

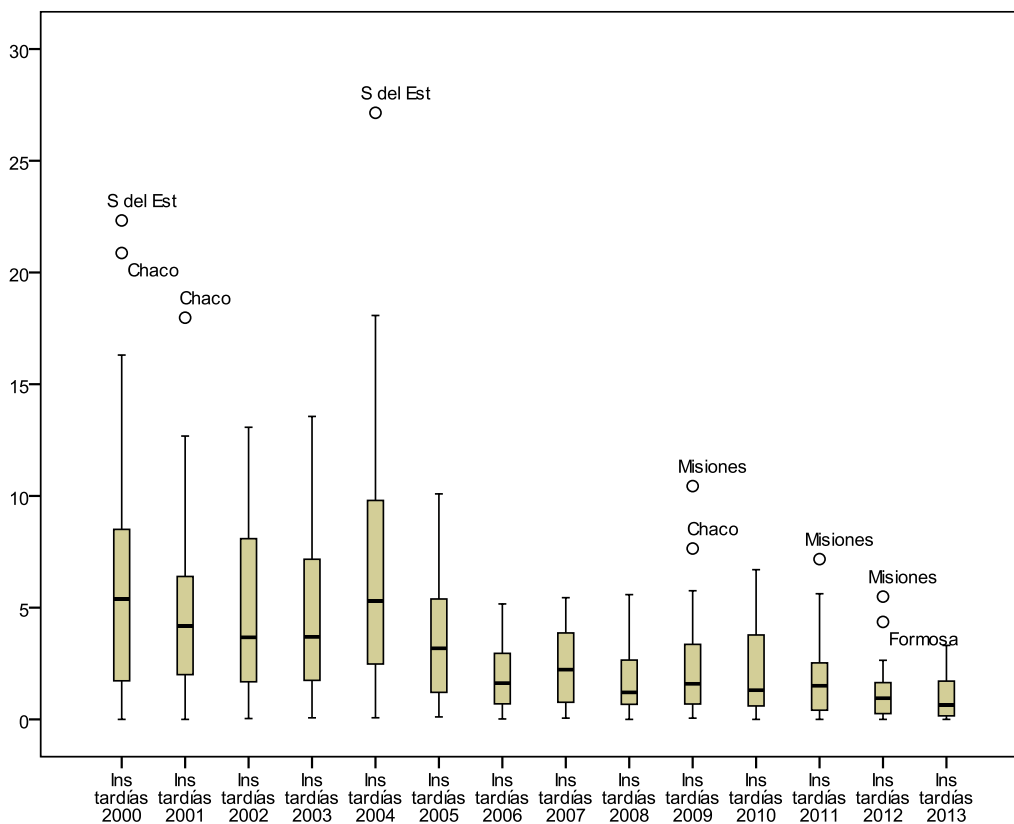
A lo largo del tiempo las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías han disminuido en su nivel y han acortado su rango de distribución (Gráfico 3). La

² 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.

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 por ciento central de la distribución, situación en que se encuentran Santiago del Estero, Chaco, Misiones y Formosa.

Gráfico 3

Argentina. Representación de las distribuciones provinciales del porcentaje de inscripciones tardías 2000 a 2013



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas vitales. DEIS - Ministerio de Salud.

Para su óptimo funcionamiento, el sistema de registro de nacimientos debe ser conocido por la población, asegurando la universalidad de su cobertura en forma oportuna, es decir informando el nacimiento al momento de ocurrencia tanto para su registro legal como estadístico. Resultados de un relevamiento realizado en delegaciones del Registro Civil y Capacidad de las Personas de la Provincia de Buenos Aires³ 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 (Calvelo, 2014). El estudio permitió observar características del proceso de registro e identificación de los recién nacidos. Los resultados mostraron que aproximadamente el 10 por ciento de los progenitores tuvo algún problema durante la inscripción de algunos de todos los hijos nacidos vivos tenidos: fallas en la documentación requerida (como el Certificado Médico de Nacimiento) y falta de documentación obligatoria para la inscripción. Aproximadamente un 35 por ciento de los progenitores encuestados desconocía la gratuidad del DNI 0 año, hallazgo que debería ser tenido en cuenta para sustentar acciones de difusión en vistas de 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. Por otra, parte para seguir avanzando en la reducción del subregistro aún cuando éste 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.

³ Se trató de la Encuesta sobre Registro e Identificación de Recién Nacidos (ERIN), realizada entre mayo y julio de 2014 a los progenitores de 300 niños, 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 (Calvelo, 2014).

Conclusión

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 subregistración. 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 casi 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 desjudicialización de la inscripción fuera de término, o inscripción tardía.

Aún así la reducción del subregistro avanza disparmente a nivel subnacional. 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 y la eliminación de la vía judicial para la inscripción de nacimientos fuera de término, demuestran haber alcanzado un impacto positivo en la recuperación de la cobertura del registro y su oportunidad después de 2004 en Argentina. 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 a nivel nacional, jurisdiccional y local.

Referencias

Bay, Guiomar y Orellana, Hernán (2007), “La calidad de las estadísticas vitales en la América Latina”. Taller de expertos en el uso de estadísticas vitales: alcances y limitaciones. 13-14 de diciembre de 2007. Santiago de Chile.

Calvelo, Laura (2014), *Registro e identificación de recién nacidos*. Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población. Registro Nacional de las Personas. Ministerio del Interior y Transporte. Buenos Aires.

Calvelo, Laura (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.

CALVELO, Laura (2016). “El registro universal y oportuno de nacimientos y el derecho a la identidad en la niñez. El caso argentino”. En Martínez Pizarro, J.; Rojas Cabrera, E.; Santillán Pizarro, M. M. (editores). *El Consenso de Montevideo y la agenda de investigación sobre población y desarrollo: algunos temas seleccionados*. Serie Investigaciones de ALAP. ALAP Editora Río de Janeiro. *En prensa*.

CEPAL (2014), *Los datos demográficos. Alcances, limitaciones y métodos de evaluación*. Serie Manuales N° 82. Santiago de Chile.

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.

DEIS (varios años), *Serie 5. Estadísticas Vitales, Información Básica*. Ministerio de Salud. Buenos Aires.

DNP (2014), *Registro e identificación de recién nacidos*. Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población Nro.10. Registro Nacional de las Personas. Ministerio del Interior y Transporte. Buenos Aires.