

EXPERIENCIAS EN COMUNIDADES RURALES

El derecho a la identidad y la documentación
como políticas locales inclusivas



PROYECTO "DERECHO A LA IDENTIDAD EN ZONAS DE EXCLUSIÓN SOCIAL"

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Preparado por : Asociación Familias, Sociedad y Desarrollo
Domicilio : Av. Esteban Campodónico N° 296 Urb. Santa
Catalina, La Victoria. Lima-Perú
Teléfono : 01-4729011
2008

PRESENTACIÓN

La Asociación Familias, Sociedad y Desarrollo, pone a disposición de autoridades, instituciones públicas y privadas, y ciudadanos y ciudadanas en general el informe de sistematización del Proyecto Derecho a la Identidad en zonas de exclusión social, auspiciado por el Fondo para la Igualdad de Género (FIG) de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

El libro *“Experiencias en Comunidades Rurales. El Derecho a la Identidad y la Documentación desde Políticas Locales Inclusivas”*, da cuenta de una propuesta de intervención en los distritos de Iparía en Ucayali, Huarmaca en Piura y Cañaris e Incahuasi en Lambayeque. El propósito de esta publicación es aportar al conocimiento a partir de una experiencia de promoción relacionada con la documentación de mujeres y varones de distritos rurales, de centros poblados y comunidades nativas excluidas y dispersas, con poblaciones mayoritariamente quechuas y shipibo-conibo, y cuyos indicadores las ubica entre los de mayor pobreza a nivel nacional.

La vulneración del derecho a la identidad es un rasgo pernicioso que se mantiene en nuestra sociedad, especialmente en aquellas poblaciones como las involucradas en el proyecto. Implica además que se sometan otros derechos esenciales como la documentación de los hijos, el goce de prestaciones de salud, a un trabajo digno, de otorgar existencia legal a las propiedades, entre otras.

Después de 17 meses de compartir con las autoridades, funcionarios, gobernadores, tenientes gobernadores, jefes de comunidad, ronderos, padres y madres de familia, docentes y población, sobre el reconocimiento social y legal de las personas, en cumplimiento de sus derechos, emprendimos la tarea de reconstruir la experiencia y reflexionar sobre ella para tratar de comprenderla y reinterpretarla. Nos animó el deseo de comunicar lo aprendido así como de contribuir al conocimiento desde la práctica. Debemos decir que este trabajo nos ha permitido desarrollar una visión común como equipo así como enriquecer los conceptos y marcos teóricos con los que emprendimos nuestro trabajo inicial.

Queremos extender nuestro agradecimiento a las amigas y amigos de las instituciones y redes sociales de Pucallpa, Piura y Lambayeque; así como a los equipos de RENIEC-Piura y Pucallpa y a la Gerencia de Restitución de la Identidad y Acción Social – GRIAS, en Lima.

Fueron todos ellos los protagonistas, a quienes agradecemos el poder compartir esta apuesta junto con el equipo del proyecto. La responsabilidad de la sistematización recayó en Juan Ángeles Cruz con la colaboración de Luis Pineda Blanco. También queremos reconocer el aporte valioso de Elizabeth M. Santé Beizaga y del equipo de Familias, Sociedad y Desarrollo en general por su interés y motivación con esta tarea.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Aspiramos a que esta publicación constituya un aporte que contribuya a la elaboración de políticas públicas relacionadas con la identidad adecuadas a la realidad social y cultural del país desde una perspectiva de género.

Diana Cordano Gallegos

Directora de Familias, Sociedad y desarrollo

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Capítulo I

1. La experiencia a sistematizar
 - a. El objeto de la sistematización
 - b. La metodología
 - c. Actores
 - d. Escenarios
 - e. Los conceptos orientadores
- 1.1. La intervención del proyecto
 - a. Capacitación y sensibilización con actores sociales
 - b. Asistencia técnica con autoridades y funcionarios municipales
 - c. Campañas de documentación
- 1.2. Desarrollo de estrategia de redes sociales
- 1.3. Participación de los actores sociales
- 1.4. Lecciones aprendidas

Capítulo II

2. Elementos para estrategias de políticas públicas inclusivas
 - a. El punto de arranque: La dignidad como expresión de igualdad y equidad.
 - b. Las políticas locales por la inclusión
 - c. Derecho a la identidad
 - d. El derecho a la identidad en zonas de exclusión social
 - e. Las municipalidades como instituciones inclusivas
- 2.1. Sugerencias y perspectivas

ANEXOS

INTRODUCCIÓN

El proyecto *“Derecho a la identidad en zonas de exclusión social”* ejecutado por Familias, Sociedad y Desarrollo, se enmarca en el Plan Nacional de Restitución de la Identidad "Documentando a las Personas Indocumentadas", elaborado en el 2004 por una Comisión Especial de Alto Nivel, presidida por el RENIEC¹, el mismo que prioriza las zonas en situación de pobreza y vulnerabilidad.

El propósito de esta sistematización además de dar cuenta del proceso de ejecución e implementación del Proyecto, es relevar la manera como diversos actores, en escenarios relativamente homogéneos definidos como zonas de exclusión social, han posibilitado el empleo de estrategias similares acordes con las realidades locales, y han conseguido –en consecuencia– resultados equivalentes, pese a las notables diferencias entre las zonas que son alto andinas y amazónicas.

Sin embargo, este informe de sistematización pretende superar el recuento de información de lo que se hizo en el marco del Proyecto. Desarrolla la sistematización sobre la base de dos ejes: la participación de los actores y redes sociales, en donde se destaca el interés por comprender la importancia de la acción social en las comunidades por el derecho a la identidad y documentación.

Este campo de interés se complementa con otro de revisión de las políticas locales especialmente referidas al derecho a la identidad y documentación; es así que a partir de las lecciones aprendidas se puede decir preliminarmente que el proyecto ha permitido recoger importantes enseñanzas y consolidar aprendizajes institucionales. Desde otro ángulo, la sistematización se ha propuesto además desarrollar otros aspectos de orden más propositivo a partir del despliegue de algunas ideas y consideraciones a tomar en cuenta en la formulación de estrategias de política local por el derecho a la identidad y documentación.

Las lecciones que se recogen en la presente sistematización dan cuenta del énfasis en la integralidad de los derechos, lo cual pasa por la revaloración social de los sujetos, actores sociales que participan y sostienen procesos de documentación sobre la base de la tradición organizativa comunal.

En este proceso, respetuosos de la cultura local, tradiciones organizativas, aprendizajes colectivos, afincados en escenarios locales, estos actores han sido capaces de encontrar espacios de encuentro y articulación de intereses destacando el impulso desarrollado desde las municipalidades, particularmente distritales, cuyo aporte ha sido fundamental para el resultado del Proyecto. En ese sentido es que se entronca con el propósito institucional de consolidar procesos que favorezcan el desarrollo de municipalidades inclusivas, las que junto a las redes sociales construidas

¹ Resolución Jefatural N° 692-2004-JEF/RENIEC de fecha 22 de octubre de 2004.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

permitan sellar una alianza estratégica por el derecho a la identidad, la documentación y el fomento de la ciudadanía.

1. La experiencia a sistematizar

El proyecto “Derecho a la Identidad en Zonas de Exclusión Social” ejecutado entre agosto del 2006 y febrero del 2008, tuvo por objetivo lograr que, *Mujeres y varones mayores de 18 años de los distritos de Cañarís, Incahuasi, Huarmaca e Iparía*, accedan a sus documentos de identidad².

Asimismo, buscó lograr que:

- ✓ *Mujeres y varones indocumentados estén informados y acceden a sus documentos de identidad, de acuerdo a una propuesta de intervención validada con el RENIEC.*
- ✓ *Que operadores locales del RENIEC y de las Municipalidades distritales de Cañarís, Incahuasi, Huarmaca e Iparía estén calificados para la implementación de políticas que favorezcan el accesos de mujeres y varones a sus documentos de identidad.*
- ✓ *Que padres y madres de familia, docentes de primaria, organizaciones sociales de base e instituciones se sensibilicen y se comprometan a un trabajo por la documentación de las personas con enfoque de género.*
- ✓ *Que la experiencia del proyecto del derecho a la identidad en zonas de exclusión social sea sistematizada y difundida.*

Para obtener éstos resultados desarrolló diversas actividades de capacitación, sensibilización y campañas de documentación coordinadas con el RENIEC, las municipalidades distritales y las instituciones sociales y regionales, mediante procesos participativos y concertados.

a. El objeto de la sistematización

La definición del objeto de la sistematización, parte de reconocer que el Proyecto fue una experiencia relativamente corta en tiempo pero intensa en acciones y de interés público, como es caso del derecho a la identidad y documentación en zonas excluidas.

Una experiencia basada en campañas de documentación cuyos resultados son atribuibles al esfuerzo del equipo por impulsarlas, pero sobre todo por la respuesta obtenida de las comunidades: ¿cómo y por qué se activaron las organizaciones y las redes comunales? Fueron las preguntas originales que ayudaron a la exploración de los motivos que habían activado dicha participación.

Asimismo, pensamos que indagar sobre el potencial local existente, implicaba también evidenciar las posibilidades para el desarrollo de estrategias, que den respuestas más

² Los 4 distritos son de 3 departamentos: Iparía en Ucayali, Huarmaca en Piura y Cañarís e Incahuasi en Lambayeque.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

sostenidas a una problemática que tiene larga data, y un horizonte aun complejo de solución.

En ese sentido, la sistematización se planteó como objetivo: *conocer y comunicar los aportes del Proyecto con enfoque de género e interculturalidad que fortalezcan estrategias de políticas por el derecho a identidad, en zonas de exclusión social; y, como ejes:*

- La participación de los actores por el derecho a la identidad de los grupos vulnerables.
- Las redes sociales por el derecho a la identidad en zonas de exclusión social.

Se estableció como pregunta generadora la siguiente: *¿Cómo aporta la participación de los actores y redes sociales en el desarrollo de estrategias de políticas sobre el derecho a la identidad, en zonas de exclusión social?* Esta es la versión reajustada de la pregunta inicial que fue redefinida en el proceso, a fin de precisar el alcance de la sistematización.

b. La metodología

El enfoque metodológico desarrollado consistió en intentar colocarse desde la perspectiva de los actores y a partir de allí comprender los procesos de la experiencia. Incorpora pues los pareceres de los actores sociales en un proceso de diálogo y reflexión con el equipo, que consideramos inacabado.

En ese sentido, la reconstrucción del proceso se ha centrado en la descripción de los procesos generados a partir del desarrollo de las acciones del proyecto, así como en la identificación de los hitos más relevantes tomando en cuenta las percepciones de los actores.

Se ha basado en la revisión de los informes, registros de los consensos y disensos generados en las jornadas del equipo y, también se ha apelado a entrevistas con los actores, que concluyó con una jornada de balance con las autoridades y funcionarios de los cuatros distritos involucrados³.

Esta lectura, análisis e interpretación del proceso, destaca los aciertos y las dificultades de las estrategias empleadas, antes de arribar a las lecciones aprendidas.

Se ha puesto énfasis también, en los desafíos de un tema por demás complejo, que han ido marcando el interés del equipo, en diálogo con la experiencia, y que ha dado pie a elaborar una sección más propositivo, menos afincada en la experiencia concreta, pero ligada con las lecciones aprendidas del proceso. Todo ello con el ánimo de aportar en la tematización y debate sobre los temas de la sistematización y los ejes abordados.

³ Una limitante en este proceso de sistematización fue difícil incorporar en la fase final los pareceres de los actores comunales por razones de distancia y tiempo.

c. Actores

Para efectos de la sistematización hemos centrado la atención en aquellos actores locales, que encontraron en las acciones del proyecto motivos suficientes para movilizar la acción social e hicieron suyos sus objetivos.

Así tenemos como actores principales a:

- **Las autoridades y funcionarios municipales**, que fueron los interlocutores del proyecto en representación de la institucionalidad municipal y en cumplimiento de sus roles y funciones respecto a la identidad y documentación. Su interés manifiesto estuvo en un principio más ligado a cumplir con el trámite y su actitud fue de apoyo; sin embargo a lo largo del proyecto terminaron por comprometerse más con los procesos desencadenados.

Mientras las autoridades actuaban por función, los funcionarios eran delegados por afinidades, según cada municipalidad. Algunos de los que resaltan son el ahora tesorero y ex promotor de campañas de documentación, un gerente social y un secretario municipal, entre otros más. Por su lado, las y los regidores cumplieron un rol más participante en los procesos educativos y de soporte de las acciones de coordinación de talleres de capacitación y sensibilización, así como en la organización de las campañas de documentación.

En líneas generales mantuvieron una actuación permanente y contaron con el seguimiento sostenido del equipo del proyecto. En general estos actores cumplen funciones diversas y suelen desplazarse con frecuencia a las comunidades o a la capital de la provincia y región en donde la mayoría cuenta con oficinas de coordinación.

Son autoridades y funcionarios con una agenda recargada, pero al mismo tiempo en contacto permanente con la población y los actores y redes, lo cual es un valor para su desempeño social y político, como pudo notarse en el desarrollo de las actividades del proyecto.

- **Las organizaciones y autoridades comunales**, las conforman principalmente las organizaciones de ronderos, los gobernadores y tenientes gobernadores en los distritos de la sierra y los jefes de las comunidades nativas en la selva. La actuación de estos actores cumple un rol ordenador y movilizador de la acción social. Si bien tienen funciones específicas, cuando se trata de acciones comunales, amplían su campo de interés hacia los temas sociales.

Mantienen una presencia y liderazgo en sus territorios, con una actuación basada en la apertura y coordinación hacia las autoridades estatales e instituciones y de autoridad en las comunidades, la que se vio reflejada en diversos momentos de la experiencia, como interlocutores, responsables de las acciones organizativas, de difusión y encargados del orden.

Igualmente cabe anotar la participación de las redes sociales e intersectoriales de nivel regional como el Comité Multisectorial de Derecho al Nombre y a la Identidad (COMUDENI) y la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), con los que

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

se realizó acciones de información y acciones conjuntas de difusión de los avances y desafíos, sobre el derecho a la identidad y documentación, que iban produciendo en el desarrollo del proyecto.

d. Escenarios

Los cuatro distritos donde se realizó la experiencia son considerados pobres y junto con las condiciones de inaccesibilidad, caracterizan el marco propicio para la indocumentación. En general la mayor parte de población indocumentada son las mujeres y su situación de exclusión en otros aspectos de la vida social, política y económica, no dista de otros distritos similares del país.

La lógica de actuación de las autoridades políticas institucionales destaca a liderazgos masculinos personalizados, que conviven con las tradiciones organizativas de carácter comunal. Ambas se complementan y activan en agendas de interés común, pero también transcurren en medio de procesos de permanente negociación por intereses diversos.

La actividad económica principal en las zonas alto andinas son la agricultura y el comercio, y en la amazónica la caza, pesca y también el comercio. En cuanto a los servicios básicos (agua, desagüe, eliminación de residuos sólidos, alumbrado público, telefonía rural), el déficit es igual de alto en los cuatro distritos.

En el siguiente cuadro se brinda la información socio- demográfica y de documentación en los cuatro distritos:

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas



Experiencias en comunidades rurales:

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Datos ⁴	Iparia	Huarmaca	Cañaris	Incahuasi
Total población	10,852 habitantes 5,665 hombres 5,187 mujeres	38,209 habitantes, 19,379 hombres 18,830 mujeres	12,691 habitantes 6,430 hombres 6,291 mujeres.	14,884, 7,431 hombres 3,961 mujeres
Lengua	Shipibo-Conibo Asháninka	Castellano	Quechua	Quechua
Población mayor de 18 años y	5,028 mayor de 18 años 2,718 hombres 2,316 mujeres	19,597 mayor de 18 años 9,916 hombres 9,681 mujeres	6,035 mayor de 18 años 2,968 hombres 3,067 mujeres.	7,709 mayor de 18 años 3,748 varones 3,961 mujeres
Población mayor de 18 años con DNI	4603 tienen DNI 2560 hombres 2043 mujeres	12,900 tienen DNI 7,917 hombres 4,983 mujeres	4,147 tienen DNI 2,325 hombres 822 mujeres	5171 tienen DNI 2870 hombres 2031 mujeres
Número de registradores civiles	13 registradores civiles	2 registradores civiles	2 registradores civiles	8 registradores civiles
Comunidades	38 comunidades nativas y 8 caseríos.	182 caseríos 1 centro poblado	72 caseríos y 2 centros poblados, Chiñama y Huacapampa.	52 caseríos y 57 anexos
Territorio y altitud	9624.01 km ² 270 msnm	1908.22 km ² 2194 msnm	284.88 km ² 2421 msnm.	443.91 km ² 3078 msnm
Acceso y distancia	Fluvial 6-8 horas en deslizador	2 vías Huancabamba y Ferreñafe 6-8 horas Bus 2 a tres veces por semana	2 vías accidentadas Ferreñafe y Pucará (Jaen) 10 a 12 horas. Vehículo particular	Vías 6-7 horas Bus diario

⁴ Fuente: Línea de Base del Proyecto, refiere los datos población son al 2005, según el INEI. Con la intervención del proyecto se han modificado los datos de personas documentadas.

e. Los conceptos orientadores

“Aquí todos nos conocemos..., es más, sabemos quien tiene documento y quien no⁵”

Esta constatación en campo contribuyó a la tematización realizada por el equipo sobre las ideas, que han orientado la acción y reflexión del equipo.

En ese sentido, destacamos el derecho a la identidad, en sus dos manifestaciones: identidad estática e identidad dinámica⁶. La primera está vinculada principalmente con el derecho al nombre y nacionalidad, se expresa en la documentación de las personas, cuenta con procedimientos establecidos y se refleja en el denominado ciclo de documentación; mientras que la segunda, está vinculada con los derechos sociales y culturales, y comprende a la persona y su medio, en procesos continuos siendo regulado por sus propios códigos, representaciones, valores, etc. Igualmente entre las y los indocumentados se distingue la Indocumentación Absoluta y la Indocumentación Relativa⁷.

La indocumentación es una expresión deficitaria que afecta principalmente los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades excluidas, que limitan su desarrollo individual y colectivo. En tal sentido se torna indispensable abordar ambas dimensiones del derecho a la identidad y documentación, con una visión integral de la ciudadanía, los derechos y las políticas públicas.

El concepto de ciudadanía, es asumido como la pertenencia voluntaria a una comunidad política que hace de los individuos personas relativamente autónomas e iguales, con capacidad de decisión y titularidad sobre sus derechos ciudadanos, los

⁵ Fueron las primeras reacciones de la población ante la indagación por la indocumentación en sus comunidades

⁶ Plan Nacional de Restitución de la Identidad: El primero se integra por un conjunto de caracteres objetivos y constantes tales como el nombre, la filiación, la fecha de nacimiento, entre otros que diferencian a un individuo de otro. Mientras que las relaciones, el patrimonio cultural, espiritual, político, religiosos y cualquier otra índole del individuo comprenden la identidad dinámica.

Otras referencias documentales sostienen que los derechos asociados a la identidad estática son el nombre y la nacionalidad; mientras el primero tiende a la identificación e individualización de la persona, el segundo está vinculado con el territorio y lazos consanguíneos. El Registro de Nacimiento: El derecho a tener derechos, Innocenti Digest, UNICEF 2002.

⁷ Según el Plan Nacional de Restitución de la Identidad, la Indocumentación Absoluta se presenta cuando la persona no ha sido inscrita en el registro de nacimiento; y por lo tanto, siendo menor de edad, carece de acta de nacimiento; o siendo mayor de edad carece de acta de nacimiento y DNI; y la Indocumentación Relativa se produce cuando la persona ha sido inscrita en el registro de nacimiento, pero no ha concluido con el circuito de la documentación o habiéndolo hecho su inscripción se tornó inexistente, es decir, siendo mayor de edad tiene acta de nacimiento pero carece de DNI, porque se perdió las actas de nacimiento debido a deterioro o desaparición de los libros registrales o quien posee una Libreta Electoral que actualmente no tiene validez legal.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

cuales les permiten el legítimo acceso a bienes, recursos y relaciones básicos para el logro del bienestar. (Cáceres 2003)⁸

En cuanto a los derechos, estos son entendidos como atributos o cualidades inalienables a la persona y esenciales para su dignidad y la convivencia pacífica; son universales e inalienables para todos los seres humanos, independientemente de su edad, género, etnia y cualquier otra condición⁹. Al ser consagrados por la ley, los derechos son garantías o habilitaciones prácticas que permiten a los individuos y grupos sociales reclamar condiciones políticas para vivir con dignidad, libertad e igualdad; en donde lo fundamental es que las y los ciudadanos adquieren la capacidad para demandar estas condiciones y a expresar su *derecho a tener derechos*.

Dicha capacidad se expresa en la participación ciudadana¹⁰, como proceso de involucramiento de las mujeres y hombres en las decisiones públicas y en la construcción de los sentidos que contienen tales decisiones. Por lo tanto está profundamente imbricado con la aspiración de las personas por acceder al bienestar y al desarrollo. Es decir la participación es objetiva porque busca resultados y subjetiva porque contiene los valores democráticos, lo cual se expresan en:

- El desarrollo de la capacidad deliberativa y voz decisiva, que implica el tomar parte en las decisiones, es decir, es vinculante (dimensión objetiva).
- El sentido de justicia y vida buena, es decir de independencia moral (dimensión subjetiva)

En ese sentido, el proyecto ha privilegiado enfatizar la importancia de la participación de los actores sociales, asumiendo la participación ciudadana, como derecho de acceso al espacio público que se da en democracia y se constituye en el ejercicio de las libertades individuales. Implica la toma de decisiones en la vida diaria y través de mecanismos institucionales como las candidaturas, el voto, el control y la vigilancia ciudadana, la concertación, entre otros.

En la participación, la acción de vigilancia ciudadana se sustenta en la exigibilidad de los derechos de parte del Estado y la sociedad. Es un mecanismo de control y fiscalización, pero al mismo tiempo es recurso para el diálogo y deliberación entre vigilante y vigilados. En ese sentido para el desarrollo de la presente sistematización se hace necesario transparentar la noción de vigilancia.

Se entiende por vigilancia ciudadana el despliegue de un diálogo entre los diferentes actores conducente al logro de consensos sustentados en los acuerdos, con lo cual se pretende superar la visión de la confrontación, signada por su ineficacia. Asimismo, abre los espacios para la articulación y el intercambio lo cual demanda al mismo tiempo un trabajo sistemático de coordinación y concertación con miras a la

⁸ Eduardo Cáceres Valdivia. *"De repente la misma cosa va a ser". Reflexiones en torno a identidades, derechos y bienestar en el Perú contemporáneo*. Lima, DFID-APRODEH, (2003)

⁹ Principio consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

¹⁰ Eduardo Cáceres Valdivia, "Participación ciudadana con enfoque de derechos", Portal Cholonautas

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

formulación de políticas públicas que protejan los derechos y el desarrollo de la ciudadanía.

En ese sentido participación y vigilancia ciudadana, son procesos de agregación social y cultural que aportan a la redefinición de las relaciones del poder político en el Estado y la sociedad. Para esto las ciudadanas y ciudadanos apelan a sus derechos de participación interviniendo en los asuntos públicos, siendo para ello un aspecto esencial, la participación en los procesos de gestación de políticas públicas, que se constituyen en herramientas de gobierno y que comprenden, un conjunto de decisiones orientadas al bienestar de la población.

Esta mirada nos condujo a la noción de redes sociales incorporada por el proyecto como estrategia general, por la envergadura de la documentación en zonas de difícil acceso y pobreza. La noción de redes sociales asumida como visión compartida de la sociedad articulada y como estrategia para el logro de objetivos comunes; en este caso por el derecho a la identidad y documentación. Un ámbito importante de actuación de redes y alianzas sociales lo constituye la formación de políticas públicas por el derecho a la identidad.

En lo fundamental las políticas públicas se definen como un pacto social donde los gobernantes asumen la obligación de cumplir con las aspiraciones colectivas¹¹ traduciendo en acciones las decisiones tomadas en las esferas políticas. Lo importante de las políticas públicas es que estas terminan por instrumentar estas decisiones para lo cual desarrollan mecanismos institucionales y sociales para la realización de los derechos, creando una relación vinculante entre ciudadanos y autoridades.

Las políticas públicas por el derecho a la identidad es un terreno propicio para la formación de redes y alianzas sociales. La demanda de dignidad y reconocimiento de ciudadanos y ciudadanas, la obligación del Estado para cautelar y garantizar los derechos ha llevado a que las políticas públicas se construyan como un espacio de corresponsabilidad con las autoridades, entidades públicas especializadas y ciudadanía¹². En tal sentido, identidad y documentación se constituyen en los elementos orientadores de las políticas públicas para promover estos derechos, donde el primer elemento destaca a la persona como fin y el segundo aparece como el medio para su realización.

¹¹ Las Políticas Públicas: Un nuevo enfoque desde los derechos humanos y el derecho al desarrollo. Comisión Andina de Juristas

¹² Donde como se ha visto la dignidad busca el reconocimiento de la persona como fin de la sociedad, por el sólo hecho de pertenecer al género humano; por su propia naturaleza y por respeto a su integridad y a las diferencias, a nivel individual y colectivo; en tanto la corresponsabilidad toma como base la relación entre los derechos individuales y colectivos en una comunidad política (Estado) cuyo propósito es garantizarlos, atenderlos, protegerlos y promoverlos mediante políticas públicas, que tengan como eje la responsabilidad de las autoridades, las instituciones, los ciudadanos y ciudadanas y las redes sociales e institucionales.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Una noción de redes que se convirtió en la estrategia principal del proyecto y que a nuestro entender, se convierte en una pieza fundamental para promover el desarrollo de políticas por el derecho a la identidad y documentación.

Asimismo, el proyecto ha asumido como suyos los conceptos de interculturalidad y género:

- La **interculturalidad**, es un enfoque social en el cual los grupos humanos se relacionan o interactúan en un contexto de encuentro y relación entre culturas distintas, y frente a lo cual asumen una actitud respeto y una práctica de reconocimiento a través del diálogo y el intercambio. Posee también dimensiones normativas en tanto principio orientador de la vivencia personal en el plano individual y rector de los procesos sociales. Es también un medio para construir relaciones democráticas entre culturas.
- El **género**, en tanto, es un concepto que expresa una realidad cultural construida a partir de la diferenciación sexual a fin de informar a sus miembros – mujeres y hombres –, sobre las formas de ser, sentir y hacer, que les están asignadas, permitidas y socialmente valoradas¹³. Este carácter social está regulado a través de roles, normas y mandatos que el sistema de género propone a mujeres y hombres. El sistema de género no sólo marca las relaciones entre hombres y mujeres, sino también el sistema social en su conjunto.

Estos dos últimos, han estado presentes en los enfoques y estrategias de trabajo. Desde la mirada intercultural hemos privilegiado el reconocimiento y la relación con los actores en el trabajo; asimismo valoramos el aporte y potencialidad de la organización comunal en acciones de movilización por el derecho a la identidad y documentación. Mientras que el enfoque de género, hemos enfatizado en la visibilización de las desigualdades entre mujeres y hombres, en los diversos momentos de las acciones. Admitimos que son aportes leves del proyecto y que requieren de un esfuerzo mayor y más sostenido en el tiempo.

1.1. La intervención del proyecto

“Identificando dos cosas comunes: Uno, en las comunidades no hay conciencia de tener documentos. Dos, quieren tener documentos pero está mal hecha la partida y tienen esos problemas. Hay que trabajar subsanando, capacitando y sensibilizando. Algunas partidas están registradas pero no tienen la firma del registrador” (Jornada con autoridades y funcionarios enero 2008)

La experiencia del proyecto se basa en el desarrollo de acciones de capacitación y comunicación, organizadas en tres bloques i) Capacitación y sensibilización con actores sociales; ii) Asistencia técnica con autoridades y funcionarios; y iii) Campañas de documentación.

¹³ Ruiz Bravo Patricia. Identidades Femeninas y Propuestas de Desarrollo en el Medio Rural Peruano. Tesis (Dr.) Université Catholique de Louvain. 2003

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Estas acciones se realizaron muchas veces en forma simultáneas, aunque articuladas básicamente por el desarrollo de las etapas de las campañas de documentación en las comunidades rurales.

a. Capacitación y sensibilización con actores sociales¹⁴

“Dándose a conocer el derecho que tienen las personas a documentarse, en donde se encuentren. Deben priorizar la inscripción de sus niños y sacar sus partidas, así como tener su documento de identidad, tanto hombres y mujeres para que se pueda hacer un trabajo con todos sus derechos y puedan ejercer y tener atención oportuna a sus necesidades, tanto en salud, educación y los programas de gobierno. Tener su documento se convierte en un requisito indispensable. (Jornada con autoridades y funcionarios”. Enero 2008)

Estas acciones buscaron contribuir con el desarrollo de las campañas de documentación que se desarrollaron en las comunidades. Fueron acciones orientadas hacia la información y reflexión sobre la importancia de la identidad y documentación. La identificación y articulación con actores y redes sociales a nivel local y regional, en la ejecución de estas acciones, fue uno de los ejes centrales para garantizar una mayor eficacia.

Se desarrolló mediante acciones informativas, de difusión y talleres coordinados con las autoridades, funcionarios, actores sociales entre los que destacan las autoridades, los ronderos, padres y madres de familia y docentes, en los distritos y capitales de las provincias o región. Esta estrategia se desarrolló a través de tres bloques: I) Aplicación de medios comunicacionales; ii) Talleres de capacitación y sensibilización a actores sociales; y, iii) Talleres con operadores locales: registradores civiles.

Aplicación de medios comunicacionales¹⁵

Para el lanzamiento de la campaña se aprovecharon las primeras visitas a los distritos para el levantamiento de información, el establecimiento de coordinaciones y el inicio del empadronamiento.

El ingreso a los distritos se producía con tiempos limitados, por lo que había que aprovechar el tiempo para establecer acuerdos en el camino para las siguientes acciones. Se realizaron presentaciones sobre los alcances del proyecto, la distribución de materiales gráficos y la generación de contactos. Gradualmente se iba consensuando la agenda de interés y se afirmaban lazos de intercambio con los actores y redes sociales.

La comunicación local se formalizaba mediante cartas a las autoridades y actores locales, para que extiendan el mensaje en sus comunidades, advirtiendo en cada etapa de la campaña los mensajes sobre los pasos que debían seguir las y los participantes

¹⁴ Para la formulación de los talleres de capacitación y sensibilización el proyecto se ha elaborado un módulo básico, el cual se fue validando en el proceso de intervención.

¹⁵ La lógica de campañas, desde la perspectiva comunicacional, plantea la siguiente secuencia de momentos: Lanzamiento, Difusión y Saturación.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

de las campañas, así como el cronograma y los puntos de concentración. Para estos fines incluso se dibujaban mapas con las autoridades a fin de identificar los puntos geográficos concéntricos y de interés.

Finalmente, el momento de saturación de mensajes se produjo en la proximidad de las campañas a través de avisos y transmisiones de microprogramas y spot radiales en emisoras locales, y mediante el uso de radiofonía en la selva.

Talleres de capacitación y sensibilización con actores sociales

Se orientó a que los actores conozcan y difundan en sus espacios familiares, comunales e institucionales los mensajes claves de la campaña de documentación y al mismo tiempo, que se afirmaba entre los participantes una agenda local con inclusión del derecho a la identidad. Participaron padres y madres de familia, docentes, representantes de organizaciones sociales de base y autoridades locales e instituciones.

Fueron talleres con una estructura básica orientada a la reflexión-acción sobre la importancia del derecho a la identidad, el ciclo de documentación y políticas locales. Fueron dosificados según el públicos, pero manteniendo los ejes de discusión, respecto a su roles en el ciclo de la documentación local, para atenuar los déficits en el presente y futuro.

Los talleres informativos se realizaron en las capitales de la provincia y región con actores y redes sociales, con el interés de difundir el proyecto y reforzar la articulación a partir del interés compartido por el derecho a la identidad, desde sus prioridades y encontrando puntos de coincidencia. Esta práctica se inicia en Pucallpa con el Comité Multisectorial de Derecho al Nombre y a la Identidad (COMUDENI-Pucallpa) y se extiende a los distritos del norte, donde el actor es la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP) de Lambayeque y Piura.

Talleres con operadores locales: registradores civiles

A diferencia de los talleres anteriores, con los registradores civiles se dio mayor énfasis en los aspectos formativos, tanto por las exigencias del proyecto, como por el hecho de contar con participantes que traían un perfil más homogéneo¹⁶, así como mayor disponibilidad de tiempo y espacios más apropiados para el desarrollo de talleres. Estos espacios facilitaron el desarrollo temático y metodológico a nivel de diseño y aplicación efectiva de horas académicas.

¹⁶ No obstante, en esta experiencia se comprueba una vez más el débil perfil de los registradores civiles que apenas promedia estudios de primaria completa, con escasas excepciones; asimismo con carencias en cuanto recursos económicos y logísticos que tornan inviable el cumplimiento eficiente de sus obligaciones como servidores públicos.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Todo lo anterior propició que los momentos de recuperación de saberes se contextualicen con mayores elementos y se vinculen con la nueva información. Fue posible también la ejercitación de estrategias aplicativas a nivel de los procedimientos registrales y de momentos de reflexión para fortalecer su desempeño como registradores civiles con una visión más integral.

Un factor importante en los procesos formativos de los talleres fue la participación de representantes institucionales de RENIEC, la Defensoría del Pueblo y el COMUDENI. Ello le otorgó un carácter de especialización al ser brindado por la entidad rectora y una mayor amplitud por el concurso de la Defensoría del Pueblo, la que se refirió al desempeño público de la labor registral y a la necesidad de una acción social concertada a partir de las redes sociales. Otra modalidad educativa fue la asistencia técnica registral para la solución de problemas de partidas extraordinarias realizadas directamente en los registros civiles.

Las acciones de capacitación y comunicación permitieron el establecimiento de las condiciones necesarias de ejecución del proyecto, tanto en la sensibilización de los actores y su articulación con la dinámica y agenda local-regional, lo cual ha permitido destacar el derecho a la identidad y documentación entre las prioridades de la agenda pública.

La articulación con las autoridades, el establecimiento de los contactos e intercambio con los actores sociales, favorecieron el afinamiento de los mensajes claves para el público objetivo prioritario: mujeres y varones indocumentados. Estos mensajes se incorporaron en los spot y microprogramas radiales, asimismo fueron aspectos temáticos desarrollados en los talleres. De otro lado, la evaluación de los talleres permitió afinar y desarrollar estrategias educativas de sensibilización, basadas en el enfoque de derechos.

La experiencia de capacitación y sensibilización permitió movilizar recursos humanos claves como son los docentes, cuya función formativa abre una agenda para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades ciudadanas desde la escuela pública en ámbitos locales, integrando a padres y madres de familia y alumnado; así también movilizó a los registradores civiles, actores que brindan el servicio de documentación cuyo perfil requiere potenciarse para garantizar condiciones de servicios públicos de calidad y eficiencia. Una situación similar ocurre en el caso de los actores comunales, quienes tienen una gran legitimidad local y capacidad de movilización por temas sociales.

Las dificultades de acceso geográfico y baja participación en algunos eventos con actores sociales fueron limitantes en el desarrollo de la estrategia, lo cual se superó reprogramando nuevos eventos complementarios y comprometiendo a la autoridad municipal y a las redes comunales. Sólo en el caso de Iparía los talleres se desarrollaron en un etapa posterior a la campaña de documentación y su desarrollo fue posible al articularse con los procesos de planificación del presupuesto

participativo, donde se enfatizó la importancia de saber quiénes y cuántas personas habitan las comunidades y sus implicancias para la factibilidad y viabilidad de los proyectos de inversión social.

Se admite una limitación en el desarrollo de estrategias educativas de mayor alcance, para abordar temas emergentes pero importantes como el nombre shipibo en Iparía, el cual está íntimamente ligado con el derecho a la identidad y documentación, desde una perspectiva intercultural. Asimismo el tema de género, que sólo pudo abordarse a nivel discursivo y en pocas oportunidades con el tratamiento de casos. Esta es una agenda pendiente en las estrategias de capacitación y sensibilización.

b. Asistencia técnica con autoridades y funcionarios municipales

“Yo, primero estaba haciendo el trabajo voluntariamente, luego me di cuenta que le correspondía a mi cargo” (Ex gerente social de Iparía, Jornada con autoridades y funcionarios. Enero, 2008)

Esta experiencia tuvo como eje central la incidencia en la decisión de las autoridades y funcionarios con la perspectiva de que aborden la problemática de la indocumentación con enfoque de políticas públicas locales. Se buscó generar un proceso de capacitación en temas como el derecho a la identidad, ciclo de la documentación, actores y redes sociales y políticas locales. Se enfatizó el rol municipal para asumir las campañas de documentación y en las iniciativas como institución estatal, en el marco de sus competencias municipales.

Estas actividades de asistencia técnica consistieron en jornadas y talleres con autoridades y funcionarios municipales; se combinó sesiones de trabajo y asesoría previamente coordinadas con la autoridad o el funcionario designado en cada municipalidad. Sólo en Incahuasi el interlocutor fue el alcalde y siempre participó el concejo en pleno, mientras que en las otras municipalidades fueron funcionarios de confianza de la autoridad: Gerente de Desarrollo Social (Iparía), Secretario Municipal (Huarmaca) y Tesorero Municipal (Cañaris).

Los procesos se facilitaron mediante asesoría y entrega de modelos, la formulación de normas inclusivas de carácter funcional a las campañas, sobre la gratuidad de las partidas y, otra de mayor alcance sobre estrategias de atención y promoción del derecho a la identidad a nivel local. Esta entrega se realizó en forma directa y a través de envíos por correo electrónico, y sirvió también para el intercambio, como ocurrió con la ordenanza de gratuidad de partidas emitida por Huarmaca, la que sirvió de modelo para los otros distritos.

Estos espacios con las autoridades y funcionarios, sirvieron además como espacios evaluativos de las demás acciones del proyecto, enfatizándose en el cumplimiento de las responsabilidades y los acuerdos, así como de información sobre los reajustes y la calendarización de las acciones siguientes.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

La asistencia técnica permitió incidir en la decisión de las autoridades y funcionarios para facilitar la organización y desarrollo de las acciones del proyecto, y otras iniciativas de mayor alcance como las ordenanzas por el derecho a la identidad.

Este proceso se sostuvo en el marco del convenio de cooperación suscrito con las cuatro municipalidades, en el desarrollo del interés de las autoridades y funcionarios sobre la problemática a partir de los procesos de reflexión-acción que se fortalecía con la entrega de informes de avances y los acuerdos de las sesiones, así como en los vínculos generados con el equipo técnico que viajaba con frecuencia a su localidad.

Las jornadas permitieron visualizar el desarrollo del interés de las autoridades y funcionarios frente a un tema, que al principio les era ajeno, o que tenían una aproximación más asociada con la entrega gratuita del DNI, pero que luego se daban cuenta que tenía que ver con ellos mismos, con el mirarse a sí mismos y a los demás. En estos espacios la entrada educativa privilegiaba la comunidad, su nombre, su historia para luego ubicar a la persona, con su nombre y su historia.

Se apeló al interés y responsabilidad de la municipalidad por saber quiénes y cuántos pobladores pertenecen a su jurisdicción a través del diagnóstico. Enfatizando en las personas y luego en los actores como aliados potenciales para emprender la tarea por el derecho a la identidad y documentación. El énfasis de los actores y las redes fue mayor en este espacio y tuvo mayor eco, en la medida que se resaltó el rol promotor y articulador de la municipalidad.

El proceso permitió aplicar una oferta de capacitación y asesoría para el logro de resultados, pero al mismo tiempo permitió identificar necesidades de capacitación en autoridades y funcionarios en temas asociados a su desempeño institucional y vinculado con la sostenibilidad de las iniciativas de políticas locales por el derecho a la identidad y documentación.

La discontinuidad en la participación en las sesiones y la postergación de las campañas en los distritos del norte, se superó manteniendo una comunicación permanente con los interlocutores.

c. Campañas de documentación¹⁷

“Como persona se desarrolla; si no tenemos DNI no podemos tener trabajo, con el DNI podemos tener más trabajo, para desarrollarnos como personas. Da posibilidades para estudiar” (Jornada con autoridades y funcionarios. Enero 2008)

Las campañas de documentación a cargo del RENIEC, se constituyeron en acciones centrales de desarrollo del proyecto. Son por definición actividades rápidas y con estrategias y fases claras. Consideran una difusión amplia y periodos de tiempo establecidos para obtener respuestas en el público objetivo al cual está dirigido.

Las campañas fueron acciones centrales del proyecto pues aportan directamente al logro de sus resultados. Este tipo de intervención despierta el interés y moviliza la acción en la escena local, lo que la convirtió en el eje articulador del conjunto de actividades durante la intervención.

Al interés de documentación a las personas en las comunidades, el equipo del proyecto sumó el desarrollo de mecanismos que contribuyen a facilitar su desarrollo, enfatizando en las estrategias de redes sociales.

Las campañas comprenden tres fases consecutivas:

- a. El empadronamiento para el registro previo de las personas indocumentadas de cada distrito,
- b. La Inscripción, que registra formalmente a las personas que acreditan los requisitos y desarrolla los procedimientos del trámite de documentación y,
- c. La Entrega de DNI en las comunidades por única vez, ya que en caso no esté presente el titular, deberá acudir a las oficinas de RENIEC. Aunque también existe el mecanismo adicional de entrega vía carta poder, aplicado con familiares del titular o las autoridades.

Asimismo el desarrollo de las campañas, distingue también procesos de gestión de las mismas en tres momentos básicos: Organización y planificación, Ejecución y Evaluación.

¹⁷ En total se realizaron un total de 7 campañas en total: Una en Iparía, dos en Cañaris, Incahuasi y Huarmaca. Inicialmente estuvieron planificados cuatro, pero se adicionaron tres campañas para reforzar las participaciones alcanzadas en las primeras en estos últimos tres distritos.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Acciones	Organización y planificación	Ejecución	Evaluación
Orientaciones	Se sustenta con la información del diagnóstico del proyecto, información de la Línea de Base y los reportes de campo del primer viaje, realizado a fines del 2006 cuando se inició el proyecto.	En esta fase se acentúan las coordinaciones con las instituciones mencionadas y se incorporan sistemáticamente nuevos actores y redes sociales, con participación directa e indirecta.	Se acentúa al término cada fase de la campaña y al final de la misma, para ajustar o reajustar los procesos siguientes, recoger lecciones e incorporar sugerencias y recomendaciones en las siguientes fases y campañas.
Desarrollo	Comprende las coordinaciones con RENIEC y las municipalidades para establecer los acuerdos y roles institucionales, estableciendo lo siguiente: El proyecto como agente facilitador en la organización y proveedor de recursos logísticos; RENIEC, como entidad responsable de la documentación y del despliegue técnico de funcionarios en las comunidades para la atención a la ciudadanía; y, las autoridades y funcionarios municipales para la organización local de la actividad en las comunidades, así como la facilitación de la partidas de nacimiento de las y los indocumentados. En algunos distritos se incluyó desde el inicio a los actores locales como autoridades, funcionarios y promotores sociales interesados en la problemática.	Esta integración directa en las actividades de las campañas se produce en las comunidades, mientras que la participación indirecta la realizan actores regionales como las redes sociales con el intercambio de información e interés por la actividad y sus resultados. Se afinan los pasos a seguir y se prevé los recursos para el desplazamiento del equipo técnico en las comunidades. Previamente las campañas de difusión vía radiofonía en la selva, microprogramas y spot en la sierra, difunden la importancia de las campañas de documentación y las fechas de sus realización. Incluso, cuando se cuenta con emisoras aliadas e incondicionales es posible advertir los lugares, horarios y toda la información posible para que la población acuda a la cita con la documentación. Pero nada se compara con la difusión comunal, donde las redes locales extienden el mensaje por la inutilidad o ausencia de otros medios de comunicación. Los días que dura las campañas, se activa la movilización local, tanto de las personas a documentarse como de los actores sociales que participan de la organización de la actividad o que intervienen en la difusión y apoyo en el orden, en la caso de las autoridades comunales. En las zonas bilingües se prevé la participación de promotores locales que hablan la lengua nativa.	Si bien es cierto que prioriza el cumplimiento de las metas basado en el número de personas documentadas, evalúa también los procesos organizativos, desempeños y emergentes que suceden en la actividad, la participación de las ciudadanas y ciudadanos en la actividad, el aporte de las autoridades y redes locales, el aporte de los promotores sociales, entre otros aspectos positivos. Igualmente destacan las limitaciones en la difusión y organización de la actividad.

En la experiencia se identifican dos casos diferenciados, la campaña en comunidades amazónicas y las campañas en comunidades alto andinas

· Campaña de documentación en las comunidades nativas amazónicas: Iparía

La campaña en este distrito se hizo entre el cuarto trimestre del 2006 y el primer trimestre 2007, conjuntamente el RENIEC y la municipalidad del distrito. Esta última participó a partir del 2007 con la nueva autoridad elegida. Las coordinaciones se hicieron desde Lima y Pucallpa hacia las comunidades de Iparía y Tahuanía¹⁸, respectivamente, de población Shipibo-Conibo y Asháninka. El empadronamiento e inscripción estuvo a cargo de RENIEC y la entrega de DNI se hizo en 7 comunidades nativas, que se eligieron como centros de convocatoria y reunión de otras poblaciones cercanas.

En esta campaña participó la Asociación de Shipibos Residentes en Lima (ASHIREL¹⁹) para la difusión vía radiofonía y atención a las poblaciones comunales en la lengua nativa (shipibo-conibo). Esta organización contribuyó también para la traducción de las presentaciones del personal del proyecto y de RENIEC a las poblaciones indígenas.

Uno aspecto a destacar con estas poblaciones es la omisión del nombre shipibo en los registros formales siendo un mecanismo de expresión identitaria y de la cosmovisión de los miembros de estas culturas. Los nombres shipibo-conibos o **hanekon** generalmente son dados por los abuelos y son bastante utilizados en la vida diaria, junto con el nombre “en castellano” o **nawan hoin hane**²⁰. Se subraya la necesidad de penetrar en los procesos históricos de negación y asimilación de las culturas nativas que han devenido en procesos continuos de exclusión y discriminación de sus usos y prácticas culturales, el nombre es también uno de ellos.

En Iparía participaron los registradores expidiendo las partidas de nacimiento. Cabe indicar que solo 2 de los 13 registradores son remunerados, por lo que el resto opta por autofinanciarse cobrando aproximadamente a las personas entre 5 a 10 nuevos soles, aún cuando sea la primera copia de la partida de nacimiento.

En las comunidades el equipo del proyecto realizó actividades de animación sociocultural con las niñas y niños, mientras sus padres participaban de la campaña. Cabe señalar que en algunos casos se tuvo que omitir la asamblea comunal como modalidad de organización de la actividad, por razones de tiempo. Igualmente tuvo que persuadirse al personal de RENIEC de ampliar el horario de atención, pues por

¹⁸ A pedido expreso de RENIEC, alcances de las metas y previa autorización de la entidad cooperante, se incluyeron dos comunidades nativas del distrito de Tahuanía (Sempaya y Shahuaya) contiguo a Iparía.

¹⁹ Esta organización está afincada en las riberas del Río Rímac, la que se contactó inicialmente para que documenten a las mujeres y niños de su organización. Pese a que no pudo cumplirse con su demanda para Lima, se sumaron al proyecto colaborando en los procesos de empadronamiento e inscripción y en la elaboración de materiales informativos en sus lugares de origen.

²⁰ Valenzuela Pilar: Hanekon, Los Verdaderos Nombres Shipibo. Programa de Formación de Maestros Bilingües Texto inédito. Trabajo que recoge en orden alfabético los nombres masculinos y femeninos en las comunidades shipibas del Alto, Medio y Bajo Ucayali, desde 1990 hasta 1992.

factores climáticos se retrasaban en llegar a los puntos de concentración. Destaca también el hecho que la autoridad comunal haya reforzado la convocatoria mediante radiofonía local.

Campañas de documentación en la comunidades alto andinas: Huarmaca, Cañaris e Incahuasi

En los tres distritos se realizaron campañas de documentación con RENIEC–Piura, en periodos extendidos que van desde fines del 2007, con el inicio del empadronamiento hasta fines del 2007 con inicio de la segunda campaña²¹. El primer ingreso se produjo en medio de las elecciones de nuevas autoridades por lo que se optó realizar el empadronamiento con promotores sociales contactados por Familias en Incahuasi y Huarmaca²², mientras que en Incahuasi se contactó con un comunero reconocido por impulsar campañas de documentación y con el gobernador, con quien se llegó incluso a firmar un convenio de cooperación.

Los contactos se retomaron en el primer trimestre del 2007 con la firma del convenio y el reinicio del empadronamiento y la inscripción, esta vez con la participación de las municipalidades. Esta coordinación se mantuvo en las demás fases, tanto para la organización, difusión y despliegue logístico para el traslado y coordinación del alojamiento de los equipos técnicos teniendo en cuenta las dificultades de acceso y escasa o nula disponibilidad de transporte público. Se contó también con la participación activa de las autoridades comunales en la difusión, organización y en el orden durante las actividades.

En los distritos de Cañaris, Huarmaca e Incahuasi, la organización de las personas para la inscripción, la revisión de documentos en las filas, y la toma de fotos estuvo a cargo del proyecto. Las personas que participaron por parte de RENIEC fueron contratados para el desarrollo de la actividad, en la primera campaña de inscripción, en una segunda campaña participaron funcionarios de RENIEC de Chiclayo, Jaen y Sullana, éstos dos últimos, con mejor trato y con capacidad de resolución de casos, lo que no ocurría con el personal eventual denominados “terminalistas”, que participaron en la primera campaña.

La entrega de DNI en los distritos de Cañaris e Incahuasi, fue por orden de llegada. Sin embargo, en Huarmaca se realizó por orden alfabético, lo que ocasionó que las personas cuyas letras iniciales ya habían pasado tuvieron que esperar que finalicen con todo el resto para nuevamente ser llamadas. Esto fue al 4 día de la campaña. Por esos días las calles de la capital del distrito, sirvieron de morada a los pobladores que no contaban con familiares que los acojan.

²¹ Al cierre de la edición de este informe se desconoce la culminación de la segunda campaña con la entrega de DNI en este distrito y en Cañaris e Incahuasi.

²² En este distrito el ingreso a las zonas durante el empadronamiento generó desconfianza en la población por los recuerdos y experiencias de violencia política vividos en la zona.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

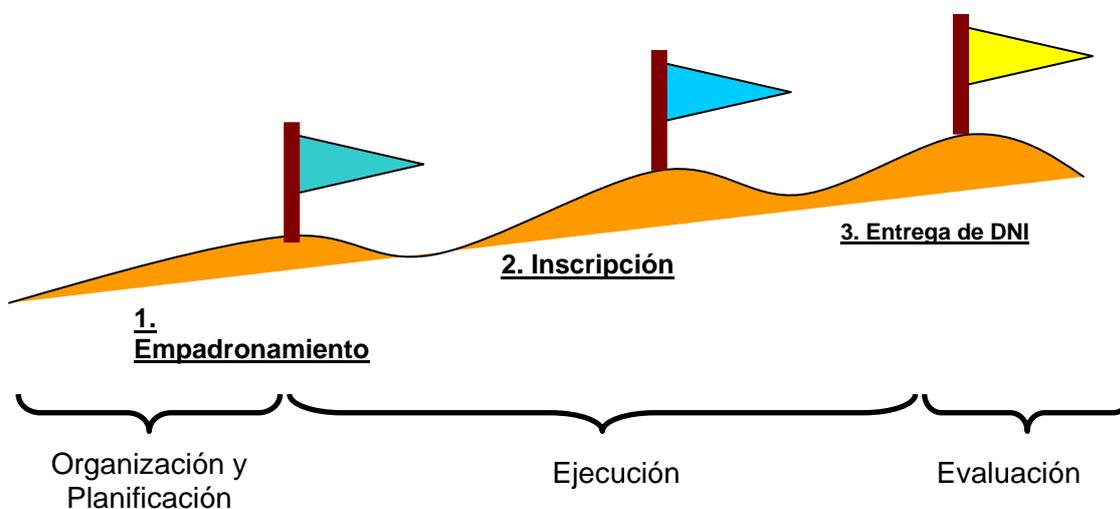
Entre los aspectos positivos destaca la asistencia técnica registral (Huarmaca y Cañaris) y las tramitaciones en campo a cargo de RENIEC. Previa identificación de los posibles problemas en las partidas se dio trámite a 112 casos en Huarmaca, 20 en Cañaris y 152 trámites en Incahuasi.

En el siguiente cuadro mostramos 3 de los 112 casos solucionados en Huarmaca, con la intervención del RENIEC:

N°	Ciudadano/a	Observación	Casos solucionados y manera como se procedió
1	Adela Guayana Santos	Fecha de inscripción no corresponde con fecha de nacimiento	Se hizo la verificación de la partida y las anteriores y posteriores a ella, se realizó la solicitud de regularización por error de fecha de inscripción
29	Esperanza Cruz Huaman	Falta firma del registrador civil en acta de nacimiento	Se sacó una nueva partida la misma que fue fedatada, sellada y firmada por el registrador. Se adjunto al trámite del DNI.
38	Faustina Santos Parra	Declarante no autorizado por ley	La declaró un tercero no autorizado, por ello se hizo la solicitud de cancelación de partida y nueva inscripción

El valor de la solución de los problemas en el campo, radica en que se contó con la participación de personal especializado de la Unidad de Fiscalización (UFI) de RENIEC-Piura, con la experticia y autoridad para resolverlos.

Estructura y dinámica de las campañas



Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

- **En la fase de empadronamiento:** Se logró capacitar a 14 empadronadores para sensibilizarlos en el derecho a la identidad y en levantamiento de la información, en más de 25 puntos de concentración. En Cañaris destaca la participación de los tenientes gobernadores y ronderos en el recojo de información. También se aportó a la ficha de empadronamiento de RENIEC, las variables sexo y tipo de trámite.

Asimismo se enfrentó dificultades tales como la ausencia de la autoridad municipal, pues en la mayoría de los casos delegó esa función, el temor y la desconfianza en Huarmaca por el recuerdo de la violencia política y el clientelaje político en todos los distritos; el machismo: las esposas quieren obtener DNI, pero tienen temor del esposo, que fue superado por externalidades generadas por el programa JUNTOS en Huarmaca; El desplazamiento por trabajo de las personas indocumentada hacia la selva. El desinterés de las personas mayores de 50 años piensa que por su edad ya no necesitan tener DNI.

- **En la fase de inscripción:** Se logró la habilitación de las personas indocumentadas mediante la aprobación de normas municipales (ordenanzas y resolución de alcaldía) para la gratuidad de partidas de nacimiento. La atención se desconcentró en los puntos de mayor acceso acordados previamente con la autoridad municipal y comunal. El rol de los ronderos y tenientes gobernadores destaca en Huarmaca y Cañaris, informando y apoyando el trabajo, instalación de las mesas de atención, y organizando a las personas para una mejor atención, por ejemplo se priorizó a las personas de las comunidades más alejadas, con listas elaboradas por los ronderos. En Iparía a través de ASHIREL se apoyó el trabajo de los registradores de RENIEC traduciendo al idioma Shipibo-Conibo (principalmente en el caso de mujeres iletradas).

Entre la fase de empadronamiento y la Inscripción se realizó la revisión de las partidas extraordinarias y la asistencia registral para la solución de casos, validándose un Manual, el cual recoge la tipificación de los casos más frecuentes en las zonas. Así lo que inicialmente era una dificultad se convirtió en aportes del proyecto al proceso y por iniciativa del Jefe de la Oficina Regional de Piura y la Unidad de Fiscalización de RENIEC. Se logró la revisión del total de libros en el Registro Civil de Huarmaca y Cañaris sobre los casos de Inscripciones Extraordinarias, identificándose partidas con errores y el apoyo en el trámite ante la RENIEC para su solución. Pero queda pendiente las salidas a casos como: El Registrador civil no puede solicitar de oficio la subsanación de partidas de nacimiento. La solicitud de rectificación debe realizarla el mismo interesado, ante el Jefe de Registro Civil quien comunica a la UFI- de RENIEC para la resolución del caso. Tampoco está considerada como un paso previo de la campaña, habiéndose comprobado su utilidad.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Asimismo se reitera las dificultades en el trato poco asertivo y diligente de los principalmente de parte de los “terminalistas”, acentuado por el escaso dominio del proceso y en la resolución de casos, por ejemplo en la toma de huellas de “manos maltratadas por el trabajo”, que por poca claridad son rechazadas. La rigidez de los horarios, pese a la demanda de la población. Estas dificultades fueron superadas parcialmente mediante la persuasión.

· **En la entrega de DNI:** Se logró entregar un total de 5,139 DNI (Fuente: RENIEC), La atención de 130 casos y problemas de las personas que no obtuvieron DNI haciendo solicitudes para resolverlos (Huarmaca y Cañaris). Algunos fueron inscritos nuevamente y con otros se realizó el trámite para la solución de los problemas encontrados en sus partidas, levantándose así la observación, el trámite del DNI pudo continuar su proceso. Asimismo se generó la iniciativa de potenciar el Registro Civil para mayor atención y resolver los casos judiciales (Huarmaca).

Entre las dificultades destaca el retraso en la entrega de DNI, porque se restringe los lugares de concentración a 1 o 2, a diferencia de las fases anteriores o por la disposición de ordenar la entrega por orden alfabético y no por orden de llegada ocasionando que la gente espere en las calles. Los errores en la toma de huellas digitales, que obliga que se entregue al titular, ya que requieren volver a tomarlas para corroborar. (Huarmaca, Cañaris e Incahuasi). En Iparía las dificultades de acceso para las comunidades nativas no permitieron que todas las personas recojan su DNI, pero se coordinó la entrega en una fecha posterior.

1.3. Desarrollo de la estrategia de de redes sociales

“Que las instituciones públicas tienen el deber de facilitar el acceso a la documentación y que se debe trabajar articuladamente con otras organizaciones, y que este derecho es tarea de todos. No solo de las personas sino de las Instituciones y organizaciones para promocionar y sensibilizar a la población, sobre la importancia de este derecho y no sean vulnerados sus derechos” (Funcionario, Iparía).

Aún cuando este proyecto fue impulsado por una entidad privada, que es el caso de Familias Sociedad y Desarrollo, la acción de documentar a ciudadanas y ciudadanos de comunidades a cargo de RENIEC, contiene enfoques y estrategias que son de responsabilidad pública.

De la idea original de creación de redes institucionales en los distritos para la promoción y vigilancia del derecho a la identidad, se gestó la noción de estrategia de redes sociales, dada la magnitud de la intervención y por la maduración de la visión, respecto al reconocimiento de las redes sociales. Así, fue acogida como estrategia general la noción de redes sociales en la intervención del proyecto, sustentada en los

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

fines y medios, implicando la integración de los fines compartidos y el desarrollo de estrategias y mecanismo para lograrlo.

Como se ha señalado líneas atrás, a nivel regional los actores priorizados fueron la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y el COMUDENI del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES):

- o La estrategia específica con la MCLCP, se desarrolló a nivel de región (Piura y Lambayeque). La estrategia con la MCLCP, se basó en la identificación de una agenda común entre el proyecto y la MCLCP, respecto al derecho a la identidad (Fines y Objetivos) y la coincidencia territorial para desarrollar acciones colectivas de impacto provincial y regional (instrumental). Se logró lo primero, mediante jornadas de información e intercambio, lo segundo queda como desafío para futuras intervenciones habida cuenta que el problema persiste.
- o La estrategia con el COMUDENI, se basó en la incorporación temática y operativa, según la agenda institucional de Familias y la agenda regional del COMUDENI. Cabe resaltar que mientras la prioridad del proyecto fueron los adultos indocumentados, la prioridad de COMUDENI, son los niños y niñas indocumentadas. Sin embargo los puntos de coincidencia se reflejan en el ciclo de documentación, en la medida que los padres y madres de familia requieren documentarse para hacer efectiva la documentación de sus hijos e hijas menores de edad.

A nivel local, la estrategia estuvo ligada a la intervención del proyecto en su conjunto, es decir se articuló desde la acción municipal y las coordinaciones extendidas a las redes sociales y comunales del distrito. Los logros han sido mayores a las dificultades, desde la perspectiva del proyecto, aunque deja pendiente una agenda por el derecho a la identidad y documentación, que en nuestra opinión le toca impulsar a la institución municipal.

Se logró el desarrollo de procesos de articulación e intercambio con redes sociales locales y regionales, en la idea de promover una agenda sobre la base de la promoción del derecho a la identidad y documentación. Se basó en la identificación de una problemática común, que es la situación de indocumentados en las comunidades del distrito y en la identificación del potencial de actores sectoriales, actores sociales y redes comunales ya existentes.

Se amplió la agenda a partir de los puntos de encuentro que genera el derecho a la identidad en el distrito, así como la organización de eventos de sensibilización e información, que permitió:

- o La identificación de los actores locales sectoriales con presencia activa en cada distrito: Salud Educación, Justicia, MIMDES, entre otros; las rondas campesinas, los tenientes gobernadores (que son impulsados por el Estado, pero que tienen legitimidad social y política al ser elegidos por voto popular en sus comunidades), los clubes de madres, entre otras organizaciones representativas

en los distritos.

- La comunicación y el intercambio de información entre instituciones y organizaciones con responsabilidad en el Ciclo de documentación: Municipalidad, Salud, Educación, Tenientes gobernadores, entre otros.
- La construcción de acuerdos básicos para el cumplimiento de las responsabilidades institucionales y particulares para promover, proteger y exigir el ejercicio del derecho a la identidad.

1.4 Participación de los actores sociales

La participación de los actores y redes sociales en las acciones del proyecto se han producido en diversos momentos de su ejecución, pero son las autoridades y funcionarios municipales, así como las autoridades, funcionarios y organizaciones comunales las que han tenido mayor protagonismo por su directa relación con la documentación; los otros, han tenido una participación más esporádica en las acciones de sensibilización e intercambio o como beneficiarios y beneficiarias de la documentación.

En ese sentido, hemos buscado resaltar los aspectos más destacables de su participación, en forma de hitos, que dan cuenta de las valoraciones y capacidades que se han ido produciendo, en esta experiencia corta, pero intensa por la propia lógica movizadora que le imprimen las campañas. Incluyendo los aportes de la capacitación y comunicación que la han acompañado en la apuesta por documentar a las y los ciudadanos de zonas amazónicas y alto andinas.

1. Incremento del interés y el logro de una visión integral de las acciones por el derecho a la identidad y documentación.

El proyecto ha significado un cambio favorable en las mentalidades de los actores involucrados, lo cual ha transitado de visiones parciales, más bien ligadas a problemas cotidianos e individuales a procesos de reflexión sobre las condiciones de inequidad traídas por la discriminación étnico cultural, de género o ligadas a condiciones de pobreza.

“La ejecución del proyecto puso en evidencia la existencia del problema de exclusión social en el distrito derivado de la indocumentación. Antes no sabíamos de esta situación y menos de su dimensión” (Jornada con autoridades y funcionarios Enero, 2008)

La frase refleja el ejercicio de un balance aún preliminar sobre tema por demás complejo, que para los principales actores de los gobiernos locales adquiere singular importancia. Al ser asumida la situación de indocumentación como resultado de la exclusión social, se incrementa el desarrollo de una mirada mayor al problema. Una

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

mirada iniciada desde un interés más funcional, como es el acto de la entrega gratuita del DNI. Las campañas de documentación gratuita son acciones más o menos recurrentes en sus comunidades, pero que esta vez se percibe una sensación distinta al haber logrado aproximarse en problematizar y al mismo tiempo hacer visible una situación frente a la cual un grueso de la población y autoridades se mantiene indiferente.

De otro lado, el interés se traduce en la demanda de acciones concretas: *“La ordenanza de gratuidad se aprobó por unanimidad. Decíamos en buena hora que se esta apoyando el derecho a la identidad, a favor del pueblo... De repente han actuado con un sentido de realismo, cuando se hacen las cosas claras cuando hay interés y beneficio para la población eso es importante” (Alcalde, Cañaris)*

Este interés se sostuvo en virtud al convenio y su valoración como instrumento formal, extendida a su práctica institucional cuando convocan las actividades mediante cartas u oficios, “hay que oficiar a las autoridades, a las organizaciones sino no le dan valor”, sostienen con frecuencia; las frecuentes devoluciones de información sobre las actividades anteriores que facilitó la retroalimentación, valorado de acuerdo al interés del participantes. Sobre esto último, destaca el comentario de William Barbaran (ex gerente social de Iparía), quien sostiene que replica las estrategias de sensibilización en las comunidades. Él se encargó de la traducción en la lengua Shipibo en los talleres realizados en Iparía.

Pero el discurso no es lineal, diverge y si bien contiene intenciones similares refleja otros elementos y valoraciones:

“Con esta actividad se ha rescatado a muchos hombres y mujeres que estaban aislados o marginados en la votación electoral” (Autoridad Incahuasi)

O que le encuentra un sentido utilitario:

“Así mismo la población tendrá más presupuesto para el gobierno local” y que forma parte de las argumentaciones para la sensibilización en la actualidad.

Otro grupo, le otorga un carácter más bien metodológico, *“Conocer al fondo el problema de las personas indocumentadas. Aterrizar a la realidad Distrital”*, pero que conduce con mayor lentitud al mismo destino de la comprensión global, pero que encuentra un atajo en el sentido práctico de la valoración del conocimiento.

El interés por el tema se ha ido construyendo en los actores a partir de intervenir en las actividades del proyecto, desde el contacto inicial con las autoridades, pasando por los talleres de capacitación y sensibilización, asistencia técnica y en las fases de las campañas. Los tiempos de participación real o efectiva son pocos, sin embargo dejan huella en la comunidad y por lo tanto en los que la conforman. Tal como puede leerse en el comentario que hace uno de sus protagonistas: *Identificarse como una persona con nombre propio, que define frente a los demás. Identidad, pueblo, organización, tierra (Funcionario, Cañaris)*

Finalmente, se manifiestan las visiones autocríticas y reflexivas respecto a sus roles y la demanda de necesaria articulación:

“El proyecto sensibilizó y creó conciencia en quienes tenían responsabilidad de gobierno, es decir la municipalidad, aunque no hubo la respuesta óptima, no pusimos la suficiente atención para poner un programa de comunicación, difusión, capacitación mayor” (Jornada Enero 2008)

2. Los actores han logrado empatar sus percepciones y compromisos sobre el derecho a la identidad y documentación con las expectativas personales de superación y realización de sus hijos e hijas.

Si algo ha dejado las actividades de sensibilización es la aproximación a las expectativas de desarrollo de sus familiares más cercanos, principalmente de sus hijos e hijas:

“Es demasiado emocionante el pensar que está en camino un ser. Hay que tener criterio, responsabilidad en esta etapa de la vida. Ser padre es ser responsable con los hijos, darle amor, cariño, afecto, que es producto del amor de un acto planificado. Encaminar todos los procesos para que se desarrolle en la sociedad. Protección, vivienda, responsabilidad” (Autoridad, Incahuasi).

El comentario nos conduce a la noción de filiación y responsabilidad asociada con el derecho a la documentación, a partir de la pregunta: ¿Qué espera para su hijo / hija que está próximo a nacer? Esta línea conduce también, hacia su rol de padres y madres frente a la documentación y a los otros roles que se tiene frente a la comunidad, frente a una problemática existente. La misma se complementó con una segunda pregunta ¿Qué acciones realizas en el primer mes de nacido?, ello para introducir el tema del ciclo de la documentación desde una perspectiva de la responsabilidad, enfatizando en los actores y sus roles frente a un tema que les es inherente por la noción de derechos que aspiran garantizarse en el espacio de la familia y la comunidad, en la idea de responsabilidades diversas y compartidas.

Esta aproximación a las expectativas sobre los derechos se buscó desde el enfoque y metodología empleada para reelaborar los referentes o sentidos de la acción social de los participantes, por ejemplo, las expectativas frente a la proximidad de la vida, lo que generó en la mayoría de las y los actores, una aproximación a la idea de desarrollo con el recién nacido. Se pensaba que “nazca sanito”, en la necesidad de darle cariño, afecto y en su nombre. Entre otros derechos, se proyectó también la alimentación, protección, educación; y entre otras aspiraciones y compromisos se hacía fuertemente presente la idea de la superación y realización de los hijos e hijas.

Así, era más sencillo para ellos hablar de los derechos, de su integralidad, etc, entre los cuales están los derechos al nombre, a la nacionalidad, a la filiación, que conducen a la documentación y aportan en la construcción de su identidad. Luego se pasaba al ciclo de la documentación desde una mirada local, que incluye a los actores y destaca las responsabilidades diversas y complementarias.

3. Valoración del aporte del saber local en el diseño e intervención de las acciones de acuerdo a las zonas de mayor prioridad para la ejecución de las etapas de la campaña.

El contacto con el promotor social de Cañaris, posterior interlocutor del proyecto como funcionario de la municipalidad y ex rondero, es la mejor representación de la valoración del saber local.

“Hable usted con él” –nos dijeron– “conoce el tema de los indocumentados y hace campañas”. Desde la amazonía, los representantes de Iparía sostienen que el eje fundamental para el éxito de la campaña es su *cultura*, su *organización*. Lo cual, es irrefutable para quienes conocen la selva, donde, entre otras cosas, el curso itinerante de los ríos es capaz de extraviar frente a cualquier intento foráneo que no incorpore el saber de los hombres que los surcan. Ello sin contar con otros factores como el clima, el nivel de los ríos que según las temporadas permite que se llegue o no hasta las comunidades, y básicamente el dominio de la lengua nativa y la aceptación de las intervenciones en sus territorios.

La participación de los ronderos y teniente gobernadores fue una característica de los distritos del norte. Su aporte no se redujo a la difusión, sino que estuvo basado en el reconocimiento de la autoridad comunal y política para la organización y movilización de la comunidad, frente a las ofertas de documentación de “su gente” o “hermanos” como suelen llamarse. Una autoridad expresada en la relación de autoridad legítima y comprometida con el interés público de su comunidad.

Ese saber de los ronderos fue incorporado también en la planificación y organización de las acciones como la identificación de los puntos de concentración, por criterios de densidad poblacional, identificación de comunidades con mayor cantidad de personas indocumentadas, acceso geográfico, entre otros criterios que la autoridad municipal reconocía y confiaba mediante cartas u oficios. La lógica de la campaña, en la medida que incorpora los actores y sus saberes, se convierte en eje aglutinador e integrador y espacio de aprendizaje y ejercicio de roles y funciones de los actores y redes comunales

La incorporación del saber local como potencialidad de los procesos generados por el proyecto y oportunidad de legitimación de los actores frente a su comunidad, que revierte en resultados en la ejecución de las metas y en el fortalecimiento del tejido local. Asimismo generó un proceso de interés creciente por participar a nivel de propuestas y en las acciones de documentación ejerciendo roles y funciones comunales.

4. Identificación de los vínculos y relaciones locales de los actores y redes, teniendo como eje la municipalidad y la tradición comunal.

La municipalidad es el eje principal sobre el cual gira y se construye la institucionalidad local, es la auto percepción de las autoridades y funcionarios, cuando reconstruyeron las relaciones entre actores y redes locales, en la jornada con autoridades y funcionarios en enero de este año.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Más en el diálogo, los comentarios dan cuenta de los *motivos* que generan dichas relaciones “es que siempre acuden a pedir algo que necesitan” o una inclinación por el deber ser “es la principal autoridad y todos tienen algo que coordinar”. Sin embargo, si bien no es explícita la argumentación sobre la importancia del liderazgo institucional de la municipalidad, existe un reconocimiento tácito, expresado gráficamente.

De otro lado en la forma como perciben estas relaciones la presencia de los actores comunales y la propia idea de comunidad está presente en las formalidades y en lo cotidiano, por lo que los ejercicios en los talleres orientados a examinar elementos de su tradición local movilizan su participación en el taller, así como activa su participación en las actividades de documentación.

Pero como denota los comentarios registrados del diálogo, las relaciones contienen también necesidades e intereses y la visión ideal del fortalecimiento de la institucionalidad municipal y de las relaciones locales como elementos sustantivos del gobierno local. Lo cual dependen de políticas locales que las expliciten en términos declarativos y en acciones concretas para que adquieran contenido en las vivencias de los actores.

5. Fortalecimiento de capacidades de gestión de promoción del derecho a la identidad y documentación, desde una perspectiva de articulación e intercambio con actores y redes sociales

El fortalecimiento de capacidades se ha desarrollado en dos ámbitos de acción, uno desde la acción municipal y otro desde lo social, que han aportado en el fortalecimiento de capacidades de los actores en el contexto de las acciones del proyecto. En determinados momentos han tenido puntos de encuentro y complementariedad para el logro de los resultados y en otros más ligados con sus roles y responsabilidades.

En la municipalidad se han desarrollado instrumentos de política local: ordenanzas para las campañas y otra de mayor proyección y compromiso por el derecho a la identidad como política municipal:

“Es un derecho de toda persona, y la responsabilidad es de nuestras instituciones sobre todo de la municipalidad, que debe preocuparse por brindar el apoyo solidario a las personas para obtener este derecho y así mismo creo que es responsabilidad de todas las autoridades darle las facilidades para documentar a las personas que están lejos de donde está el RENIEC, para apoyar en este trabajo junto con Familias”. (Autoridad, Iparía)

Según el interés de las autoridades, funcionarios y operadores municipales el fortalecimiento de las capacidades ha discurrido en las habilidades para la ejecución de acciones de promoción de la participación comunal y, en la actualización normativo-procedimental que es caso de los registradores civiles, donde aparece como central la posibilidad de movilizar a la población en estos procesos:

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

“Motivando y movilizándolo a la población, para preocuparse sobre su documentación a mayores y a menores de edad, que siempre falta más impulso para ejercer este derecho a la identidad por la lejanía que nos encontramos y lo difícil y costoso que es para trasladar a la población y obtener su DNI, y Familias ha aportado, para abreviar el costo y que muchas personas tengan su documento y sobre todo que sigue sensibilizando y apoyando en lo que respecta a trabajar como municipalidad y lograr que nuestra población tenga una cultura de obtener su documentación (Funcionario, Iparía)

Otro elemento importante que aportó al desempeño de las autoridades y funcionarios en estos procesos, radica en sus propias capacidades de gestión local para movilizar a los actores y redes locales sobre temas de interés público, como la indocumentación. O para establecer puentes *“En los talleres de capacitación participaba para aclarar conceptos que nosotros entendemos de manera diferente, desde nuestras comunidades nativas (Jornada Enero 2008)*

Desde las primeras reuniones, enfatizaron en la necesidad de involucrar a las autoridades locales, especialmente los tenientes gobernadores y ronderos para darle viabilidad a la campaña y las actividades del proyecto. Igualmente en las jornadas de capacitación y asesorías lo que sintetiza en la afirmación, *“El problema de documentación no se resuelve entregando solo el DNI, sino la promoción de los derechos” (Jornada, 2008)*

En la arena social los actores comunales reforzaron sus capacidades de interlocución con los actores estatales y de participación en las acciones en las diversas fases de las campañas. El interés creciente por participar expresado a nivel propositivo y en las acciones de documentación ejerciendo roles y funciones comunales. Esta participación se ha extendido en la difusión de los acuerdos y mensajes; la participación en la organización de las jornadas de capacitación, sensibilización y en el desarrollo de las campañas en sus comunidades (comunidades, centros poblados y caseríos).

A nivel regional la articulación con las redes sociales se expresan en el reconocimiento de la problemática local y buscar la forma de disminuir la indocumentación en forma articulada, *“Tenemos que trabajar en Redes y Multisectoriales que si funciona, y que cada Institución debe aportar con lo que este dentro de su competencia, trabajar en equipo y coordinado, solos no podremos lograrlo, creo que es tarea de todos”.* (Directora de DEMUNA Ucayali)

“Es necesario recuperar el tema en forma específica, colocar la identificación en el plano del presupuesto público, hay dos temas claves en base a la transparencia de los programas sociales y las políticas públicas Incumplimiento de los derechos de las familias y el mejoramiento de los servicios públicos, nosotros estamos vigilando, pues la oferta de JUNTOS se basa en las condicionalidades de la ciudadanía para acceder a sus beneficios del programa, por lo tanto las ofertas de los servicios debe mejorar. La estrategia a nivel nacional es intersectorial y a nivel local mediante la conformación de comités” (MCLCP Piura)

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

Otros aspectos asociados al desempeño de los actores da cuenta de lo siguiente: i) Tipificación de problemas que se presentan en habitación de ciudadanos y ciudadanos sobre sus partidas de nacimiento, así como la capacidad de respuesta mediante la asistencia técnica registral; ii) Los desempeños de los actores, en la organización, ejecución y evaluación de las campañas, que dan cuenta de capacidades fortalecidas, así como de deficiencias a corregir en eventos posteriores (especialmente el caso de los registradores civiles y “terminalistas” –personal de campo de RENIEC).

En el caso de los registradores predomina la desactualización en los cambios normativos, el débil manejo de procedimientos ante situaciones críticas, la no participación en las capacitaciones, aduciendo excesiva carga laboral o desinterés. Además que prevalece el énfasis procedimental en el ejercicio de sus funciones

En el caso de los “terminalistas” la falta capacidad de toma de decisiones para resolver problemas, el perfil (se trata de un “personal de reserva” que participa de estas campañas y de la diversidad de oferta laboral eventual de las instituciones públicas y privadas). Y, en ambos, débil manejo social en las relaciones interpersonales con la comunidad.

Las y los docentes distinguen su rol de sensibilizadores y resaltan el valor de la educación en el desarrollo de las acciones. Los talleres de sensibilización dan cuenta de procesos reflexivos donde, éstos terminan por valorar su rol como agentes formadores y sensibilizadores a nivel local, para la formación de valores democráticos en el alumnado y de persuasión a los padres y madres de familia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

En los talleres elaboraron propuestas supeditadas al desarrollo de acciones de promoción en la escuela, en el aula a través de charlas trimestrales, pero sin mayor visibilización en la incorporación al currículo en la comunidad educativa.

1.5. Lecciones aprendidas

1. EL APOORTE DE LO SOCIAL COMO REIVINDICACIÓN DE LOS DERECHOS

La dimensión social está directamente relacionada con el reconocimiento de la persona y de su interés por actuar en las decisiones de carácter público. En ese sentido el desarrollo de estrategias sociales para promover el derecho a la identidad aporta en efectividad y eficacia a los procesos de identificación que realiza RENIEC, pues son los líderes y dirigentes de las organizaciones sociales y comunales, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, quienes al conocer la realidad local, pueden informar con mayor precisión acerca de las personas que se encuentran en condición de indocumentadas.

Asimismo pueden aportar a un mejor desarrollo de las campañas, motivar de manera permanente a los miembros de la comunidad y ser referentes para una mayor articulación de actores y promover la sostenibilidad de estrategias para fomentar el

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

derecho a la identidad como una condición de ciudadanía en tanto el reconocimiento e inclusión en acciones favorecen los esfuerzos para revertir una situación de desigualdad.

La participación de los actores sociales y comunales en temas que empatan con sus intereses no es novedad, pero suelen dispersarse en intereses excesivamente sectorializados. El derecho a la identidad y documentación es un elemento central del valor lo social en el desarrollo, pero no es el único, por lo que requiere articularse en las estrategias de políticas locales, vía los servicios públicos y los programas y proyectos sociales.

2. LO COMUNAL COMO EJE PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS POR LA IDENTIDAD Y DOCUMENTACIÓN

La participación en redes y actores locales, permite establecer un vínculo más directo entre programas sociales y identidad, como un elemento promocional, vinculante, informativo con la municipalidad y RENIEC, así se puede iniciar con quienes participan en el programa del vaso de leche y los programas alimentarios infantiles, entre otros.

Se debe recuperar para posteriores campañas estrategias descentralizadas que se realicen en caseríos y anexos, para que permitan una mayor concentración y acceso en puntos de concentración, de modo que las personas adultas mayores, y personas con discapacidad puedan acceder a la documentación acercándonos a las poblaciones indígenas, de modo que se sientan incluidos dentro de un de ciudad se sientan participes de un proyecto que busca superar la situación de exclusión e invisibilidad.

La importancia del empadronamiento en el fortalecimiento de los procesos, aporta también en el logro de resultados, es actualmente usado para justificar la intervención, resultando una oportunidad para levantar la información y tipología de la indocumentación, permitiendo acciones resolutivas de casos de partidas con problemas, antes del entrar a la inscripción, mediante una estrategia de articulación entre comunidad, municipalidad y otros actores sectoriales y comunales que permitan sanear la documentación.

La municipalidad puede aprovechar e incorporar el potencial de los actores y las redes comunales, en marco de sus competencias y en la lógica de su actuación como promotoras de la participación y como gestora social de los servicios públicos, en un contexto donde las condiciones geográficas y económicas impiden que el ciudadano y ciudadana acudan a las oficinas distritales y provinciales del Registro Civil

3. LA DIMENSIÓN EDUCATIVA Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES EN ACTORES LOCALES

Los procesos educativos con enfoque de derechos aportan en la sensibilización de los actores, en procesos de reflexión-acción acerca de los derechos de los más excluidos, relacionando el derecho al desarrollo local.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

La asistencia registral para la resolución *in locus* de los casos, permitieron aumentar el número de personas inscritas las que no tendrán que regresar a realizar un trámite que les significa inversión de tiempo, dinero y posiblemente seguir desinformados, lo cual los inhibe de obtener el documento. Igualmente la capacitación *in situ* con los registradores locales, y cómo proceder administrativamente ante ciertos casos que pueden ser resueltos por ellos sin recurrir al RENIEC provincial, fortaleciendo su autonomía y capacidad de gestión.

Dada la magnitud y complejidad de los problemas, el RENIEC debería enviar en cada campaña a funcionarios con mayor capacidad resolutive y para brindar la asistencia técnica registral, si contratan personas para las campañas, no siempre encuentran aquellas con capacidades para resolver o actuar más allá del trámite.

La incorporación de las instituciones educativas, a través del currículo y en acciones prácticas con el alumnado, de modo que identifiquen en sus hogares y comunidades quienes son indocumentados, es totalmente pertinente, de manera que esta información, puede ser derivada a la DEMUNA, las cuales deberán completar la indagación, y trabajarse con RENIEC a partir de los casos identificados, asimismo una línea de trabajo es la tramitación de los DNI para los niños y niñas.

4. LAS CAMPAÑAS COMO ACCIONES CONTINUAS

La idea de las campañas con un horizonte mayor, pero articuladas a la solución de los problemas emergentes como el caso de las partidas, que se expresan en términos del ciclo documentario, al ser el principal escollo para una documentación definitiva para los adultos, así como en el diseño de políticas locales de documentación, lo cual puede expresarse en la satisfacción del ciudadano o ciudadana al ver como le solucionan su problema, lo cual revierte a favor de la imagen del funcionario y en la confianza de la ciudadanía en el RENIEC como institución rectora.

Ante la persistencia del problema de documentación en zonas excluidas el horizonte de las campañas se extiende en forma indefinida con el costo social que implica, por lo cual se requiere una acción integral que efectúe un diagnóstico o lo actualice, aplique estrategias específicas para cada eslabón del ciclo (inscripción de nacimientos ordinaria y extraordinaria, documento nacional de identidad), y la coordinación con el MINSA y otras entidades de salud para el certificado de nacimiento, de modo que se garantice una acción permanente e integral con participación de la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto.

Lo importante es que cómo extender los momentos de satisfacción de la ciudadanía mediante servicios viables y eficaces. Por lo que el horizonte de las campañas de documentación, podría ser mas inmediato si apuesta por ser más integral, insertándose en la lógica e interese locales, Y quizá, transformándose en campañas sociales permanentes de promoción y atención en comunidades, de los derechos ciudadanos.

5. LA IMPORTANCIA DE LA ESTRATEGIA DE REDES SOCIALES

La vigilancia como elemento para concertación social, fue confirmada en el proceso del proyecto. De la tentación de crear o fortalecer redes de vigilancia social, pasamos hacia el reconocimiento y la articulación de los actores y redes sociales y comunales que tienen una agenda propia, pero con elementos esenciales para construir una agenda común. En este caso, la promoción del derecho a la identidad y documentación que viene siendo atendido desde las funciones y prioridades institucionales, encontró en los espacios de articulación e intercambio, mayores elementos para enfocarlo con la amplitud y la con particularidad de la experiencia de casos, que como bien refiere la representante de la MCLCP–Piura, aportan a una necesaria tematización

Otro elemento valioso que aporta el enfoque de redes sociales es el reconocimiento a la institucionalidad local de organizaciones comunales que representan, con igual o mayor legitimidad que las demás instituciones. Un reconocimiento advertido e incorporado por las autoridades municipales en su gestión y que debe extenderse a otras instituciones públicas y privadas.

Capítulo II

2. Elementos para estrategias de políticas públicas inclusivas

“Hay mucha gente que nadie sabe que existe y cuesta reconocerlo pues. Desde la sociedad civil hay que forzar al Estado, llamar su atención...”

No hay debates, es un tema que solo le interesa a RENIEC y las ONG, la problemática de la identidad tiene data generalizada, se requiere de rastros más concretos, visibilizarla en forma más empírica para aportar al análisis general que se acostumbra a hacer y, así evaluar cómo se están incorporando en los planes de inversión pública. Por ejemplo cómo se está implementado en el marco de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad el tema del derecho a la identidad. Huarmaca es uno de los distritos donde se implementará estas recomendaciones.” (MCLCP–Piura)

En este capítulo, a partir de las lecciones aprendidas, desarrollamos un conjunto de ideas que buscan aportar con elementos para la construcción de estrategias de políticas públicas inclusivas. Si bien es cierto, trascienden la experiencia del proyecto forma parte del interés institucional por desarrollar propuestas a partir de experiencias concretas que ayude a tematizar, promover el debate y sobre todo que deje huella de lo vivido. Haciendo suyos los desafíos compartidos con los actores sociales de las comunidades donde se ejecutó el proyecto.

a. El punto de arranque: La dignidad como expresión de igualdad y equidad.

La dignidad es un fundamento de la existencia individual, propia de los ciudadanos que reclaman el buen trato, el respeto y la consideración a que tiene derecho la persona humana en sus relaciones interpersonales y colectivas.

En tal sentido la dignidad constituye una demanda de reconocimiento, de establecer como un hito inicial la existencia de diferencias que no se condicen con la existencia de igualdad de derechos al margen de diferencias de género, culturales e inclusive intergeneracionales. Por ejemplo, la dignidad de mujeres y hombres tienen la misma dimensión y respeto en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los derechos de niñas, niños y adolescentes a un nombre propio, y que en su ausencia es judicializado como procesos de filiación, se reclama en función a su dignidad humana.

La dignidad es mucho más visible cuando abordamos los derechos culturales, donde la idea de identidad está asociada a la pertenencia a un grupo particular de la sociedad, que puede ser el caso de los pueblos indígenas los cuales, en el marco de una ciudadanía multicultural (Kymlicka 1996)²³ buscan relacionar ciudadanía, nación y derechos²⁴, sin embargo desde una perspectiva de interculturalidad²⁵, que es la que asumimos desde el proyecto, estos pueblos gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas. De allí que la dignidad para estos sectores resulta un atributo colectivo a partir del reconocimiento de su identidad, su patrimonio cultural, su forma de vida, desde la cual es aceptada.

Sin embargo, desde una corriente llamada “culturalismo”, se replantea la existencia de derechos culturales, extremando el justo reconocimiento del derecho a la diferencia para convertirla en una condición de autoexclusión, de distinción²⁶, y para que en

²³ Will Kymlicka. *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona, Paidós (1996)

²⁴ Kymlicka plantea dentro de su perspectiva de ciudadanía multicultural la demanda de Derechos de autogobierno, de Derechos poliétnicos y los Derechos especiales de representación para grupos étnicos o nacionales en el seno de las instituciones centrales del Estado. (Kymlicka, 1996, op.cit.)

²⁵ El multiculturalismo plantea la necesidad de tolerancia y respeto a las minorías culturales como base del entendimiento, pero que muchas veces desliza a una postura de paternalismo desde el Estado para con quien denomina minorías, por ello desde el enfoque de Interculturalidad se busca una relación más equitativa y simétrica, señalando con Malgesini y Giménez (2000) que no basta con aceptar la existencia de diferentes culturas, pues de lo que se trata es de buscar el intercambio, la reciprocidad, la interacción, la relación mutua y la solidaridad entre diferentes modos de entender la vida, los valores, la historia, las conductas sociales, etc., en condiciones de paridad.

²⁶ El concepto distinción se emplea no en el sentido de Bourdieu como elemento cultural autoafirmativo y de búsqueda de inclusión, sino más bien como expresión de autoexclusión. Puede verse sobre este autor: Cecilia Flachland. *Pierre Bourdieu y el Capital Simbólico*. Madrid, Campo de Ideas SL. (2003)

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

función de un “relativismo cultural”, se busque separar y aislar a estos grupos humanos, negando inclusive el alcance de universalidad de los derechos y en su lugar colocar la exigencia de otros derechos particulares (Giusti 2006)²⁷ y diferentes al conjunto social. Así Symonides (2008) afirma que esta idea propuesta desde el “culturalismo”, respecto a que las personas pertenecientes a una cultura no deben juzgar las políticas y valores de otras culturas, toda vez que no existe ni puede existir ningún sistema de valores comunes, socava –de hecho– el sustento de la comunidad internacional y de la concepción de “familia humana”²⁸, familia humana que como concepto está tamizado por los cambios en la realidad social, y esta lejos de ser la tradicional familia nuclear, para abrirse a una realidad familiar mucho más diversa y compleja que merece una revisión particular²⁹.

Por lo tanto, la dignidad corresponde a la categoría de aquellos derechos que establecen condiciones de igualdad y equidad, la igualdad incondicional de todos los ciudadanos y ciudadanas de un país en el ejercicio de sus derechos civiles, de sus derechos económicos, sociales, culturales y políticos; lo cual preludia el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país. La igualdad será entonces el principio que guíe el derecho que tiene toda persona sin discriminación de sexo, credo político, raza, religión, para ejercer sus derechos, en tanto la equidad es principio que garantiza el acceso y promoción equitativa de los individuos de una sociedad a los beneficios de protección y garantía del Estado al acceso a la igualdad formal y fáctica otorgada por el derecho, su vigencia y ejercicio.

El ejercicio de los derechos, por tanto, se produce en el marco de que la ciudadanía conozca sus derechos, pero el ciudadano informado realiza sus derechos desde su práctica o ejercicio, siendo una de las principales aquellas que apelan al derecho a participar.

Justamente, uno de los pilares de esta igualdad y equidad, es el ejercicio de la participación, asumida como un proceso social por medio del cual los hombres y las mujeres, son protagonistas en el ejercicio de sus intereses propios (grupo, género, modo de vida, etc.), buscan influir en la organización de la vida social y tienen injerencia dentro de los elementos organizadores de la vida colectiva, a saber: las

²⁷ Miguel Giusti. *Los derechos humanos en un contexto intercultural* (2006)

<http://www.campus-oei.org/valores/giusti2.htm>

²⁸ Janusz Symonides. *Derechos Culturales: Una categoría descuidada de los Derechos Humanos*. Revista Internacional de Ciencias Sociales, N° 158, diciembre 1998

²⁹ Puede revisarse para tal efecto: Irma Arriagada Coordinadora. *Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Libros de la CEPAL 96. Octubre de 2007

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

normas, el ejercicio de gobierno y la autoridad, todo lo cual esta a la base de una concepción democrática para cimentar una forma de gobierno y para la propia organización de la sociedad. En tal sentido, los ciudadanos y ciudadanas hábiles participan en la vida social, eligiendo a sus representantes en las instancias respectivas o intervienen directamente en la gestión de los diversos ámbitos de la vida colectiva, local y nacional.

En general, la dignidad aparece como un principio fundamental sólo a partir de la consideración de que no basta la existencia de derechos si las leyes que amparan estas condiciones de igualdad y equidad no transitan de una concepción pasiva de otorgamiento de estos derechos a su toma directa y activa, y esto sólo se logra si hay un nivel de reconocimiento, pero sobre todo de inclusión. De lo anterior se desprende que las políticas de promoción de la identidad, a través de la documentación, son centralmente políticas inclusivas o que buscan la inclusión.

La inclusión, por lo tanto, es el norte que guía las estrategias de promoción del derecho a la identidad, y que permite entender las lecciones y perspectivas abiertas desde este proyecto donde abordamos el derecho a la identidad en zonas de exclusión social, es decir con poblaciones que no sólo no son beneficiadas o al menos alcanzadas con los beneficios de un Estado moderno, democrático y por tanto garante de los derechos para todas y todos, y las cuales reclaman no sólo derechos sino también dignidad. Por todo ello, el tema de la dignidad humana no es sólo declarativo sino el anclaje de una plataforma amplia que parte de la identidad, la documentación y el reconocimiento como puntos de partida para crear las condiciones y fomentar ciudadanía inclusiva en nuestro país.

b. Las políticas locales por la inclusión

La inclusión social es un término relativamente conocido, que ha sido acuñado para referirse a aquellos procesos sociales que conducen a promover oportunidades y recursos necesarios a las personas que se encuentran disminuidas por su situación de pobreza y exclusión social, para participar plenamente de la vida económica, social y cultural de acuerdo al nivel de vida y bienestar considerados normales en la sociedad en la cual viven.³⁰

El concepto se construye a partir de la comparación, donde esta situación de exclusión se juzga respecto a otros grupos o comunidades, en determinado lugar y determinado momento, en tanto que es un concepto normativo donde la condición de reconocer estos derechos a ser incluidos al ser parte, miembro o asociado de estas.

³⁰ Susanne Milcher y Andrey Ivanov. *Inclusión Social y Desarrollo Humano*.
<http://www.revistadesarrollohumano.org/temas93.asp>

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

De otro lado, y en lo que nos interesa destacar, estos derechos solo se logran en la medida que se instrumenten políticas de inclusión social las cuales se dirijan a corregir las ineficiencias institucionales que derivan a actos o situaciones de exclusión, basados en el uso de poder, en actitudes sociales o desventajas de los miembros de un grupo basadas en género, edad, etnicidad, ubicación, situación o incapacidad económica, educativa, de salud, etc., y donde se superen los efectos negativos de las políticas tanto intencionales como aquellas referidas a formas o mecanismos de discriminación sistemática como aquellas no intencionales que provienen de la falta de una percepción y manejo adecuado de las diferencias.

Un aspecto destacable en el aporte de estos autores es reconocer desde el concepto de inclusión social la existencia de una dimensión institucional de la exclusión, donde se reconoce la existencia de agentes, instituciones y procesos que excluyen, lo cual hace doblemente importante respecto al derecho a identidad, no siendo sólo un déficit la debilidad de las instituciones para incluir a aquellos que sufrieron las consecuencias de la exclusión institucional, sino también la propia inercia de las instituciones para fomentar políticas para corregir o superar la exclusión, o mejor, para promover inclusión social.

Este aspecto de exclusión puede ser asumido, para el caso de la identidad y la documentación, como la existencia de barreras de orden económico, cultural, administrativo y jurídico que impiden a los individuos el acceso a la identidad mediante las dificultades o vallas para la obtención de los documentos que acrediten su identidad desde su nacimiento y durante el transcurso de sus vidas.

c. Derecho a la identidad

Hemos visto que el derecho a la identidad, como todos los derechos humanos, se deriva de la dignidad inherente a la persona. Pero debemos señalar que el derecho a la identidad es un derecho humano primordial, pues es un aspecto fundamental que garantiza el desarrollo de las personas y de las sociedades. Si bien la marcha de los derechos conlleva a la homogeneidad de los individuos a la base de derechos que son universales, irrestrictos e irrenunciables, el derecho a la identidad plantea un nivel de diferenciación que hace que este asuma elementos que distingan a una persona de otra, y por tanto, la identidad es una condición de determinación de la persona humana, pues se establece su condición de sujeto de derechos desde el nacimiento, pues además de permitirle asumir una identidad consustancial como hecho sociocultural les otorga identidad legal y es puerta de entrada para el ejercicio de otros derechos, y es que la matriz de los derechos humanos se encuentra en el propio hecho de la existencia. Así Malgesini y Jiménez (2000) señalan con mucha pertinencia que la expresión derechos humanos se refiere a aquellos derechos fundamentales que las personas tienen por su propia naturaleza humana, es decir: por el hecho de existir y no por una concesión de la

sociedad política, lo cual no excluye al Estado de su compromiso con ellos, pues estos deben de ser consagrados y garantizados por éste.³¹

La identificación, o como lo expresamos en este texto: la documentación, es un conjunto de normas y procedimientos registrales y documentarios que permiten la realización del derecho a la identidad. Por cierto existe una diferencia entre estas, respecto a que la primera es mucho más amplia en sus sentidos, y la segunda es más concreta y se muchas veces termina siendo restringida al acto registral y a la emisión de un documento, pero no es menos cierto que ambas son indesligables.

En el sentido anterior, la identidad se define en los términos del derecho a tener un nombre y la posibilidad de registrarla y documentarla oficialmente, sea a partir de un certificado y partida de nacimiento, o logrando que esta identificación sea única mediante un documento de identidad.³²

Es menester recordar los dos ámbitos de la identidad: estática y dinámica³³ y que la primera está vinculada con el derecho al nombre y nacionalidad, que cuenta con

³¹ Gabriela Malgesini y Carlos Jiménez. “Derechos humanos” en *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad.*, Catarata–Comunidad de Madrid, 2000. Por cierto, esta afirmación puede parecer una concesión al iusnaturalismo, pero no deja de lado el carácter contractual o por lo menos consociativo de los DD.HH.

³² La identidad y documentación era anteriormente mucho más engorrosa. A la emisión de los certificados de nacimiento emitidos por la entidad de salud que certificaba el nacimiento, y “el asiento” es decir la inscripción posterior en los registros civiles de una municipalidad para obtener la partida de nacimiento., se sumaba en algunas localidades principalmente rurales, la figura del “bautizo” pues la obtención de una “partida de bautismo” a partir del cumplimiento de un sacramento bajo el rito católico, lo cual junto a ser una imposición de la Iglesia Católica, impensable en regímenes constitucionales donde la existencia de la república debía separar Estado e iglesia (católica), y que además terminaba por hacer más compleja la labor registral. Al respecto puede verse los trabajos de Abad y López en los cuales el primero reconoce como aspectos fundacionales de un Estado Democrático la libertad religiosa, la laicidad o neutralidad, y a la cooperación con las diversas instituciones religiosas en igualdad de condiciones; en tanto López plantea esta relación como parte de un largo proceso de laicización y secularización del Estado. (*Estado Laico: A la sombra de la Iglesia.* Lima, 2003. CMP Flora Tristán – UNMSM).

Esta situación anterior se puede contrastar con la existencia de el poder fáctico de las fuerzas armadas, que en el pasado exigían la inscripción y registro militar (boleta militar) que condicionaba la emisión de una libreta militar al Servicio Militar Obligatorio (SMO), y le permitía disponer de jóvenes para ser llamados y enrolados como conscriptos en el servicio activo y el funcionamiento institucional de los ejércitos, movilizar reservas posibles de enrolamiento entre la población civil ante cualquier llamamiento, y de la promoción de valores únicos de amor a la patria y a su servicio bajo consideraciones de política de seguridad nacional, pero que implicaba en la práctica una intromisión castrense en los fueros civiles muchas veces con prácticas reñidas con los derechos como las tristemente célebres “levas” abiertamente violadoras de DD.HH. Ciertamente esto fue modificado al desaparecer el SMO, aun cuando hay sectores que reclaman la restauración del SMO, inclusive de la llamada IPM (Instrucción Premilitar) como sinónimo de autoridad, disciplina y civismo en las instituciones educativas.

³³ En el Plan Nacional de Restitución de la Identidad se hace esta distinción entre identidad estática y dinámica. El primero se integra por un conjunto de caracteres objetivos y constantes tales como el nombre, la filiación, la fecha de nacimiento, entre otros que diferencian a un individuo de otro. Mientras que las

procedimientos establecidos y se refleja en el denominado ciclo de documentación; mientras que la segunda, está vinculada con los derechos sociales y culturales y comprende a la persona y su medio, en procesos continuos y que es regulado por sus propios códigos, representaciones, valores, etc.

En el proceso de desarrollo ciudadano³⁴, el ejercicio del derecho a la identidad expresa la dignidad e integridad de las personas y las políticas públicas comprenden las decisiones orientadas a su realización, es decir destaca la responsabilidad pública por garantizar el ejercicio del derecho a la identidad. Esta complementariedad, enfatiza también en el valor de la persona humana como fin y, de las decisiones como medios para lograrlo.

¿Cómo se da ese proceso en las comunidades alto andino y amazónicas? ¿Cómo se integran en el proceso de documentación? ¿Cómo aportan al desarrollo ciudadano de mujeres y varones en las comunidades? ¿Cuán presente está la noción de derechos en las personas documentadas e indocumentadas? Son interrogantes ineludibles, que si bien rebasan la intervención, emergen continuamente cuando se aborda el derecho a la identidad en medio de una vasta heterogeneidad.

Igualmente, las interrogantes, remiten la dimensión relacional del derecho³⁵, es decir el derecho como garantía para el logro de la autonomía e igualdad, mediante una relación construida entre sujetos e instituciones que lo poseen y reivindican, que lo reconocen y respetan. El discurso normativo de derechos ha cobrado singular importancia en la actualidad, no obstante, en determinados contextos adquiere sentidos y valoraciones diversas. Lo que evidencia que detrás de la indocumentación e incluso de los documentados, existen procesos individuales y colectivos que se construyen y adquieren significados en su propio contexto.

El derecho a la identidad como relación, se basa en las diferencias, pero también en las semejanzas de ciudadanos y ciudadanas, que se afincan en las tradiciones y desafíos de las personas y de sus comunidades. Lo que refuerza la importancia de abordarla desde la potencialidad de los ámbitos locales, mediante estrategias articuladas a las políticas nacionales por el derecho a la identidad, que potencien la capacidad de participar en la toma de decisiones públicas.

relaciones, el patrimonio cultural, espiritual, político, religiosos y cualquier otra índole del individuo comprenden la identidad dinámica.

Otras referencias documentales sostienen que los derechos que asociados a la identidad estática son el nombre y a la nacionalidad; mientras el primero tiende a la identificación e individualización de la persona, el segundo está vinculado con el territorio y lazos consanguíneos.

³⁴ Informe de "La Democracia en América Latina" PNUD. 2006

³⁵ Cáceres (ob.cit.) propone al respecto dos ideas centrales: El universalismo contextualizado, es decir la existencia de valores universales para la convivencia democrática, que adquieren sentido y contenido en las tradiciones y experiencias propias de cada comunidad; y, el dispositivo de identidad, que se convierte en una forma de identificarse en la medida que esta identificación generará determinados comportamientos entre sus interlocutores, por lo cual se establece una relación marcada entre derechos, necesidades y recursos.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

De otro lado, nos hemos referido anteriormente respecto a una dimensión institucional de la exclusión social, existen agentes, instituciones y procesos que por una actuación deficitaria, discriminante o poco abierta a reconocer las diferencias específicas, que han conducido a que una situación de indocumentación que afecta a los individuos de comunidades urbanas y principalmente rurales³⁶, siendo estos mayormente a niñas, niños, adolescentes y mujeres; por tanto el derecho a la identidad pertenece a todas las personas sin discriminación, sea cual fuere su condición, lo cual lleva a la obligación del Estado para garantizar este derecho a todos los miembros de la sociedad, pero de manera particular para todos aquellos que debido a sus condiciones de exclusión social reclaman del Estado una atención preferencial, acciones de discriminación positiva y todos los medios que la organización estatal disponga para hacerlo efectivos, inclusive aquellos a ser creados para garantizarlos.

En tal sentido, la documentación no es solo un acto registral, sino que puede ser considerado a partir de tres aspectos:

- Como un procedimiento de legalización del nacimiento es decir, de la existencia vital del sujeto,
- De nominación del individuo como acto jurídico y no sólo consuetudinario y
- De reconocimiento de sus derechos humanos de común acuerdo entre el Estado y la familia como instancia fundamental de la sociedad³⁷.

Por lo tanto, la situación de indocumentados coloca a los individuos en una suerte de intersticio legal, donde la existencia como hecho fáctico no se corresponde con la existencia jurídica, y por tanto no le permite asumir de manera abierta y pertinente el ejercicio a plenitud de sus derechos³⁸ pues estos están obstaculizados por la indocumentación que les impide asumir su condición de persona humana legalmente reconocida, como más adelante se convertirá en una barrera para asumir *strictu sensu* su condición de ciudadanos.

Pero, los indocumentados encuentran otras vallas que incrementan su posición desventajosa. Por lo general quienes se encuentran en esta situación forman parte de grupos especiales de la población, que por su particular ubicación geográfica (comunidades rurales), formar parte de sectores vulnerables (niñas, niños y adolescentes), culturales (minorías étnicas), sociales (sumidos en pobreza), y con un largo historial de discriminación (mujeres), se encuentran

³⁶ Aun cuando los aspectos rurales en la costa, las regiones andinas y amazónicas, encontramos elementos de similitud respecto a la problemática para la identidad y documentación.

³⁷ Y en la tendencia actual de internacionalización de la justicia y las leyes, añadiríamos, garantizada por el Derecho Internacional.

³⁸ Esta situación de no existencia civil es mucho más grave a la suspensión de los derechos a aquellos y aquellas que sufren condena de privación de la libertad, y es similar (aunque como antípoda) a la figura más actual de "muerte civil".

expuestos a la vulneración de sus derechos, a ser incluidos socialmente y a acceder al desarrollo.

d. El derecho a la identidad en zonas de exclusión social

La base jurídica para situar la promoción de la identidad y la documentación en zonas de exclusión social se puede encontrar en el hecho que la exclusión social se expresa además de condiciones políticas, económicas y sociales que se convierten en barreras para la inclusión, en elementos de índole cultural donde la exclusión pasa a ser más bien simbólica³⁹.

El sentido de pertenencia, de identidad de estos individuos, no sólo es individual o subjetiva, lo cual constituye una dimensión esperada y base de la propia concepción de ciudadanía y como tal en la propia fundamentación del derecho a la identidad y la documentación, sino que se inscribe más en la dimensión comunal o social, donde lo cultural es central en la definición de una matriz donde identidades diversas se entretajan a partir de costumbres, tradiciones, visiones de futuro y prácticas de los distintos individuos. De este modo la cultura es base de cimentación para identidad de un pueblo, asumida como lazos de pertenencia, medios de cohesión y organización social, pero también de imaginario, historia y memoria colectiva.⁴⁰

Por ello la destrucción de los registros civiles, o la propia invisibilidad de niñas, niños, adolescentes y adultos, resulta no sólo la eliminación física del medio registral, sino también la pérdida material y simbólica de parte de la memoria de la comunidad. Estas situaciones al ocurrir en el ámbito rural son evidentemente de consecuencias mucho más graves.

Un segundo elemento presente en estas zonas de exclusión social se producen en el sentido que secularmente, por las diferencias campo-ciudad, el nivel de atraso de las economías rurales respecto a su acceso a la modernidad, y el propio sistema de poder centralista que sustentó su dominio en la violencia o en instrumentos políticos y administrativos, tuvo como correlato en lo cultural, las formas de dominio basadas en la discriminación cultural, bajo consideraciones étnico raciales, religiosas, de género,

³⁹ Nuestro punto de partida constituye un matiz al desarrollado por Balbuena (2004) que asume que la exclusión, a partir de Fleury, como una fractura socio política que impide su incorporación a una comunidad social y política, de negación de ciudadanía y pertenencia a una comunidad de derechos. (Patricia Balbuena Palacios. *Los obstáculos en el acceso al Sistema de Identificación Nacional*. En el libro del mismo título. Lima, DEMUS-DFID, 2004)

⁴⁰ En este planteamiento hemos seguido la reflexión de Symonide (2004) donde señala que aun cuando los derechos culturales son derechos individuales su ejercicio si no exclusivo se da en asociación con otros como ocurre en los casos de las minorías y pueblos indígenas, y que otra importante dimensión colectiva de los derechos culturales de las personas pertenecientes a grupos vulnerables se vincula al hecho que estos derechos pueden ser plenamente garantizados y observados "sólo si se protegen la identidad y la propia existencia de tales grupos".

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

etc.⁴¹, son opuestas a asumir condiciones para una identidad propia a partir de la aceptación de la diversidad cultural como sustento del derecho a ser diferentes, la tolerancia y del respeto entre las culturas, aun cuando sea de un grupo minoritario de la sociedad. La realidad ha evidenciado que países completos y regiones enteras están tamizados por minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, donde la exigencia por un pluralismo cultural ha pasado a ser una demanda permanente de las personas, grupos y las naciones.⁴²

En tal sentido, el derecho a la identidad establece vinculaciones con los derechos culturales⁴³, y por tanto con instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que considera en sus artículos 26º y 27º, la observación a la no restricción de sus derechos, respetando y a garantizando a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y que a estos se acceden sin discriminación, pues todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación donde la ley prohíbe toda discriminación y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Art.27), lo cual es observado principalmente en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, donde no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener

⁴¹ López señala al respecto “El Estado republicano y la sociedad peruana nacieron a la vida independiente separados por múltiples brechas. Las más importantes han sido, sin embargo, la brecha racial, la brecha étnica y la brecha político-social. Estas profundas brechas establecieron la fórmula histórica que ha definido la vida del Perú republicano: la separación entre el país legal y el país real. Desde entonces el polo estatal y el polo social han vivido permanentes tensiones y contradicciones” (López, 1997, op.cit.)

⁴² Symonide sostiene al respecto: “Otro aspecto importante que hay que tener en cuenta es el de la identidad cultural, del pluralismo que de ella se desprende, del derecho a ser diferente y del respeto mutuo de una cultura por otra, incluidas las de las minorías. La afirmación de la identidad cultural ha pasado a ser una exigencia permanente, tanto para las personas como para los grupos y las naciones”. (Symonide, op.cit.)

⁴³ El alcance de los derechos culturales, como ya se mencionó, depende de la definición y comprensión del término "cultura". Por consiguiente, además de propuesta de ampliar la lista de los derechos culturales que figuran en el Artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, debería incluir también el derecho de todas las personas a la educación (Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma (Art. 28).⁴⁴

La situación vivida durante la violencia política que afectó nuestro país desde los años 80, agravó las condiciones para el acceso y ejercicio de los derechos humanos, principalmente de las poblaciones rurales.

El conflicto armado interno agudizó los problemas de indocumentación al generar mayores condiciones de exclusión, resultado del aislamiento de poblaciones enteras o su desplazamiento, produciendo un acelerado y traumático proceso de migración forzosa con las consecuencias sabidas de dispersión o diáspora de comunidades y familias. De otro lado, la violencia golpeó el sistema registral al asesinar o producir la huida de las autoridades y funcionarios de agencias estatales, o simplemente destruyendo todo vestigio de la presencia del Estado al quemar locales públicos, entre ellos municipalidades y sus registros civiles, impidiendo toda inscripción o documentación. Entre las poblaciones desplazadas, los hijos de la guerra terminan por perder a sus padres y con ello toda posibilidad de filiación, y sin mecanismos de reconocimiento de parte del Estado.

Pero al margen de la violencia, la desidia estatal y los engorrosos trámites de obtención, y condiciones desventajosas como lo apartado de las sedes de RENIEC y las municipalidades y los altos costos para una economía de subsistencia, limitaron las posibilidades de que las familias rurales inscriban a tiempo a sus hijos y ellos mismos puedan acceder a la documentación.

Es por lo anterior, que las iniciativas asumidas desde el campo de la política y las instituciones, recogiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), es que la Asociación Familias, Sociedad y Desarrollo asume como uno de los ejes centrales de una campaña el derecho a la identidad.

e. Las municipalidades como instituciones inclusivas

Siendo el derecho a la identidad parte de las políticas por la inclusividad, su promoción constituye un compromiso del Estado. Las municipalidades como órganos de gobierno local tienen competencias y funciones específicas generales y compartidas que en la línea de la promoción de derechos son asumidas desde los servicios públicos municipales a través de los programas sociales, la defensa y promoción de derechos ciudadanos, y más específicamente mediante los registros civiles, en mérito a convenio

⁴⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. *Entrada en vigor*: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC, conforme a ley.⁴⁵

Igualmente posee otras competencias para la promoción de la participación ciudadana, que las habilita para actuar legalmente dentro de la promoción de derechos. De manera específica para la identidad y documentación las municipalidades tienen dentro de sus competencias injerencia en los temas registrales.

Hasta antes de 1995 regía el decreto ley 26127 que crea el Sistema de Registro Civil como órgano dependiente del Ministerio de Justicia y existen hasta hoy como oficinas del registro civil en las municipalidades. Con la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Ley 26497⁴⁶ se deja indicado claramente que es al RENIEC a través de los jefes de las oficinas de registros civiles, a quien le corresponde el registro de nacimientos y la emisión de las constancias de inscripción respectivas. Sin embargo, estos funcionarios dependen de las municipalidades en el aspecto administrativo, aunque funcionalmente dependen de RENIEC, lo cual hace que en la práctica estos sean seleccionados y contratados por los gobiernos locales, siendo capacitados por RENIEC, pero tratándose de personal no siempre elegido entre los más idóneos sino por favores políticos, siendo rotados y encargados de otras funciones dentro del aparato municipal.

Esto ha generado un conjunto de problemas para la documentación de nacimientos que es punto de partida del ciclo de la documentación como ha sido tratado de manera extensa por diversos investigadores⁴⁷. De lo anterior se desprende la

Las municipalidades deben dar cumplimiento a las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, en particular, aquellas destinadas a eliminar los cobros por inscripciones ordinarias y extraordinarias de nacimientos, asimismo desarrollar acciones informativas y sensibilizadoras para facilitar el acceso a la inscripción gratuita de nacimientos y la obtención de partidas que muchas veces está a la base del escaso interés para atender este proceso.

De otro lado, las municipalidades deben fortalecer su sistema institucional, tanto en lo que respecta a que estas medidas que faciliten el registro de nacimientos deben aparecer o ser incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, TUPA, en atención a los temas de acceso al Derecho al Nombre de niños y adolescentes

⁴⁵ Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 27972, Capítulo I. Las Competencias y Funciones Específicas Generales. Artículo 73°.- Materias De Competencia Municipal. Incluir normatividad de RENIEC y su acuerdo con las municipalidades.

⁴⁶ Antes el RENIEC había aparecía en el texto constitucional (art. 183) pero sesgado como organismo descentralizado del sistema electoral según diversos análisis.

⁴⁷ "Los obstáculos en el acceso al Sistema Nacional de Identificación". Op.cit.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

relacionados con los servicios municipales; como también en el reforzamiento de la competencia y capacidad operativa de las DEMUNAS para los casos de indocumentación de Niños, Niñas y Adolescentes, y que son en muchos casos la puerta de entrada de la casuística de problemas que no llegan al terreno administrativo.

Asimismo, la importancia de la Municipalidad para detectar a través de las DEMUNAS los cobros discriminatorios hacia las mujeres mediante el cobro del certificado de nacido vivo que es indispensable para inscribir el nacimiento, habida cuenta que los partos no institucionales son mayoritarios en las zonas rurales, situación que fue superada por el MIMDES promulgo su RM 389-2004/MIMDES que precisa que la expedición del certificado es gratuito en todos los establecimiento de salud del país, pero que no ha garantizado que tales cobros se cancelen o que se haya sancionado a los responsables.⁴⁸

Por último, que la municipalidad pueda reforzar algunos mecanismos políticos y administrativos, como la importancia de la participación ciudadana en la iniciativa para la formación de dispositivos municipales, sobre todo tratándose de acciones de campaña que deben de hacerse permanentes⁴⁹; o aquellas que permiten que la municipalidad se relacione con el gobierno nacional, regional o los poderes del estado para instrumentar la iniciativa legislativa, la coordinación de acciones de competencia, o el derecho de propuesta o petición de normas reglamentarias de alcance nacional.⁵⁰

Por el lado administrativo, las municipalidades pueden delegar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas exclusivas en la Ley Orgánica de Municipalidades –LOM, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala. Al respecto los convenios establecen la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación.⁵¹

De otro lado, las municipalidades provinciales y distritales, a fin de cumplir con la atención de las necesidades de los vecinos, podrán ejercer otras funciones y competencias no establecidas específicamente en la presente ley o en leyes especiales, de acuerdo a sus posibilidades y en tanto dichas funciones y competencias no estén reservadas expresamente a otros organismos públicos de nivel regional o nacional, lo cual puede ampliar las competencias municipales, o ensanchar el marco de su actuación con otros organismos.⁵²

⁴⁸ Defensoría del Pueblo, Informe defensorial 69 “La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos III”.

⁴⁹ LOM, Artículo 114.- Iniciativa en la Formación de Dispositivos Municipales.

⁵⁰ LOM, Título IX.

⁵¹ LOM, Artículo 76.- delegación de competencias y funciones específicas.

⁵² LOM, Artículo 87.- otros servicios públicos

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

De otro lado, resulta importante para todo organismo de gobierno poseer estadísticas oficiales actualizadas, en el caso de la inscripción al nacer, muchos de los niños y niñas son invisibles en las estadísticas oficiales, lo cual tienen su importancia al momento de planificar e implementar adecuadamente sus políticas públicas y de desarrollo. En el caso de los niños no registrados, estos suelen ser pasados por alto en la planificación del desarrollo social por esta invisibilidad en el momento de tomar decisiones políticas y presupuestarias. La desatención de estos sectores, además de la desidia estatal se debe al desconocimiento de esta información de estadísticas vitales, que permitan planificar políticas y acciones de acuerdo a las necesidades de la población.

En el caso de las municipalidades, por estar ligada en sus competencias a orientar sus acciones en relación al desarrollo, actuar desde un enfoque de derechos implica hacer de estas instituciones, promotoras de los derechos a la identidad y la documentación, y por tanto comprometidas con la inclusión.

Para fortalecer éstos procesos consideramos importante que se desarrolle lo siguiente:

- Fortalecimiento de las redes sociales y su proyección a alianzas estratégicas por la identidad y la inclusión.
- Apuntalar la actuación de los gobiernos locales, particularmente las municipalidades distritales, y el compromiso de los gobiernos regionales para impulsar acciones permanentes en torno a la identidad.
- Establecimiento de convenios interinstitucionales entre RENIEC, la Defensoría del Pueblo, gobiernos subnacionales y las instituciones privadas para dar continuidad a este esfuerzo.
- Consolidar y ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil local en posteriores campañas, dotando de recursos y desarrollando capacidades en líderes, dirigentes y ciudadanía en general.

2.1. Sugerencias y perspectivas

- La realización de un proyecto de estas características constituye de por sí la mejor carta de presentación de la pertinencia y vigencia de este tipo de intervenciones.
- La afirmación anterior se asume desde una consideración histórica de los Derechos Humanos, donde los derechos civiles, políticos y sociales han seguido un itinerario distinto a otros países, y que como resultado han dado lugar a procesos diferenciados de ciudadanía.
- En tal sentido, los derechos a la identidad y la documentación, que marcan positivamente un ciclo de documentación que todos y todas las ciudadanas deben de transitar, nos lleva a identificar nudos críticos que hacen de este proceso todavía una realidad engorrosa y discriminante a partir de una dimensión

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

institucional que no está en la altura de políticas de inclusión y de fomento de ciudadanía.

- La función administrativa de las municipalidades, que pone en observación la idoneidad de los registradores, el trato discriminante que reciben las y los pobladores rurales, los sobrecostos de la emisión de documentos, entre otros, hace de sistemas registrales y documentos como el DNI, sean todavía una realidad distante a pobladores que viven en condiciones de exclusión social.
- Si no es el sistema registral y administrativo, son las políticas nacionales, sectoriales y hasta el desempeño local, las que se convierten en obstáculos para el cumplimiento de los derechos.
- Asimismo se requiere desarrollar cambios culturales de mayor envergadura, especialmente en lo concerniente a etnia y género.
- En el sentido anterior encontramos las siguientes perspectivas:
 - Promover la integralidad de las intervenciones público privadas, mediante la adopción de enfoques que relaciones derechos, ciudadanía e inclusión como referentes más amplios para las acciones por el derecho a la identidad y documentación.
 - Incorporar los ejes de la promoción del derecho a la identidad y documentación como un aspecto central en las acciones coordinadas por los sectores salud, educación, justicia, mujer y desarrollo social.
 - Extender esta acción a una coordinación estrecha entre los gobiernos subnacionales, las instituciones privadas y las organizaciones de la sociedad civil.
 - El RENIEC deberá dar un salto institucional para convertirse en una institución que promueva la normalización de estos procesos de documentación desde una perspectiva de derechos, para lo cual deberá ajustar su normatividad y funcionamiento administrativo a la realidad del país.
 - El Sector Educación deberá colocar el tema de identidad y documentación como un eje transversal en el currículo nacional y regional.
 - Siendo este un tema centralmente cultural, deberá desarrollarse acciones para superar los prejuicios y estereotipos que afectan estos derechos y se convierten en obstáculos para estos derechos, así como a valorar los aspectos positivos de las culturas locales.
 - Aprovechar el capital social a través de los vínculos y relaciones locales de los actores y redes, teniendo como eje la municipalidad y la tradición comunal.
 - Ampliar la base de participación e incluir estos derechos de manera integral dentro de los planes de desarrollo y el presupuesto participativo para efectos de fortalecimiento de capacidades de los actores sociales respecto a la ejecución de acciones de promoción de la participación comunal y la

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

articulación con redes sociales regionales respecto al derecho a la identidad y documentación en zonas rurales.

- Este fortalecimiento de capacidades estará dirigido también a agentes estatales, sobre todo municipales para reforzar su capacidad de gestión y organización de estas acciones de manera regular
- Un esfuerzo particular estará dirigido para el fortalecimiento de capacidades para la promoción social, la capacitación y comunicación y la formación de facilitadores de estos procesos.
- Asimismo la importancia de capacidades para replicar las acciones similares en sus comunidades como a la transferencia de proyectos con sostenibilidad por las comunidades.
- Un esfuerzo importante es la gestión y organización de redes sociales interinstitucionales, que sean soporte financiero y programático de estos procesos, donde los roles rectores pueden ser asumidos por los gobiernos subnacionales, el RENIEC, y las organizaciones de la sociedad civil de manera compartida y concertada en su responsabilidad, en perspectiva alianzas estratégicas o plataformas por los derechos a la inclusión.

Anexos

1. Resultados de las campañas
2. Esquema aplicado de las campañas de documentación
3. La Asistencia Técnica Registral
4. Resumen de la propuesta educativa

1. Resultados de las campañas

Los resultados generales de la campaña se visualizan en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 1

Resultado de las campañas de documentación: Empadronadas, inscritas y habilitadas con DNI en las campañas realizadas por el proyecto

Distritos	Empadronado/as	Inscritos/as	DNI habilitados
Iparía	541	628	429
Huarmaca	3182	3389	3679
Cañaris	1057	915	563
Incahuasi	446	720	468
Total	5226	5652	5139

Este cuadro permite visualizar la evolución en el número de participantes beneficiados por las campañas, según las fases y desagregado por distritos. Cabe precisar que en el caso del distrito de Iparía se consigna además la población del distrito de Tahuania.

En términos absolutos la diferencia entre fase y fase expresa un incremento de 426 personas más, entre la primera y la segunda y de 513 personas menos, entre la segunda y la tercera fase. Estas diferencias se explican por el hecho que el empadronamiento no se cierra hasta antes de la inscripción, y porque no se logra distribuir los DNI a todas las personas por las razones señaladas en las experiencias de los distritos.

Cuadro N°2

Relación de personas indocumentadas empadronadas, desagregadas por distrito y sexo

Distritos	Mujeres	%	Varones	%	Total
Iparía	249	46	292	54	541
Huarmaca	2.183	68,6	999	31,4	3182
Cañaris	679	64,2	378	35,8	1057
Incahuasi	313	70,2	133	29,8	446
Total	3424	65,5	1802	34,4	5226

Es notoria la brecha ciudadana de mujeres indocumentadas que en promedio asciende a 65% versus el 34% de varones indocumentados. Sin embargo llama la atención la disminución de la brecha en las comunidades nativas del distrito de Iparía (Zona de la Amazonía)

En relación a las personas indocumentadas por edades se distingue lo siguiente:

- En Iparía el 72% se concentra en el rango de edades entre 19-49 años, de los cuales el 74% son mujeres y 70% varones.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

- En Cañaris e Incahuasi, el 79% se concentra en el rango de edades entre 19–49 años, de los cuales el 80% son mujeres y 77% varones.
- Mientras que en Huarmaca, el 52.7% se concentra en el rango de edades entre 19–49 años, de los cuales el 62% son mujeres y 43.1% varones. Esta diferencia se explica en que los varones indocumentados en el rango de edades entre 17–19 alcanzan el 31.4%

De lo anterior se nota que la mayor concentración de personas indocumentadas se encuentra en el rango de edades entre 19–49 años, es decir en edad productiva. Asimismo llama la atención el caso de Huarmaca con el 31.4% de jóvenes varones indocumentados, con edades entre 17–19, es decir rezagados en la primera oportunidad que les toca sacar su DNI por primera vez. Cabe anotar que en este distrito las campañas de documentación gratuita son frecuentes por el alto índice de indocumentación, sin embargo esta situación se presenta mayormente en jóvenes varones.

En relación a las personas indocumentadas que cuentan o no con partidas de nacimiento, se distingue lo siguiente:

Cuadro N°3

Districtos	Iparía	Cañaris	Huarmaca	Incahuasi
Resultados	81.5% cuenta con partida de nacimiento, de los cuales el 82.3% son mujeres y 80.8% varones.	94.1% cuenta con partida de nacimiento, de los cuales el 94.5% son mujeres y 93.4% varones.	66.8% cuenta con partida de nacimiento, de los cuales el 68.6% son mujeres y 62.9% varones.	69.7% cuenta con partida de nacimiento, de los cuales el 66.8% son mujeres y 76.7% varones.

De los cuatro distritos Iparía y Cañaris, muestran en menor proporción la condición de indocumentación absoluta, a diferencia de Huarmaca e Incahuasi. No obstante hay que precisar que se trata de personas empadronadas, es decir que se encuentran habilitadas inicialmente, en la primera fase de la campaña de documentación, lo cual no garantiza la validez de su partida de nacimiento al momento de la fase de inscripción, donde las cifras disminuyen considerablemente, tal como se relata en la experiencia de los distritos del norte especialmente, donde se rechazan cientos de partidas de nacimiento por tener errores.

2. Esquema aplicado de las campañas de documentación

Cuadro N°4

FASE	OBJETIVO	DESCRIPCIÓN
<p>1. <u>EMPADRONAMIENTO</u> (*)</p>	<p>Esta fase tiene el objetivo de identificar a hombres y mujeres indocumentados para sustentar la intervención de RENIEC.</p>	<p>Comprende como acciones principales lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Coordinación con RENIEC para acceder a la ficha de empadronamiento. Al inicio se pensó en realizar la capacitación con empadronadores en coordinación con GRIAS Regional, pero durante el proceso se produjo la centralizarse de GRIAS en Lima. Lo que hizo que Familias se hiciera cargo de la captación y la capacitación a los promotores y promotoras sociales. A la ficha de empadronamiento (proporcionada por RENIEC) se le incorporo la variable sexo. <input checked="" type="checkbox"/> Coordinación con las municipalidades para la organización del empadronamiento. <input checked="" type="checkbox"/> Coordinación con las autoridades y actores locales para la identificación de los puntos de concentración probables, tanto para el empadronamiento como la inscripción. El criterio establece un mismo lugar para ambas fases. <input checked="" type="checkbox"/> Realización del empadronamiento con la participación de las autoridades locales y con promotores sociales capacitados por Familias.
<p><u>INTERFASE: Revisión de partidas extraordinarias o asistencia registral</u></p>		
<p><u>Fase 2. INSCRIPCIÓN</u></p>	<p>Es esta fase que tiene el objetivo de iniciar la tramitación del DNI, de acuerdo</p>	<p>Comprende como acciones principales lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Coordinación, con la Jefatura Regional de Piura para los distritos de Huarmaca, Cañaris e Incahuasi), de fechas y puntos en los cuales se realizarían las inscripciones. En el caso de Iparía se coordinó directamente con el PRIAS

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

	<p>con los requisitos establecidos por Ley en estos procesos especiales de documentación en campo.</p>	<p>en Lima.</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ Coordinación con las municipalidades para hacer efectiva la norma municipal (ordenanza) de gratuidad en las partidas de nacimiento y planificación de los puntos de inscripción (Se recomienda mantener los mismos puntos de concentración en todas las fases). ☑ Realización de las inscripciones en los puntos de concentración, que se inicia con la instalación de las mesas de atención. Mientras que se instalan las mesas, se ordenan las filas y revisan los documentos (Partidas de nacimiento, libretas electorales, DNI caducados, etc.), para determinar el número de fotografías que necesitarían. Si no tiene partida, acudían donde el registrador y según su situación les habilitaban la partida de nacimiento. ☑ Identificación de problemas para su corrección. En este momento destacan los errores subsistentes en las partidas de nacimiento, lo originó el rechazo y la no aceptación de dichas partidas por RENIEC, principalmente por los siguientes casos: La falta de firma y/o del sello del registrador civil, de la época en la cual se realizó la inscripción; cuando la inscripción de la partida fue realizada por personas no autorizadas, es decir, que no fue declarado por la madre, el padre o ambos, ni por los abuelos o tíos del inscrito; por errores, tachaduras o borrones en las partidas.
<p><u>FASE 3. ENTREGA DE DNI</u></p>	<p>Esta es la fase final de las campañas y tiene el objetivo de entregar los DNI habilitados a las y los</p>	<p>Comprende como acciones principales lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ☑ Coordinación con RENIEC Piura para la entrega de DNI en los tres distritos del norte. Esta acción se produjo durante la etapa de inscripción de la segunda campaña coordinada con las autoridades pro la baja cobertura de la primera y teniendo como base el empadronamiento que realizaron las autoridades municipales con participación de

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

	<p>ciudadanos en los puntos establecidos en el distrito.</p>	<p>las autoridades y redes comunales. En Iparía se resolvió en una sola campaña con PRIAS-Lima.</p> <ul style="list-style-type: none">☑ Coordinación con las municipalidades para la entrega de DNI, que incluye acciones de organización en los puntos de concentración y la convocatoria oportuna a la población.☑ Coordinación con los registradores civiles, previa capacitación en Chiclayo, donde se les informó sobre las fechas de entrega más la relación de DNI observados para que informen oportunamente a la población sobre los pasos a seguir para que regularicen sus partidas y estén aptos para participar en la segunda campaña, que coincidentemente se inicia en la fecha de entrega de DNI de la primera campaña.☑ Difusión para el recojo de los DNI a través de la radio local y radiofonía en la selva. Esta acción se realiza también vía las autoridades comunales. <p>Realización de la entrega de DNI y postergación de los casos donde el trámite fue observado o rechazado y que está sujeto de corrección de parte del interesado, aún cuando los errores dependan de terceros. La solución se inicia a solicitud de parte y en forma individual. Al limitarse los puntos de concentración a un o dos en la entrega de DNI, originó que muchos pobladores no recojan su DNI, incluso en casos donde había de por medio una carta poder. Esto último se produjo en los casos donde se requería la presencia del ciudadano para la nueva toma de huellas dactilares⁵³ ya que el sistema que funciona en la ciudad, no los reconocía.</p>
--	--	---

⁵³ Se sabe el denominado Sistema de Huellas AFIS, implementado en el 2007. La pregunta es ¿Se conoce en las comunidades rurales?

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

2. Asistencia técnica Registral

Esta experiencia tuvo el objetivo de revisar todos libros en el Registro Civil. De Inscripciones Extraordinarias de Huarmaca y Cañaris.

Surgió por iniciativa de con RENIEC– Piura, a raíz de la identificación del problema de partidas en las campañas anteriores y por el intercambio con el proyecto. En coordinación con las autoridades se ingresó a los distritos de Huarmaca y Cañaris, por el mayor número de casos identificados y por falta de personal para ingresar a Incahuasi.

En el trabajo participó la Unidad de Fiscalización de RENIEC y los registradores civiles. Mientras que el equipo técnico de Familias facilitó el proceso educativo y válido el manual.

Cañaris

Los problemas encontrados en el registro de Cañaris fueron:

- a. Las actas de las inscripciones extemporánea (28 libros) de los años 1997 al 2007 no tienen resolución registral.
- b. Las inscripciones de menores y mayores de edad extemporáneos, del año 2002, no tienen expedientes administrativos, es decir no cuentan con certificados, declaraciones y cualquier otro requisito para la inscripción.
- c. Expediente de 1999 incompletos y faltan medios probatorios idóneos en expediente extemporáneo, sin resolución.
- d. Libros registrales de 1970 a 1980, fueron realizados por agencias municipales (No autorizadas para estos años). Son 18 los caseríos no autorizados que inscribían partidas de nacimiento.
- e. Desde 1951 a 1978 muchas de las actas no tienen firma del registrador.
- f. Gran número de partidas de nacimiento (de diferentes años) han sido declaradas por persona no autorizada.
- g. Error por parte del registrador en la manejo de los libros registrales. Inscripción de mayores en el libro de menores de edad. Se encuentran actas en blanco, Partidas con datos en blanco y sólo con la firma y huella del declarante, estas partidas se inutilizarán, anotaciones textuales, y notas indebidas (narraciones de hechos, o indicaciones de que el declarante no sabe firmar). Error en la fecha de nacimiento y en la fecha de inscripción la cual señala ser anterior al nacimiento, etc

Huarmaca

Se desarrollaron dos etapas una de absolución de casos y otra de revisión de partidas. Los funcionarios de RENIEC, realizaron una revisión rápida, de todos los libros de inscripción de partidas ordinarias y extraordinarias de mayores de edad, también se atendieron casos de manera particular.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

La Municipalidad de Huarmaca, realizó un llamado a través de la radio a las personas que en trámites anteriores no habían obtenido su DNI, por presentar problemas en sus partidas de nacimiento, se les indicó que en las fechas en las cuales estaríamos en Huarmaca, podían acercarse con sus partidas para poder solucionar dichos problemas–

Algunos de los casos presentados y atendidos fueron los siguientes: Abuelo de niño menor de edad que quiere inscribirlo. El problema está que al momento de la inscripción él presenta dos certificados de nacido vivo, uno del centro de salud de Chiclayo, lugar en el que nació en marzo de este año, y otro del centro de salud de Huarmaca en el cual le han emitido otro certificado de nacido vivo.

Otro caso atendido fue el de un padre que en la inscripción para el DNI de una de sus hijas, esta fue rechazada, por error en los años de su nacimiento, señala que tiene otro hijo que ya tiene DNI y que en Reniec le han dicho que en la base que ellos manejan el año de nacimiento de su hijo es el mismo, a diferencia de un mes y medio, que el año de nacimiento de su hija, que por ello no la pueden inscribir, porque los datos de su hija no son correctos, siendo un imposible que dos hermanos, con los mismo padres biológicos, nazcan con la diferencia de un mes. El señor comenta que los inscribió al mismo tiempo y confiesa que lo hizo porque su hija, que es la mayor, había nacido enfermiza y no pensaba que iba a vivir, y aprovechando el nacimiento de su hijo, los inscribió juntos además para no pagar por inscripción extemporánea, mintió en el año de nacimiento de su hija (entre los hijos se llevan en realidad 3 años de diferencia). De la revisión de los libros de actas:

- a. Se tiene sólo libros duplicados de 1988 y 1989, más no los originales.
- b. Se encuentran actas principales en blanco y sólo los duplicados están con información.
- c. Inscripción efectuada por un menor de edad, cuando lo deben hacer sus padres.
- d. Muchas partidas tienen un sello de extemporáneos
- e. La falta del sello del registrador en algunas partidas
- f. Muchas partidas de menores son declaradas por persona no autorizada, es decir no son los padres ni los familiares.
- g. Se encontraron más de 20 actas (continuas) de inscripciones de mayores de edad declaradas por persona que no es familias de ninguno de ellos, entre ellas se encontró la inscripción de un menor de edad, hijo del declarante.
- h. Fecha de inscripción es anterior a la de nacimiento
- i. Si se utiliza un formato de otros años y lo tratan de ajustar al de la fecha se debe de corregir, enviar informe a Reniec.
- j. Cuando la inscripción se realiza por poder solo se pone en la firma p.p (por poder) nada más no es necesario escribir nada que señale que se realizó por poder. El poder debe de ser por escritura pública otorgado por los padres a un tercero para realizar la inscripción.

Experiencias en comunidades rurales

El derecho a la identidad y la documentación desde políticas locales inclusivas

- k. En el caso de adopciones, esta prohibido mencionar la adopción en las partidas. Solo se integraran los apellidos de los dos padres y si es solo uno será el de él (es decir de los adoptantes).

Resumen de La propuesta educativa

El cuadro muestra las capacidades por desarrollar en autoridades y funcionarios locales.

Cuadro N°5

Capacidades en autoridades y funcionarios	Capacidades Institucionales
Conoce el concepto de identidad dentro de un enfoque de ciudadanía.	Realiza diagnóstico local de hombres y mujeres en situación de indocumentación, así como reconoce las barreras existentes.
Actitud reflexiva y comprometida con la población en situación de indocumentación y exclusión social, y receptiva para iniciar procesos de regularización.	Comprometido con las campañas de difusión y de documentación priorizando las poblaciones más excluidas.
Conoce y comprende el ciclo de la documentación y los procedimientos para la obtención de documento de identificación.	Pone en prácticas estrategias para concertar y articular intervenciones a favor de prevenir la indocumentación, y promover la vigilancia y atención de la documentación de varones y mujeres.

Cuadro N°6

ESTRUCTURA GENERAL DE TALLERES Y JORNADAS DE ASISTENCIA TÉCNICA		
Momento / orientación	Contenidos	Orientaciones
Motivación y saberes previos	Nombre e historia de mi comunidad Relatos de la historia de mi comunidad Nombre de/la participantes e historia de su nombre Noción de reconocimiento	Individual o grupal Relatos grupales Gráficos y museos Exposición y diálogo
Introducción Reflexión e información nueva	Derechos Humanos Derecho a la identidad: Integralidad Derecho al nombre, filiación, nacionalidad Derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales	Individual o grupal ¿Qué esperas para tu hijo o hija que esta próximo a nacer? ¿Qué acciones realizas en el 1er mes de nacido? Exposición y diálogo
Saberes previos Reflexión e información nueva	Identificación de actores, roles y funciones del Ciclo de Documentación Local Compromisos y estrategias	Grupal Construcción de mapa de relaciones Exposición y diálogo
Información nueva Análisis y reflexión Aplicación práctica	Diagnóstico Mapa de actores y aliados estratégicos Estrategias y políticas públicas por el derecho a la identidad y documentación Instrumentos de política: ordenanzas, planes, acuerdos, recursos, etc.	Grupal Elaboración de diagramas y análisis Meta plan Guías auto instructivas Exposición y diálogo