

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“Burócratas de la Calle y brechas de implementación. El servicio itinerante de identificación a las Comunidades Nativas de Loreto”

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

AUTOR

Carlos Andrés Vera Vásquez

ASESORA

Jessica Violeta Bensa Morales

Noviembre, 2017



Resumen

El servicio de identificación y documentación brindado a las comunidades nativas de la Amazonía peruana ha incorporado en los últimos diez años la oferta móvil como una estrategia para facilitar el acceso de estos ciudadanos a su documento de identidad. Frente a las distancias entre el diseño y la implementación de la política que guía el referido servicio, los burócratas de la calle (registradores) se ven desafiados a desarrollar diversas estrategias para alcanzar el propósito de ésta política. El objetivo de la investigación es comprender la contribución de las estrategias desarrolladas por los registradores itinerantes para garantizar el derecho a la identidad de los miembros de las comunidades nativas de Loreto durante el 2015-2016. A partir del análisis retrospectivo como método cualitativo, se identifica la brecha existente entre el diseño y la implementación de la política de identificación y documentación. Esta brecha limita la posibilidad de recuperar las estrategias desarrolladas a partir de la discrecionalidad que ejercen los burócratas de la calle. Por ejemplo, las redes informales de alianzas estratégicas para hacer efectivo este servicio, la pertinencia cultural para relacionarse con la ciudadanía, así como la gestión de los problemas operacionales que surgen. De esta manera, se explica que el nivel de influencia que ellos ejercen sobre la ciudadanía es determinante para la implementación de la política, ocupando muchas veces un rol de *fixers*, dispuestos a intervenir ahí donde ocurre algún percance que pueda afectar los resultados y sentido que se persiguen, generando así una tipología de gestión en función a los problemas enfrentados. El valor de las estrategias sorteadas por los *burócratas de la calle* permite evidenciar la necesidad de corregir falencias en el diseño de la política que salen a la luz en el proceso de implementación, particularmente cuando ésta se aplica en contextos culturalmente diversos.

Palabras clave: Análisis retrospectivo, Implementación, Políticas Públicas, Burócratas de la calle, Pertinencia cultural.

Abstract

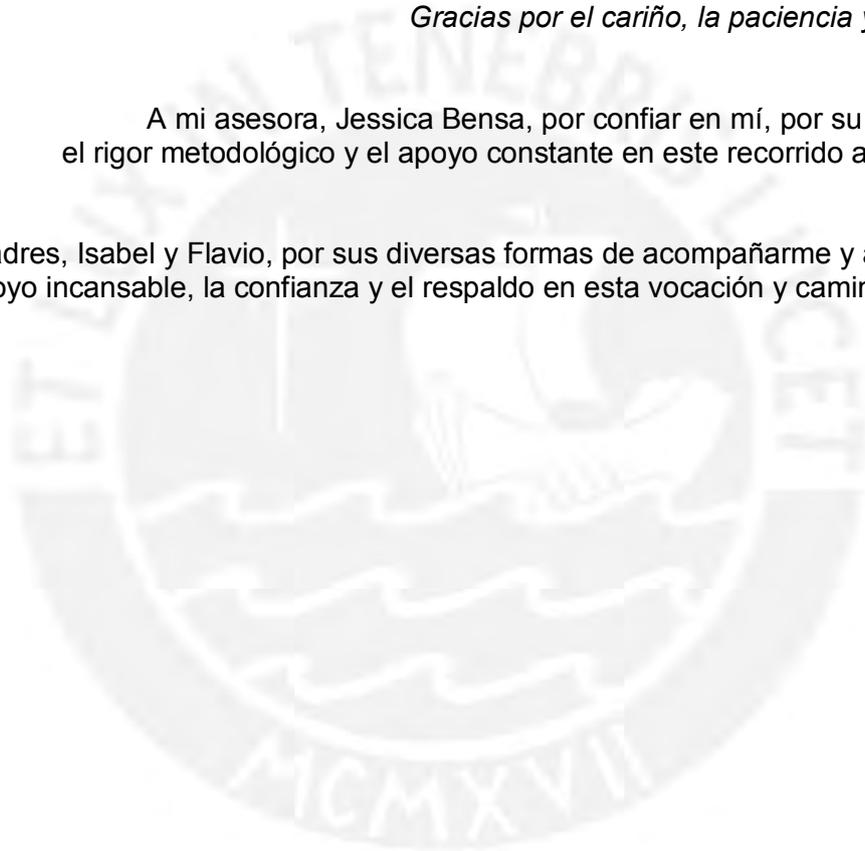
The identification and documentation service provided to the native communities of the Peruvian Amazon has incorporated the mobile offer in the last ten years as a strategy to facilitate the access of these citizens to their identity document. Due to differences between the design and the implementation of this service, street bureaucrats (registrars) are challenged to develop various strategies to achieve the purpose of this policy. The intention of this research is to understand the contribution of the strategies developed by the itinerant registrars to guarantee the right to identity of the members of the native communities of Loreto during 2015-2016. Based on a qualitative “*backward mapping*”, a gap between the design and implementation of the policy is identified. This gap limits the possibility of recovering the strategies developed by street bureaucrats that own great discretionary powers. For example, the informal networks of strategic alliances to make this service effective, the cultural relevance for the relationship with the citizenship, as well as the management of the operational problems that arise in the field. In this way, it is explained that the level of influence they exert on the citizenship is vital for the implementation of the policy, often assuming a role of fixers, willing to intervene where a mishap occurs that may affect the results and meaning that are pursued, thus devolving a management typology according to the faced problems. The value of the strategies implemented by street bureaucrats makes possible to highlight the need to correct flaws that become evident in the implementation process, particularly when it is applied in cultural diverse contexts.

Key words: Backward Mapping Analysis, Implementation, Public Policy, Street bureaucrats, Cultural relevance.

*A Rosa Castro: tía, amiga y cómplice de esta investigación.
Gracias por el cariño, la paciencia y el ánimo.*

A mi asesora, Jessica Bensa, por confiar en mí, por su exigencia, el rigor metodológico y el apoyo constante en este recorrido académico.

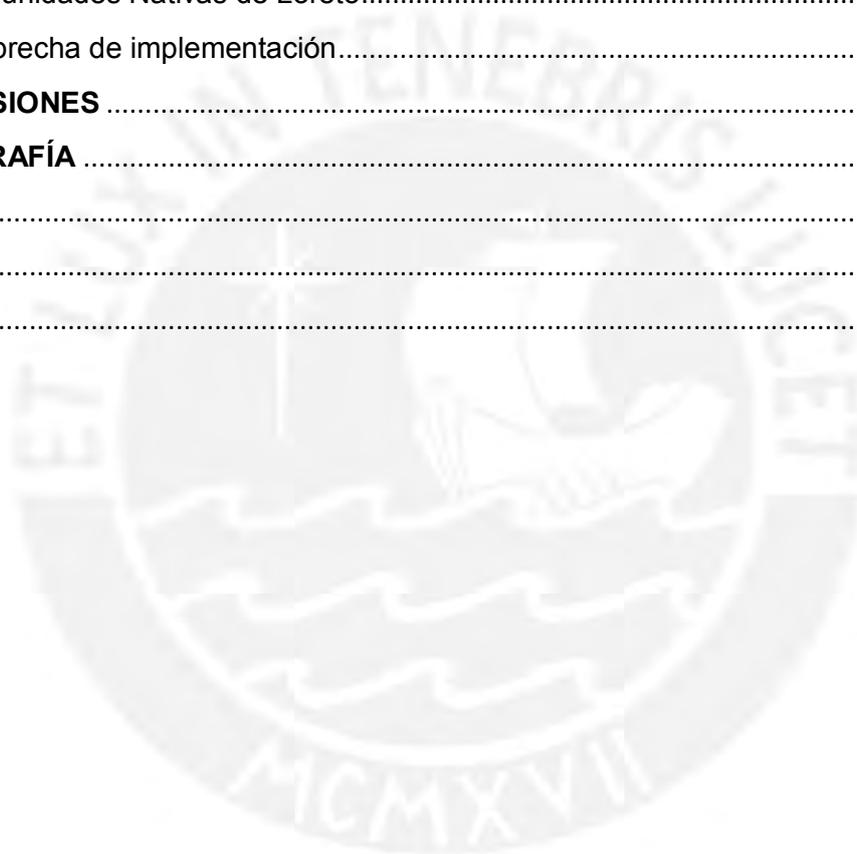
A mis padres, Isabel y Flavio, por sus diversas formas de acompañarme y animarme. Por el apoyo incansable, la confianza y el respaldo en esta vocación y camino de vida.



Índice

Lista de Acrónimos	8
Introducción	9
Capítulo I: El acceso a la identidad para el desarrollo humano: una aproximación a la situación de las comunidades nativas de la Amazonía peruana	13
1.1.El derecho identidad y la indocumentación	13
1.2.La condición ciudadana de los Pueblos indígenas de la Amazonía: acceso a derechos	18
a. Pueblos indígenas: derecho a ser iguales y a ser diferentes	18
b. Los pueblos indígenas y los conceptos de diversidad cultural e Interculturalidad.....	22
1.3. Políticas públicas: diseño e implementación	25
a. De las políticas públicas	25
b. De la implementación de las políticas públicas.....	27
c. Burócratas de la calle.....	31
Capítulo II: Elementos metodológicos de la investigación	35
2.1. Diseño de investigación	35
▪ Preguntas de investigación	35
▪ Objetivos	36
▪ Hipótesis	37
2.2. Metodología de la investigación	38
2.3. Justificación del caso de estudio	39
2.4. Determinación de actores entrevistados	43
Capítulo III: Caso de estudio: Acortando la indocumentación en las Comunidades Nativas de la Amazonía: políticas públicas e implementación	45
3.1.El Sistema Nacional de identificación en el Perú y el Ciclo de Documentación ..	45
a. La creación del RENIEC y el Sistema de Identificación en el Perú	45
b. De la Libreta Electoral al Documento Nacional de Identidad (DNI)	46
c. El Ciclo de la Documentación	48
d. Operadores del Ciclo de Documentación: Registradores.....	51
3.2.La indocumentación en el Perú, un problema público.....	54
3.3.Plan Nacional de Restitución de la identidad y Plan Nacional Perú	56
contra la indocumentación, instrumentos de política	56
a. Barreras estructurales de acceso a la identidad	63
3.4. El Registro Civil Itinerante	66
3.5. El Registro Civil Itinerante en la región Loreto	69

a. Aliados estratégicos y coordinación vertical para la intervención itinerante ...	72
CAPÍTULO IV: Hallazgos y análisis de la investigación	77
4.1. Tipología de problemas que enfrentan los registradores civiles itinerantes	77
a) Problemas cuya solución recae en la institución	78
b) Problemas cuya solución o mejora no está al alcance de la institución	82
c) Lo que no se reconocen como problemas	84
4.2. Los problemas subyacentes a la política y la gestión de los burócratas de la calle	86
a. Sentido que le dan los burócratas a las funciones que desempeñan	92
4.3. La pertinencia cultural del servicio itinerante de identificación brindado a las Comunidades Nativas de Loreto.....	98
4.4. La brecha de implementación.....	103
CONCLUSIONES	111
BIBLIOGRAFÍA	113
Anexo 1	120
Anexo 2	121
Anexo 3	122



Lista de Acrónimos

ATR	Asistencia Técnica Registral
BDPI	Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
DNI	Documento Nacional de Identidad
EASS	Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad
GRIAS	Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OREC	Oficina de Registro de Estado Civil
PIAS	Plataforma Itinerante de Acción Social
RCI	Registro Civil Itinerante
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo precisar cómo las estrategias desarrolladas por los registrados itinerantes de las Comunidades Nativas de Loreto durante 2015-2016 han contribuido a garantizar el derecho a la identidad de este sector de ciudadanas y ciudadanos peruanos. Para ello, se ha establecido una tipología de los problemas que enfrentan los burócratas de la calle –registrados civiles itinerantes-, se ha descrito los problemas que enfrentan en el desarrollo de sus funciones, se explica cómo ellos gestionan este servicio itinerante desde su rol de prestadores directos de un servicio y operadores de una política, se analiza la pertinencia cultural presente en la implementación de este servicio y, finalmente, se explican las brechas de implementación identificadas.

El derecho a la identidad constituye un derecho fundamental de las personas, y, en tanto ciudadanas y ciudadanos, lo reconocen mediante un nombre contenido y respaldado por la posesión de un documento de identidad que se encuentra inscrito en el Registro Nacional de Identidad. Es así como el acceso a la identidad, como derecho ciudadano, resulta indispensable para el ejercicio pleno de otros derechos fundamentales de todo ciudadano y ciudadana. Sin embargo, no todos los peruanos y peruanas cuentan con un documento nacional de identidad que les facilite el acceso a servicios que les permita el ejercicio de otros derechos, y que en conjunto sean expresión del reconocimiento de su condición ciudadana y promueva su desarrollo integral.

Es importante destacar los esfuerzos y resultados alcanzados, a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, durante la última década con el propósito de garantizar el derecho a la identidad de las personas, con especial énfasis a las poblaciones que se encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad, esto sustenta la necesidad de crear el Registro Civil Itinerante con la finalidad de realizar las inscripciones de los nacimientos de la población indocumentada del país en los lugares alejados y donde no alcanza el radio de acción de las Oficinas Registrales. Empero, y a pesar de los esfuerzos desplegados de ampliación de cobertura de la población con documento de identidad por el Estado, se identifica que aproximadamente el 10% de la población de las Comunidades Nativas de la Amazonía peruana no cuenta con DNI.

Esta situación resulta particularmente preocupante, ya que limita el acceso de estos ciudadanos a los servicios ofrecidos por el Estado, como el Seguro Integral de Salud (SIS) y los Programas Sociales, impidiendo no solo el ejercicio pleno de sus derechos, sino condenándolos a la exclusión y a la pobreza, toda vez que registran los índices de desarrollo más bajos en comparación con otros grupos poblacionales del Perú.

El Registro Civil Itinerante se realiza a través de operadores o prestadores directos de este servicio, conocidos como registradores itinerantes, siendo ellos servidores públicos que interactúan de manera directa con la ciudadanía en el desempeño de sus funciones. Para muchos de los ciudadanos y ciudadanas, particularmente los miembros de las Comunidades Nativas de la Amazonía, estos servidores son la primera cara del Estado, toda vez que son los primeros agentes del Estado con quienes la ciudadanía toma contacto.

Para determinar cómo la acción de los registradores itinerantes ha contribuido al que los integrantes de las comunidades nativas obtengan su documento de identidad, se

plantearon cuatro hipótesis de trabajo, la primera plantea que los registradores itinerantes atraviesan limitaciones y dificultades en la prestación del servicio que brindan a las comunidades nativas, pudiendo establecerse la siguiente tipología de problemas: i) aquellos cuya solución recae en la institución; ii) aquellos cuya solución o mejora no está al alcance de la institución y; iii) aquellos que no reconocen como problemas. A pesar de la existencia de esta tipología, estos problemas no representan para ellos un obstáculo en la prestación efectiva del servicio que realizan; sin embargo afectan la eficacia y la calidad del mismo.

Una segunda hipótesis refiere que se ha pensado que el rol preponderante en la gestión del servicio público lo asume quienes diseñan la organización de este, ello ha hecho que se pierda muchas veces de vista la importancia del rol que desempeñan los prestadores directos. En los lugares más alejados, como en las cuencas de los ríos amazónicos, estos últimos representan la figura estatal, lo cual les otorga una legitimidad particular frente a la población dado que desarrollan una fuerte capacidad de influencia, la misma que se expresa en la posibilidad de realizar el ejercicio de sus funciones con cierto márgenes de autonomía en contraposición al servicio brindado de manera fija como en las ciudades. Además, los registradores itinerantes desarrollan estrategias que permiten adecuar la prestación del servicio brindado en el marco de la interacción con los miembros de las comunidades nativas, esta capacidad de agencia desarrollada por estos burócratas de la calle se refuerza con el compromiso arraigado que tienen por las funciones que desempeñan.

La tercera hipótesis sostiene que el servicio de identificación y registro brindado a las Comunidades Nativas de la Amazonía no refleja la incorporación adecuada de las particularidades culturales y sociales de la población usuaria.

La última y, cuarta hipótesis sostiene que la realidad evidencia una distancia existente entre la implementación de la política de identificación y documentación frente al diseño del mismo. El acortamiento de esta brecha y la adecuación funcional del diseño de esta política encuentra limitaciones, toda vez que no existen canales institucionales propicios que recuperen e incorporen los elementos no previstos en el diseño pero que emergen en la implementación. Esta situación limita la posibilidad de una retroalimentación entre el diseño y la prestación, poniendo de manifiesto una capacidad limitada desde la institución para hacer más eficiente y eficaz de la política, y el servicio que la concreta, garantizando así el derecho a la identidad de los miembros de las comunidades nativas de la región Loreto.

De esta manera, el estudio propone realizar un análisis retrospectivo de la implementación de la política pública de documentación en el Perú, desde del servicio itinerante de identificación y registro brindado a las Comunidades Nativas de la Amazonía peruana.

Capítulo I:

El acceso a la identidad para el desarrollo humano: una aproximación a la situación de las comunidades nativas de la Amazonía peruana

En el presente capítulo se desarrollan los principales conceptos que orientan el diseño, el trabajo de campo y el análisis de los temas desarrollado en el presente estudio. Ellos contribuyen en la explicación de las estrategias desarrolladas por los prestadores directos del servicio de identificación y registro brindado a las Comunidades Nativas de la Amazonía, a través de la oferta móvil, para garantizar efectivamente el derecho a la identidad de los miembros de estas comunidades, así como el análisis de las brechas entre el diseño y la implementación de la política de identificación y la incidencia de los elementos interculturales presentes o no en el trabajo de los registradores.

1.1. El derecho identidad y la indocumentación

La identidad puede ser entendida a través de los aportes de diversas disciplinas, tales como la antropología, la sociología, el derecho o la psicología, debido al carácter multidimensional del concepto. Los aportes alcanzados a través de estas disciplinas nos permiten aproximarnos a una dimensión sustantiva de la identidad en tanto fenómeno cultural; sin embargo, para los fines de esta investigación resulta menester atender el carácter instrumental operativo de la identidad en tanto norma principio de las personas.

La identidad posee un doble carácter, cada uno de ellos configurado por elementos que los distinguen. Así, desde la academia se identifica un carácter estático y otro dinámico; estando el primero integrado por un conjunto de elementos objetivos constantes y permanentes, tales como el nombre, la filiación, la fecha y lugar de nacimiento, los cuales distinguen a un individuo de otro. Por otro lado, la dimensión dinámica de la identidad se encuentra configurada por elementos subjetivos, además que pueden variar en el tiempo y circunstancias, en la medida que son caracteres que continúan desarrollándose y varían a lo largo de la vida de la persona, tales como el patrimonio cultural, espiritual, político, religioso y de cualquier otra índole del individuo.

La identidad, en tanto norma principio constituye un derecho fundamental, y su contenido implica el desarrollo de distintas facetas, tales como el reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a un nombre o el derecho a ser inscrito en un registro de nacimientos, tal como lo retoma y suscribe la Comisión Especial de Alto Nivel para elaborar, validar y presentar el Plan Nacional de Restitución de la Identidad¹.

Así, este derecho fundamental, a través de sus distintas facetas, se desarrolla mediante diversos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos², el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³, la Declaración sobre los Derechos del Niño⁴, así como la Convención

¹ Comisión de Alto Nivel conformada mediante Resolución Jefatural N°692-2004-JEF/RENIEC, a la cual se le encarga la elaboración del Plan Nacional de Restitución de Identidad "Documentando a los Indocumentados", para el período 2005-2009.

²Ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa N°13282, del 15 de diciembre de 1959, establece en su artículo 6° que "todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica."

³ Ratificado por el Perú mediante Decreto Ley N°22128, del 29 de marzo de 1978, en su artículo 16° también contempla el derecho de toda persona al reconocimiento de su personalidad jurídica.

⁴ Reconoce en su Principio 3, que "todo niño tiene derecho, desde su nacimiento, a un nombre y a una nacionalidad.

sobre los Derechos del Niño⁵ y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de San José de Costa Rica⁶.

Estas normas internacionales tienen correlato con el ordenamiento jurídico nacional, el mismo que recoge el derecho a la identidad de las personas, desarrollando así sus diversas facetas. De esta manera, la Constitución Política del Perú, en su artículo 2°, inciso 1), “implica la protección de los aspectos culturales, lingüísticos, religiosos y sociales de cada persona, sin discriminación de ninguna clase, lo que conlleva a que la persona se reconozca a sí misma, se distinga de las demás, presentándose con un nombre y una identificación.” (RENIEC: 2005, 41)

Este derecho fundamental está referido a la “salv guarda de la imagen personal, social y veraz de la persona, a través de sus rasgos y signos característicos que son inherentes a ella; estos rasgos son invariables en el tiempo y al proyectarse al mundo exterior, permiten a los demás conocer a la persona en sí misma, en lo que real y específicamente ella es”. (GARCÍA TOMA: 2001, 34) Alcanzándose en la medida que las personas puedan reconocerse mediante un nombre determinado y la posesión de un documento de identidad que de fe de ello, como manifestación de encontrarse inscrito en el registro nacional de identidad.

La importancia de este derecho fundamental encuentra entre sus razones más poderosas la posibilidad del individuo a ser reconocido jurídicamente, por el conjunto de la sociedad, así como por el Estado en sentido estricto. Convirtiéndose además, en una llave para el ejercicio pleno de otros derechos y el acceso a los

⁵ Ratificada por el Perú mediante Resolución Legislativa N°25278, del 04 de agosto de 1990, a través de su artículo 7°, menciona la necesidad de inscripción del nacimiento, el derecho a un nombre, a una nacionalidad, mientras su artículo 8° destaca por señalar el compromiso de los Estados de preservar la identidad del niño.

⁶ Ratificada por el Perú mediante Decreto Ley N°22231, del 11 de julio de 1978, desarrolla a través de sus artículos 3°, 18° y 20°, el reconocimiento a la personalidad jurídica de cada persona, el derecho al nombre determinado y el derecho a la nacionalidad, respectivamente.

servicios brindados por el Estado para garantizar el ejercicio de derechos y libertades. En ese sentido, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), refiere que el reconocimiento de la existencia legal de las personas les permite ser tenidas como tales, dentro de una sociedad y de una comunidad política, siendo además “instrumento para el ejercicio de otros derechos políticos, civiles, patrimoniales, así como en muchos casos derecho a acceder a determinados servicios público.” (OEA, 2008: 1)

Así pues, Ordóñez y Bustamante (2006:11) sostienen que:

“la identidad y la nacionalidad son derechos fundamentales de las personas, tal como lo es el derecho a participar en condiciones de equidad en la vida política, social y económica del grupo humano o nación a la que pertenece, asumiendo derechos y deberes bajo el concepto de ciudadanía. El registro de nacimientos y la cédula de identidad tienen como función plasmar y servir de instrumento para la protección de esos derechos humanos fundamentales. El registro de nacimiento otorga a las personas no sólo un reconocimiento legal de su existencia e identidad, sino que indica su pertenencia a una familia, comunidad y nación. La identidad y la pertenencia, que implican el derecho a la participación, son las condiciones sine qua non para el acceso a otros derechos, tales como los de atención en salud y educación, así como para asegurar un lugar para los individuos en una determinada familia y sociedad nacional, contribuyendo a protegerles de riesgos como el secuestro o la compra y venta de menores, la adopción ilegal y la trata de personas”.

Ahora bien, María Delgado (2016:15) recupera a Fernández al precisar que *“la identidad dinámica trasciende a la estática y se refiere a la “verdad personal o proyecto de vida” de cada sujeto, que se pone de manifiesto a través de la “proyección social” de la persona. “...La identidad personal...que se proyecta socialmente...es dinámica, se enriquece constantemente, se eleva y se degrada, progresa, involuciona, cambia... tiene una connotación... (con) todo aquello que el ser humano hace en y con su vida... (Fernández 1992: 25, 87, 88, 89, 108).”*

Pero además, “en el correlato de la dimensión dinámica de la identidad, la CIDH vincula el concepto *“proyecto de vida”* con el de *“realización personal”*, la misma que se sustenta en las opciones de cada sujeto para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone, lo que constituye la garantía de la libertad de cada persona” (Delgado 2016: 21). Por tanto, la afectación al derecho a la identidad, constituye al mismo tiempo una afectación a la libertad y dignidad de la persona humana, en la medida que se trata de un derecho relacional.

El reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas constituye un factor determinante, e incluso decisivo, para el ejercicio pleno de los demás derechos fundamentales, permitiendo así alcanzar el desarrollo. Este último, entendiéndolo como refiere Sen como un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutaban los individuos (Sen: 2010), encontrando así su centro en la persona humana.

London y Formichella (2006: 21) explican que Sen se refiere a las capacidades como “las libertades fundamentales (o reales) que pueden poseer los individuos, definiéndolas como las diferentes combinaciones de funciones que el individuo puede conseguir y que le permiten lograr distintos estilos de vida.”

1.2. La condición ciudadana de los Pueblos indígenas de la Amazonía: acceso a derechos

Según la UNESCO, en todo el mundo hay unos 370 millones de indígenas que ocupan el 20% del territorio. Son unas 500 culturas distintas, las cuales reflejan y evidencian la mayor parte de la diversidad cultural del planeta. Más de 670 pueblos indígenas son de América Latina, siendo el Perú el tercer país de la región con mayor población indígena (CEPAL 2007).

La Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios⁷ (BDPI) del Ministerio de Cultura del Perú presenta 55 pueblos indígenas u originarios identificados a la fecha por el Viceministerio de Interculturalidad, de los cuales 51 se ubican en la Amazonía del Perú y 4 en la zona andina.

En la Amazonía peruana, viven 416,965 pobladores indígenas asentados en 1,929 comunidades nativas, las que están organizadas en 51 pueblos indígenas reconocidos oficialmente, y cuyas familias hablan 43 de las 47 lenguas indígenas existentes en el Perú.⁸

a. Pueblos indígenas: derecho a ser iguales y a ser diferentes

Los pueblos indígenas son reconocidos como sujetos de derecho por diversas normas de carácter internacional, como el Convenio N°169 de la OIT sobre Pueblos

⁷ <http://bdpi.cultura.gob.pe/> "El Viceministerio de Interculturalidad, en su calidad de organismo técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, es la entidad que está a cargo de la creación y actualización de la Base de Datos. Mientras que el órgano directamente responsable es la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos (Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, que aprueba la Directiva N° 03-2012/MC). La Base de Datos es actualizada con información generada por los diferentes sectores de la sociedad, entidades de la administración pública, organizaciones representativas de los pueblos indígenas e instituciones especializadas."

⁸ Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, aprobada mediante Decreto Supremo N°003-2016-MIDIS.

Indígenas y Tribales en países independientes⁹ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas¹⁰. Así pues, a nivel internacional se ha desarrollado ampliamente instrumentos que reconocen y garantizan los derechos de la población indígena, tanto los derechos individuales de los sujetos indígenas, así como los derechos colectivos reconocidos a los pueblos.

En ese sentido, se deja clara constancia que *“los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.”* De la misma manera, se afirma *“los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad”*.

Para efectos de la presente investigación, consideramos importante retomar lo dispuesto por los primeros dos artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, los mismos que hacen énfasis en el respeto a la igualdad entre las personas, sean o no indígenas, así como la posibilidad de disfrutar y ejercer el pleno reconocimiento de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

“Artículo 1.- Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

⁹ Ratificada por el Perú el 02 de febrero de 1994.

¹⁰ Aprobada por la Asamblea General la Organización de Naciones Unidas, mediante Resolución 61/295 del 13 de setiembre del 2007.

Artículo 2.- Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.”

Sin embargo, resulta indispensable señalar que de manera concomitante al reconocimiento de los derechos precitados, el Estado es igualmente responsable de garantizar el pleno ejercicio de estos, por lo cual asume un conjunto de responsabilidades y obligaciones frente al bienestar de la ciudadanía.

Respecto a lo señalado en el primer apartado del presente capítulo, mencionamos que el derecho a la identidad merece especial importancia, pues puede ser entendido como el derecho que permite o efectiviza el acceso a los demás derechos. Así pues, el Artículo 21° del instrumento internacional precitado expresa lo siguiente:

- “1. Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.*
- 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.”*

Por su parte, el Convenio N°169 de la OIT define a los Pueblos Indígenas como aquellos que *descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y, que cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas*. Los elementos descritos responden a criterios objetivos para el reconocimiento de los pueblos indígenas, en la medida que estos resultan fijos y contrastables con información comprobable histórica y antropológicamente: continuidad histórica, conexión territorial e instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintivas. Además agrega que *“la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar a los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio”*, es decir que además de los criterios objetivos, se requiere alcanzar este elemento subjetivo que es el autorreconocimiento como pueblo indígena.

En el Perú, “la mayor parte de los pueblos indígenas se organiza y vive en comunidades nativas y/o campesinas. Pero también es posible encontrar que algunos pueblos se organizan de distintas maneras y viven en otros lugares como centros poblados, en ciudades intermedias y grandes, entre otros. Sin embargo, no todas las comunidades pertenecen a pueblos indígenas. Para determinar la pertenencia de una comunidad a un pueblo indígena u originario se debe tomar en cuenta los criterios establecidos en la Ley 29785, ya que su condición comunal por sí misma no la hace parte de un pueblo indígena.” (BDPI)¹¹

¹¹ Revisar en: <http://bdpi.cultura.gob.pe/preguntas-frecuentes>. Última visita 23 de agosto de 2016.

La ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva¹², reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las Comunidades Nativas, definiéndolas en su Artículo 8° bajo el siguiente tenor: *“tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.”*

b. Los pueblos indígenas y los conceptos de diversidad cultural e Interculturalidad

Como ya se mencionaba anteriormente, el Perú es un país con una vasta diversidad cultural, la cual se ve reflejada a través de múltiples expresiones, cosmovisiones, símbolos, tradiciones y lenguas¹³. Todos estos elementos reflejan la diversidad que caracteriza a nuestro país y las diferencias culturales existentes; sin embargo, ésta diversidad más de las veces ha sido causa de prácticas de discriminación, exclusión y marginación.

Sin embargo, “la diversidad cultural es un componente esencial del desarrollo humano, constituye una fuente de identidad, innovación y creatividad para las personas y es un factor importante en la lucha contra la pobreza.” (ONU: 2011) Así pues, los elementos inherentes a la diversidad cultural han sido desarrollados y abordados por un conjunto de instrumentos internacionales, entre ellos los más resaltantes son la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y el

¹² DECRETO LEY N° 22175

¹³ Se reconoce actualmente la existencia de 47 lenguas indígenas u originarias en el Perú. Revisar: <http://www.mapasonoro.cultura.pe/>

Informe “Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural”, además de los instrumentos citados anteriormente respecto a pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas y la diversidad cultural no solo encuentran su protección en el ordenamiento jurídico internacional, sino que dentro de las normas peruanas éstos se encuentran reconocidos en el más alto nivel, pues poseen reconocimiento constitucional, además de normas legales y políticas específicas.¹⁴

La diversidad cultural, entendida como un elemento de facto, como un hecho de la realidad, implica formas de entenderla, gestionarla o desarrollarla, supone más de una cultura en un determinado contexto, espacio y tiempo. A partir de allí, se erige la noción de interculturalidad, la cual pone énfasis en la comunicación y la interrelación de las culturas, como bien afirma Fidel Tubino. Se aspira pues a superar la coexistencia, empezando a entender a las culturas como “procesos diacrónicos que devienen en el tiempo, siendo las identidades de estas culturas heterogéneas.” (Tubino, 2005:87)

En esa misma línea, el mismo autor sostiene que en “América Latina se hace una distinción clara entre la interculturalidad y el multiculturalismo, a partir de la cual, la opción por la interculturalidad es plenamente compartida. Mientras que la palabra clave en el multiculturalismo es tolerancia, la palabra clave en la interculturalidad es diálogo y valoración del diferente. El multiculturalismo busca evitar la confrontación, pero no genera la integración. En su lugar genera sociedades paralelas. La interculturalidad busca generar relaciones de equidad a partir del reconocimiento y valoración de las diferencias”. (Tubino, 2005: 94) Es decir, la interculturalidad

¹⁴ Por ejemplo la Ley N° 28736, para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI); Ley N°29735, que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú; Ley N°29785, del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios; así como la recientemente aprobada Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural, mediante Decreto Supremo N°003-2015-MC.

pretende construir sociedades integradas y relaciones simétricas entre las diversas culturas.

Ahora bien, al respecto, Tubino también manifiesta que la interculturalidad solo es posible como política de Estado, en la medida que debe comprometer a todos sus sectores ya que constituye una opción de proyecto social, implicando así una opción por crear nuevas formas de modernidad desde múltiples tradiciones. El modelo de la interculturalidad aspira a la construcción de nuevas formas de convivencia entre los diferentes, las mismas que a través de la justicia, la equidad y la dignidad promueva nociones de desarrollo humano para todas y todos, justamente desde nuestras diferencias y no solo a través de un modelo único y hegemónico.

De allí la importancia y necesidad de articular la interculturalidad con las políticas, pues estas últimas requieren incorporar este paradigma indispensable para alcanzar un desarrollo humano integral. Norma Correa (2011:13) explica que “las políticas no son solo un conjunto de disposiciones legales, administrativas y presupuestales, sino también un modo de relación entre el Estado y los ciudadanos. El enfoque intercultural contribuye a mejorar los términos de dicha relación al facilitar que los esquemas e instrumentos de políticas sean más sensibles a la diversidad cultural y estén mejor adecuados a las necesidades diferenciadas de una ciudadanía plural en términos de raza, etnia, género, etc.”

Así pues, la Política Nacional del Estado Peruano para la Transversalización del Enfoque Intercultural¹⁵, expresa que el “*Enfoque Intercultural implica que el Estado*

¹⁵ Aprobada mediante Decreto Supremo N°003-2015-MC. Este documento constituye un política pública promovida por el Ministerio de Cultura del Perú y tiene como objetivo orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, particularmente de los pueblos indígenas y la población afroperuana, promoviendo un Estado que reconoce la diversidad cultural innata a nuestra sociedad, opera con

valorice e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana.”

1.3. Políticas públicas: diseño e implementación

a. De las políticas públicas

Las políticas públicas se conciben a partir de una problemática significativa para la sociedad, en la medida que esta limita la posibilidad de alcanzar una situación deseable. Así pues, las políticas públicas pueden identificarse como un conjunto de decisiones respecto de un problema, tal como referirá Joan Subirats: “Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema, etc. (Subirats, 1994:41)”.

Según André-Nöel Roth (2007:10), las políticas públicas pueden ser entendidas como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.”

pertinencia cultural y contribuye así a la inclusión social, la integración nacional y eliminación de la discriminación.

Así pues, es posible identificar que las políticas tienen un propósito determinado, un objetivo que puede reflejarse en metas determinadas. Sin embargo, las políticas responden a un proceso. Estas se desarrollan en una serie de etapas que conforman un ciclo. Parsons y Salazar, según L.F. Aguilar (2007), coinciden en cuatro etapas fundamentales de atender en el proceso de formulación de las políticas públicas: agendación, diseño, implementación y evaluación. Al respecto, Lahera (2004) señala que estas etapas no conforman un proceso lineal, por tanto no siempre responderán a elementos causales o consecutivos entre ellas.

Respecto al proceso de la política, Luis F. Aguilar (2007: 15) señala que la noción más familiar de ésta, “nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo, acostumbrándonos a creer que luego del diseño de la política ésta, de manera obligatoria, es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, un conjunto de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales.”

Para efectos de la presente investigación, nos centraremos, principalmente, en el análisis y proceso de implementación de la política pública, teniendo en cuenta que ésta constituye un “proceso complejo, elusivo y conflictivo, en la medida que resulta casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Siendo las políticas sociales aquellas donde resulta más común identificar errores de diseño y defectos de implementación, toda vez que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental” (Aguilar, 2007: 17).

b. De la implementación de las políticas públicas

Al igual que Lindblom (1980), consideramos que la implementación debe analizarse como parte del *policymaking*, en la medida que muchas de las acciones que integran el proceso de implementación inciden en el propósito de la política o la cambian en el proceso de transformar las decisiones en hechos efectivos.

Entre los primeros estudios realizados sobre la implementación de las políticas encontramos el realizado por Pressman y Wildavsky (1973), *Implementation*. El cual aporta una dimensión teórica-práctica para la comprensión y explicación del proceso de implementación, sus dificultades, desafíos, así como recomendaciones tanto para el tránsito del diseño a la implementación, así como las consideraciones necesarias para explicar el fracaso de la política federal a partir de un estudio de caso del programa de Administración del Desarrollo Económico (ADE) en Oakland.

Los autores señalan que el término “implementar” significa llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar y, para el proceso de una política, su sujeto será precisamente ésta: la política pública. De esta manera, refieren a la política como una hipótesis causal, la cual conlleva un conjunto de condiciones esenciales y consecuencias previstas.

Pressman y Wildavsky dirán que la implementación no supone la construcción de las condiciones esenciales referidas, sino que esta se demarcará por la capacidad de alcanzar las consecuencias previstas, luego de que aquellas condiciones esenciales se hayan visto satisfechas. Para ello, designan como implementación, el grado en que han ocurrido las consecuencias previstas, considerándola como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas (1998: 55). A su vez, Aguilar, explicando a los autores referidos, dirá

que “la implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (2007: 45).

A lo largo de su estudio, Pressman y Wildavsky insisten en la articulación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas, así pues sostienen que “la implementación no debiera estar divorciada de la política. No tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser realizadas (...). Las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del proceso” (1973: 143).

Más adelante, a finales de los setenta, un grupo de autores precisaron mayores elementos al momento de establecer y analizar el proceso de implementación de la política pública; toda vez que dicho proceso, tal como refieren Williams, Elmore, Berman, McLaughlin y Lipsky, influye determinadamente en los resultados de las políticas y la evaluación de éstas.

De esta manera, se intenta superar el criterio extendido de centrar la preponderancia del rol que se asume desde el diseño y la toma de decisiones (planificadores y diseñadores) frente a las operaciones y prestaciones brindadas a través de organizaciones e individuos determinados (operadores). Es decir, el acierto o fracaso de una política no reside sola y únicamente, o en todo caso predominantemente, en el diseño o planificación; ni asumir que un fracaso de la política encontrará sus causas en los puntos críticos del mando, el control y la coordinación establecida jerárquicamente desde las esferas de alto nivel hacia los

organismos ejecutores. Estos últimos autores desarrollaron un enfoque alternativo frente al modelo dominante, llamado después *top-down*.

Aguilar, por su parte, explica que “Williams (1975, 1976 y 1980) acentuó la idea de que implementar una política social significaba a fin de cuentas poner en operación a través de una organización concreta y de unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por las políticas...Su reivindicación significó rescatar y resaltar la importancia determinante de la organización local (la “agencia”) y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar escalones más bajos de la administración, los de piso, ventanilla y calle” (2007: 81).

“¿Ha de esperarse que la actividad implementadora se asemeje a los términos de la decisión? Cuando se trata de llevar a la práctica en diferentes contextos locales paquetes complejos de medidas, los decisores no esperan ni cosa más importante, ni desean una reproducción precisa de los detalles. El objetivo es el rendimiento no la conformidad. Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. El resultado debería tener una semejanza razonable con la idea básica, estimada en los términos de los insumos y productos esperados, y debería incorporar lo mejor de la decisión y lo mejor de las ideas locales (Williams, 1975: 843). ”

Para McLaughlin, la implementación la define como el proceso organizacional dinámico, cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional (1976:169). Así mismo, junto con Berman, introducen el énfasis en el contexto local, dada su importancia para la incorporación de patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada. Es decir, que la implementación requiere necesariamente tomar en consideración el contexto institucional desde donde se ejecuta el conjunto de acciones que concretan la política, permitiendo así que los objetivos y métodos de la política se modifiquen para ajustarse a la necesidades e intereses de los directivos y operadores locales y éstos, al mismo tiempo, cambien para ajustarse a los requerimientos de la política. (Aguilar, 2007:93) Dicho de otra manera, la implementación requiere una adaptación mutua entre los lineamientos de la política y el contexto institucional que la concretará.

Con lo anterior, resaltamos la premisa fundamental de que la implementación requiere necesariamente tomar en consideración el contexto institucional desde donde se ejecuta el conjunto de acciones que concretan la política, permitiendo así que los objetivos y métodos de la política se modifiquen para ajustarse a la necesidades e intereses de los directivos y operadores locales y éstos, al mismo tiempo, cambien para ajustarse a los requerimientos de la política. Dicho de otra manera, la implementación requiere una adaptación mutua entre los lineamientos de la política y el contexto institucional que la concretará.

Coincidimos con Richard F. Elmore (1979-80) al precisar que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no puede ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas. Por lo cual para

analizar la implementación de políticas constituye un mejor enfoque de análisis el diseño retrospectivo, toda vez que “no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas.” De ahí la necesidad de aproximarse al análisis de la implementación de políticas a partir del comportamiento específico, que en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política. .

El mismo autor explica que “el diseño retrospectivo opta por desarrollar mecanismos informales de delegación de la autoridad y por recurrir a la discrecionalidad para dispersar el control jerárquico.” (Elmore: 1979-80). De ahí que las decisiones adoptadas en el diseño no producen efectos inmediatos, exigiendo atender pues el nivel operativo de la política, siendo este su nivel más bajo en la implementación. En este nivel referido los actores protagónicos, son sin lugar a dudas, aquellos servidores públicos que prestan servicios directos a la comunidad, referidos como Burócratas de la Calle, en términos propuestos por Lipsky (1980).

c. Burócratas de la calle

Lipsky desarrolló la explicación sobre la importancia que tiene la acción de los *street-level bureaucrats* (burócratas nivel de la calle o burócratas callejeros) en la efectuación de las políticas, es decir en el proceso de implementación. Estos burócratas son aquellos servidores públicos que interactúan de manera directa con la ciudadanía en el desempeño de sus funciones. Estos servidores, para muchos de los y las ciudadanas, resultan ser la primera cara del Estado, son pues los primeros agentes del Estado con quienes la ciudadanía toma contacto, ellos suelen ser quienes conceden el acceso a los programas del gobierno y quienes prestan servicios con ellos. Siendo así que Lipsky refiere que la actuación de estos

servidores resultan ser altamente discrecionales y dicha actuación impacta e influye profundamente en la vida de la población, pudiendo ser esta positiva o no. “Los burócratas de nivel callejero desempeñan una función crucial en esos derechos los ciudadanos: o bien aportan directamente beneficios públicos por medio de servicios, o bien median entre los ciudadanos y sus posesiones nuevas, pero todavía no seguras. Cuanto más pobre sea la gente, mayor será la influencia que los burócratas del nivel de la calle tiendan a tener sobre ella. En realidad estos trabajadores públicos están situados de tal manera que bien pueden ser tenidos como parte del problema de ser pobre” (Lipsky, 1999: 785).

La importancia de detenernos en valorar y comprender el rol que desempeñan estos trabajadores públicos, explica Lipsky, radica en lo inmediato de sus interacciones con la población y lo determinante que resulta siendo esta para la vida de la gente. Las decisiones que ellos toman las realizan principalmente en el mismo lugar y tiempo que establecen contacto con las personas, afectando así sus oportunidades de vida. Así, a diferencia de los decisores de las políticas en tanto diseñadores y/o planificadores, los burócratas del nivel de la calle no experimentan el desapego personal para la toma de decisiones. De esta manera, muchas veces estos trabajadores públicos, se encuentran en el centro de una tensión multidireccional, pues recibirán fuertes presiones de parte de los funcionarios de alto nivel, procurando procesar las prácticas que les permitan desarrollar el trabajo exigido, y al mismo tiempo, como parte de aquella interacción inmediata con la población resultan ser blancos de protestas y distintas reacciones por parte de la ciudadanía que acude en búsqueda del servicio público.

En esa misma línea, Aguilar explica el postulado de Lipsky precisando que estos burócratas del nivel de la calle:

“no reciben indicaciones precisas y operativas sobre metas, prioridades y casos extraordinarios, tanto menos criterios o escalas de rendimiento. Suelen además no gozar de gran reconocimiento en su organización y la sociedad, sus remuneraciones directas e indirectas no son comparativamente altas y sus expectativas de carrera no son rápidas. Por último, sus recursos materiales, organizativos y personales son comparativamente muy limitados respecto de la magnitud e intensidad de la tarea social que se les asigna. La imprecisión de fines, la limitación de los recursos disponibles ante la presión político-administrativa que encaran los empleados públicos, motiva que tengan que actuar con discrecionalidad en la prestación de los servicios y procedan a inventar esquemas de conducta rutinaria para poder controlar el flujo de la demanda y manejar la presión de las demandas sobre el cumplimiento de su trabajo (2007: 87)”.

Los aportes de Williams, Berman, McLaughlin y Lipsky, como reseña Aguilar, insisten en la importancia de que el estudio de la implementación de políticas públicas preste especial atención en quienes se encargan de llevar a cabo la política, es decir los operadores – burócratas nivel de la calle – más que quienes la diseñan y planifican. Este enfoque, conocido como *bottom-up*, refuerza la importancia de la dimensión política y organizativa para que la toma de decisiones estatales alcance un impacto real y constructivo en las condiciones de vida de las personas, superando así las buenas intenciones y propósitos bienintencionados, tal vez, de expertos desde el nivel más alto.

En ese sentido, coincidimos en que es preciso señalar que *“las políticas públicas deben estar en función de la sociedad y mantener una estrecha relación con esta, ya que es a partir del reconocimiento de sus particularidades que se hace pertinente y efectiva.”* (Otárola y Vivas, 2011: 70).



Capítulo II:

Elementos metodológicos de la investigación

Para la presente investigación se ha utilizado el análisis retrospectivo, con él se han diseñado los instrumentos que nos ha permitido investigar la implementación del servicio itinerante de identificación y registro brindado a las Comunidades Nativas de la Amazonía.

Como se ha descrito anteriormente, la presente investigación pretende dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo contribuyen las estrategias desarrolladas por los registradores itinerantes a garantizar el derecho a la identidad de los miembros de las Comunidades Nativas de Loreto durante el 2015-2016?

Así pues, a la luz de la referida pregunta principal, en este capítulo se describe la metodología y la estructura de la investigación, así como la identificación de actores y la selección de instrumentos para la recolección de información en el trabajo de campo.

2.1. Diseño de investigación

- **Preguntas de investigación**

Pregunta matriz: ¿Cómo contribuyen las estrategias desarrolladas por los registradores itinerantes para garantizar el derecho a la identidad de los miembros de las comunidades nativas de Loreto durante el 2015-2016?

Sub-pregunta 1: ¿Cuáles son los problemas que enfrentan los registradores itinerantes en el servicio brindado a los miembros de las Comunidades Nativas?

Sub-pregunta 2: ¿Cómo gestionan los registradores itinerantes el servicio brindado a los miembros de las Comunidades Nativas?

Sub-pregunta 3: ¿Cuál es la relación existente entre las particularidades culturales de las comunidades nativas y el servicio itinerante de identificación y registro, en Loreto?

Sub-pregunta 4: ¿Cómo se manifiestan las brechas entre el diseño y la implementación del servicio itinerante de registro e identificación brindado a los miembros de las Comunidades Nativas de la Amazonía?

▪ **Objetivos**

Objetivo principal: *Comprender* la contribución de las estrategias desarrolladas por los registradores itinerantes para garantizar el derecho a la identidad de los miembros de las comunidades nativas de Loreto durante el 2015-2016

Sub-objetivo 1: *Describir* los problemas que enfrentan los registradores itinerantes en el servicio brindado a los miembros de las comunidades nativas.

Sub-objetivo 2: *Explicar* la gestión del servicio itinerante brindado por los registradores itinerantes a los miembros de las comunidades nativas.

Sub-objetivo 3: *Comprender* la relación existente entre las particularidades culturales de las Comunidades Nativas de la Amazonía y el servicio itinerante de identificación y registro.

Sub-objetivo 4: *Explicar* las brechas entre el diseño y la implementación del servicio itinerante de registro e identificación brindado a los miembros de las Comunidades Nativas de la Amazonía.

- **Hipótesis**

Hipótesis 1: Los registradores itinerantes atraviesan limitaciones y dificultades en la prestación del servicio que brindan a las Comunidades Nativas, pudiendo establecerse la siguiente tipología de problemas: i) aquellos cuya solución recae en la institución; ii) aquellos cuya solución o mejora no está al alcance de la institución y; iii) aquellos que no reconocen como problemas. A pesar de la existencia de esta tipología, estos problemas no representan para ellos un obstáculo en la prestación efectiva del servicio que realizan; sin embargo afectan la eficacia y la calidad del mismo.

Hipótesis 2: Se ha pensado que el rol preponderante en la gestión del servicio público lo asume quienes diseñan la organización de este, ello ha hecho que se pierda muchas veces de vista la importancia del rol que desempeñan los prestadores directos. En los lugares más alejados, como en las cuencas de los ríos amazónicos, estos últimos representan la figura estatal, lo cual les otorga una legitimidad particular frente a la población dado que desarrollan una fuerte capacidad de influencia, la misma que se expresa en la posibilidad de realizar el ejercicio de sus funciones con cierto márgenes de autonomía en contraposición al servicio brindado de manera fija como en las ciudades. Además, los registradores

itinerantes desarrollan estrategias que permiten adecuar la prestación del servicio brindado en el marco de la interacción con los miembros de las Comunidades Nativas, esta capacidad de agencia desarrollada por estos burócratas callejeros se refuerza con el compromiso arraigado que tienen por las funciones que desempeñan.

Hipótesis 3: El servicio de identificación y registro brindado a las Comunidades Nativas de la Amazonía no refleja la incorporación adecuada de las particularidades culturales y sociales de la población usuaria.

Hipótesis 4: La realidad evidencia una distancia existente entre la implementación de la política de identificación y documentación frente al diseño del mismo. El acortamiento de esta brecha y la adecuación funcional del diseño de esta política encuentra limitaciones, toda vez que no existen canales institucionales propicios que recuperen e incorporen los elementos no previstos en el diseño pero que emergen en la implementación. Esta situación limita la posibilidad de una retroalimentación entre el diseño y la prestación, poniendo de manifiesto una capacidad limitada desde la institución para hacer más eficiente y eficaz de la política, y el servicio que la concreta, garantizando así el derecho a la identidad de los miembros de las Comunidades Nativas de la región Loreto.

2.2. Metodología de la investigación

A fin de responder a la pregunta que guía la presente investigación, como aquellas sobre las que se apoya ésta, el estudio propone realizar un análisis retrospectivo de la implementación del servicio itinerante de identificación y registro brindado a las comunidades nativas de la Amazonía.

Para ello, se ha realizado la consulta tanto fuentes primarias como secundarias. Respecto a las fuentes primarias, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a aquellos actores que tuvieron un rol directo e indirecto en la implementación del servicio de identificación y registro brindado a las comunidades nativas de la Amazonía, especialmente aquellos que tuvieron participación a través de la oferta móvil, así como la realización de entrevistas informales a operadores estatales y población local. Se entrevistaron a nueve registrados itinerantes, a la responsable de la GRIAS Loreto y a dos funcionarios de la Sede Central del RENIEC, ubicada en la ciudad de Lima.

Las fuentes antes referidas han sido complementadas con una revisión de fuentes secundarias, las cuales incluyeron la normativa oficial en la materia, informes institucionales nacionales e internacionales, guías de procedimiento registral y servicios públicos, protocolos de atención para el registro intercultural, así como literatura gris y literatura especializada sobre el tema.

El análisis de esta investigación es de naturaleza cualitativa y se circunscribe a la contribución de las estrategias desarrolladas por los prestadores directos en la implementación del servicio itinerante de identificación y registro brindado a las comunidades nativas de la Amazonía en la región Loreto, durante el 2015-2016.

2.3. Justificación del caso de estudio

Considerando que en la región nororiental del país, específicamente, la región Loreto se concentra el mayor porcentaje de las Comunidades Nativas que se ubican en el Perú, teniendo en cuenta que la conexión interna entre las comunidades nativas y la sede regional se realiza a través de los ríos, y conociendo que el gobierno peruano implemento estrategias móviles para acercar

los servicios públicos a esta sector de la ciudadanía, se eligió realizar la presente investigación en esta región.

Los pueblos indígenas, especialmente aquellos que se ubican en la Amazonía peruana, han sido afectados históricamente por patrones de desigualdad, manteniéndolos al margen del desarrollo, del Estado de Derecho y los servicios del Estado peruano. Al respecto, Correa señala que “esta situación ha impactado negativamente en el bienestar y la calidad de vida de dichos ciudadanos, quienes enfrentan una mayor incidencia de pobreza, menores niveles de acceso a salud, educación y empleo de calidad, así como están expuestos a prácticas discriminatorias que limitan su ejercicio de derechos.” (2016: 175)

Loreto constituye una de las regiones amazónicas del Perú, siendo de especial relevancia para la selección del caso de estudio en la medida que concentra la mayor cantidad de Comunidades Nativas y grupos étnicos del Perú, además de ser la región con mayor diversidad lingüística. Patricia Zárate evidencia que si comparamos las cifras del Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía de 1993 y 2007, la población indígena de Loreto ha experimentado un crecimiento muy significativo, con una tasa de crecimiento muy superior a la de la población total del departamento. Según los datos del INEI, entre 1993 y 2007, la cantidad de comunidades indígenas, pasó de 1458 a 1786.

En lo que respecta al trabajo del RENIEC con poblaciones indígenas, Gonzales, Campos y Licht, reseñan que se han realizado esfuerzos por adaptar sus procedimientos a las condiciones particulares antes señaladas. Entre estos resaltan la realización de campañas gratuitas de documentación, la implementación de un sistema de atención a 264 oficinas de registro de comunidades nativas en lugares de difícil acceso y comunicación, así como la

intensificación de la capacitación a los registradores civiles de las comunidades nativas (Zárate, 2016: 51).

A pesar de los esfuerzos desplegados de ampliación de cobertura de la población con documento de identidad por el Estado en la última década, según la EASS, se indica que aproximadamente el 10% de la población de las comunidades nativas no cuenta con DNI. Esta situación es particularmente preocupante, ya que limita el acceso de estos ciudadanos a los servicios ofrecidos por el Estado, como el Seguro Integral de Salud (SIS) y los Programas Sociales, impidiendo no solo el ejercicio pleno de sus derechos, sino condenándolos a la exclusión y a la pobreza. Dicha situación se agrava en el caso de los menores de 12 meses, dado que solo el 49% de este grupo de edad tiene CUI, mientras que el 62.3% ha sido registrado en la Municipalidad o en el RENIEC. (EASS, 2016)

Para una adecuada prestación de servicios públicos en contextos culturalmente diversos y con evidentes barreras de acceso a éstos por parte de la población indígena, resulta indispensable comprender mejor los contextos de intervención. Nuestra apuesta es ensayar una mejor comprensión a partir de las estrategias que desarrollan los registradores itinerantes del RENIEC en su interacción con la población de las Comunidades Nativas de la Amazonía peruana, particularmente aquellas que se ubican en la región Loreto.

Somos de la idea que este ensayo permitirá identificar de mejor modo las posibilidades de sostenibilidad de los resultados y los cambios que promueve la política nacional de identidad y registro, evidenciando las brechas existentes entre el diseño y la implementación del servicio itinerante de identificación y registro.

Esta investigación permitirá identificar de mejor modo las posibilidades de sostenibilidad de los resultados y los cambios que promueve la política nacional de identificación y registro, evidenciando las brechas existentes entre el diseño y la implementación del servicio itinerante de identificación y registro.

La importancia de esta investigación cobra fuerza porque permitirá comprender el papel que pueden o no tener los burócratas de la calle o prestadores directos del servicio en la prestación eficaz del servicio itinerante de identificación y su adaptación a las características del contexto local del territorio y la población para garantizar el derecho a la identidad de los miembros de las Comunidades Nativas de Loreto.

La presente investigación es importante porque existen pocos estudios con enfoque retrospectivo sobre implementación de políticas en nuestro país. Asimismo, su importancia reside en que se trata de un estudio empírico sobre las condiciones de adaptación de una política a las necesidades de las Comunidades Nativas desde un enfoque intercultural. Esto último resulta importante, dado que la incorporación de elementos interculturales a partir de la consideración de las características y particularidades socio-culturales de las comunidades nativas usuarias de servicios públicos, permite *“innovar los modelos de prestación de servicios, mejorando el diseño de las intervenciones para responder a las dimensiones específicas de exclusión y vulnerabilidad que afectan a los pueblos indígenas”*.

Sostenemos que esta investigación cobra fuerza en la medida que aportará información valiosa para los tomadores de decisiones a fin de mejorar los servicios de identificación y garantizar el derecho a la identidad.

2.4. Determinación de actores entrevistados

Con el propósito de alcanzar los objetivos planteados en el presente estudio, se ha considerado conveniente determinar a los actores a entrevistar, tomando en consideración las siguientes variables: i) aquellos que posean información relevante, ii) tengan experiencia en los ejes temáticos del caso de estudio y iii) aquellos cuya accesibilidad física sea posible en el marco de esta investigación.

De esta manera, se precisa que se entrevistará a los siguientes actores:

Determinación de Actores entrevistados				
Tipo de actores entrevistados	Cargos de los entrevistados	N° de entrevistados	Mes en que se realizaron las entrevistas	Ciudad donde se realizaron las entrevistas
Intervienen de manera directa en la prestación del servicio itinerante de identificación y registro en la región Loreto	Registradores Itinerantes de Loreto	09	Octubre 2016	Iquitos
Responsable de la planificación y	Coordinadora de la Gerencia de	01	Octubre 2016	Iquitos

<p>organización de la prestación del servicio itinerante de identificación y registro en la región Loreto</p>	<p>Restitución de la Identidad y Acción Social a nivel de la región Loreto</p>			
<p>Funcionarios de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Acción Social (GRIAS) del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC en la Sede Central.</p>	<p>Especialista de la GRIAS Subgerente de Fomento de la Identidad</p>	<p>02</p>	<p>Abril 2017</p>	<p>Lima</p>

Capítulo III:

Caso de estudio: Acortando la indocumentación en las Comunidades Nativas de la Amazonía: políticas públicas e implementación

En este capítulo se presentan el Sistema Nacional de Identificación en el Perú, la realidad de la indocumentación en el país, en tanto problema público, los documentos de política vinculados a la identificación y documentación, así como el Registro Civil Itinerante, con especial en la organización de éste en la región Loreto.

Los elementos aquí descritos permiten comprender el estudio de caso, siendo fundamental para desarrollar el análisis posterior.

3.1. El Sistema Nacional de Identificación en el Perú y el Ciclo de Documentación

a. La creación del RENIEC y el Sistema de Identificación en el Perú

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) fue creado mediante la Constitución Política del Perú de 1993¹⁶, constituyéndose como el organismo autónomo encargado de la inscripción de los nacimientos y actos que modifican el estado civil (registro de los hechos vitales), de emitir las correspondientes constancias, preparar y mantener actualizado el padrón

¹⁶ Constitución Política del Perú. 1993. Artículo 176°, 177° y 183°.

electoral, mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad (emisión del DNI)¹⁷.

Asimismo, es responsable de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones respectivas dentro del Sistema Electoral.

Uno de los principales cambios que presenta la Constitución Política del Perú de 1993, con la creación del RENIEC es precisamente la consolidación de un Sistema Nacional de Identificación. Este incorpora al Sistema de Registro Civil preexistente, cuyo origen descansa en la época colonial mediante los registros llevados por la Iglesia Católica a través de sus libros parroquiales. Los mismos donde se llevaban registro de lo que se conoce como hechos vitales, es decir nacimientos, matrimonios y defunciones, y cuya formalización jurídica se asume a inicios de la República¹⁸, instituyendo las Oficinas de Registro Civil en la estructura orgánica de las municipalidades. Así pues, la incorporación de las Oficinas de Registro Civil se daría de manera progresiva, encontrándose ésta en la actualidad aún en proceso de implementación pues no está completado.

b. De la Libreta Electoral al Documento Nacional de Identidad (DNI)

Con la creación del RENIEC, y la posterior aprobación de su Ley Orgánica en 1995, se describen las características del Documento Nacional de Identidad

¹⁷ Posteriormente, mediante la aprobación y promulgación de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, se precisan las funciones y la estructura orgánica de dicha entidad.

¹⁸ El Código Civil de 1852, instituye a las Oficinas de Registro Civil como órganos encargados de acopiar la información referida a los hechos vitales, incorporándolas en la estructura orgánica de las municipalidades.

(DNI), constituyéndose como la única Cédula de Identidad Personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado. Constituye también el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado.¹⁹

Ahora bien, con el DNI se desplaza la Libreta Electoral, documento que confería a su titular la potestad de sufragar, aunque de manera accesoria era utilizada como documento de acreditación de la identidad. Así la Libreta Electoral era otorgada a personas mayores de edad, constituyendo un documento fundamentalmente de sufragio antes que de individualización de las personas. (RENIEC: 2009)

Como se describe, antes de la existencia del RENIEC y el DNI, el ordenamiento jurídico peruano daba mayor preponderancia los hechos electorales (a través de la libreta electoral) frente a los hechos vitales, relegando así la identificación de las personas colocándola como una situación accesoria.

El otorgamiento del DNI, según la normativa nacional, implica a todas las peruanas y peruanos nacidos dentro o fuera del territorio peruano desde la fecha de su nacimiento, así como aquellos que se nacionalicen, desde el momento en que se apruebe el trámite de nacionalización. Entre la información contenida en este documento se precisa el nombre (incluyendo los prenombrados y apellidos), la fecha de nacimiento, la dirección domiciliaria, la fotografía, la impresión dactilar del índice derecho, y la firma del titular²⁰. Asimismo, la normativa referida

¹⁹ Artículo 26° de la Ley N° 26497.

²⁰ En algunos casos, se reemplaza la firma del titular por la de su representante. Ello cuando se trata de personas declaradas judicialmente como interdictas.

establece que el nombre del titular consignado en el DNI debe corresponder con al registro en el Acta de Nacimiento de este.

El uso de este documento se precisa como obligatorio para todos los connacionales, asignándose mediante éste un Código Único de Identificación (CUI), el mismo que se mantendrá invariable hasta el fallecimiento de la persona, como único referente identificatorio de la misma. (RENIEC, 2005)

c. El Ciclo de la Documentación

La obtención del DNI supone un documento de identidad previo, este es el Acta de Nacimiento. De esta manera, se precisa que en el Perú se reconocen dos documentos de identidad: el Acta de Nacimiento y el DNI, siendo que el primero constituye un requisito previo para la obtención del segundo, mediante el cual se consignará el Código Único de Identificación, como se menciona líneas arriba. Así pues, el ciclo de documentación encuentra su punto de término con la obtención del DNI.

Ahora bien, este “Ciclo de Documentación” se compone de tres documentos fundamentales que garantizan el acceso a la identidad de las personas. El mismo se inicia con el Certificado de Nacido Vivo, siendo este un documento que certifica el nacimiento, la atención o constatación del parto, así como los datos del nacido. Este primer documento a su vez constituye un requisito para la obtención del Acta de Nacimiento, y es emitido de manera gratuita, debiendo ser suscrito y sellado por el profesional de la salud que atención el nacimiento.

Esta última descripción se manifiesta principalmente para los partos institucionales, es decir centros de salud o atención médica, pudiendo ser éstos

públicos o privados. Sin embargo, los procedimientos se han flexibilizado para los casos de partos no institucionales, como por ejemplo aquellos que se suceden en un lugar donde no existan establecimientos de salud, facultándose a que las autoridades políticas, judiciales o religiosas expidan una Declaración Jurada de Nacimiento. Para el caso de las Comunidades Nativas, zonas rurales o localidades alejadas, donde la presencia de las autoridades antes señaladas no existan, la Declaración Jurada de Nacimiento puede ser firmada por el jefe de la Comunidad o Apu. (RENIEC, 2011)

Es con el Certificado de Nacido Vivo, o en su defecto la Declaración Jurada de Nacimiento, que se procede con la inscripción del nacimiento en el Registro Civil, para la posterior obtención del Acta de Nacimiento. Este último documento es aquel que acredita los datos relativos a la identidad e identificación de la persona, tales como el nombre, filiación, datos de los padres y otros. No contar con el Acta de Nacimiento, como ya se mencionaba anteriormente, imposibilita el trámite del DNI, por tanto a alcanzar plenamente el derecho a identidad.

El Registro Civil se encuentra a cargo de distintas instancias aún, siendo que en algunos casos, las Oficinas de Registro Civil ya han sido incorporadas al RENIEC, pero la mayoría aún funcionan administrativamente de las municipalidad y en otros casos directamente en las Comunidades Nativas. En el apartado anterior se señalaba que con la creación del RENIEC las Oficinas de Registros Civiles, instituidas en la estructura orgánica de las municipalidades y en algunos casos adscritas directamente a una Comunidad Nativa²¹, serían

²¹ Ley de Comunidades Nativas, en su artículo 20° establece que en cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste del Jefe de la Comunidad. Esta disposición se ha implementado a través de las Oficinas de Registro de Estado Civil de las Comunidades Nativas, cuyas funciones, establecidas en los incisos a), b), c), e), i), l), m), n), o) y q) del artículo 44° de la Ley Orgánica del RENIEC, han sido delegadas mediante Resoluciones Jefaturales, norma de más alto rango dentro de dicha institución. Actualmente, el RENIEC registra un total de 455 Comunidades Nativas con autorización de delegación de funciones incorporadas al Sistema

incorporadas a éste de manera progresiva. Sin embargo, este proceso aún no ha sido culminado debido a las limitaciones tanto presupuestarias, políticas y administrativas que ha enfrentado el RENIEC durante todos estos años de funcionamiento.

Ahora bien, la inscripción del nacimiento en los Registros Civiles atiende determinados plazos que conforman el procedimiento formal establecido normativamente. De esta manera, el plazo legal para dicho trámite es de sesenta (60) días calendario luego de producido el natalicio, este plazo se extiende de manera excepcional a noventa (90) días calendario luego del alumbramiento *en los casos de lugares de difícil acceso como son los centros poblados alejados y en zonas de frontera, zonas de selva y ceja de selva, y comunidades campesinas y nativas que cuentan con oficinas de registro civil previamente autorizadas.* (RENIEC, 2005, 2011)

Finalmente, como ya se precisaba, es recién con el Acta de Nacimiento certificada que se inicia el trámite administrativo para la obtención del DNI. Este trámite que cierra el ciclo de la documentación se encuentra a cargo, y está centralizado en el RENIEC.

El Ciclo de la Documentación descrito atraviesa el Sistema Registral, conformado este último el “conjunto de órganos y personas del Registro que tienen a su cargo la ejecución de los procedimientos administrativos de inscripción que hacen referencia la Ley y su reglamento, así como los órganos de apoyo, asesoramiento y control del Registro.”²²

Registral, estas incorporaciones se han dado, de manera periódica y sostenida, desde el año 2002 en adelante.

²² Ver las Disposiciones Generales, contenidas en el artículo 1° del Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, aprobado mediante Decreto Supremo N°015-98-PCM.

Para mayor ilustración del Ciclo de Documentación referido puede revisarse el gráfico propuesto por el RENIEC.



Fuente: RENIEC

d. Operadores del Ciclo de Documentación: Registradores

Se ha descrito el Ciclo de la Documentación que permite a toda persona acceder a un documento de identidad que de fe de su existencia, y a través de este alcanzar su derecho a la identidad en tanto sujeto de derechos y su condición de ciudadanía. Empero, para efectos del presente estudio resulta medular para comprender como opera este sistema, detenernos en aquellas personas que hacen posible su funcionamiento en la interacción cotidiana con la ciudadanía. Estas personas son quienes harán posible que las políticas vinculadas a enfrentar la indocumentación y garantizar el acceso a la identidad se efectivicen en su nivel operativo, a través de la prestación directa del servicio de identificación y registro de hechos vitales.

Así pues, el Registrador será una persona clave en dicho sistema, en la medida que es el encargado de conocer calificar y resolver los procedimientos registrales señalados, tanto aquellos de hechos vitales como el trámite para la obtención y entrega del DNI.

Se describía en el apartado precedente que son las Oficinas de Registro del Estado Civil (OREC) aquellas que se encargan de la ejecución de los procedimientos registrales de los hechos vitales, pero cuyas funciones aún no han sido incorporadas totalmente al RENIEC, por tanto muchas de las OREC aún dependen administrativa y económicamente de la entidad donde se encuentren funcionando, pudiendo ser esta una municipalidad o un centro de salud. Las atribuciones delegadas a las OREC se llevan a cabo a través de las labores realizadas por los Registradores Civiles, encargados de conocer, calificar y resolver los procedimientos registrales respecto al Registro del Estado Civil, haciendo posible entre los registros de hechos vitales, la inscripción del nacimiento que se concluye mediante la emisión del Acta de Nacimiento, requisito previo e indispensable para iniciar el trámite del DNI que cierra el Ciclo de Documentación explicado. Las personas que operan estos trámites administrativos vinculados a los hechos vitales no poseen facultades para la realización del trámite que permite la obtención y entrega del DNI. Así pues, son denominados como Registradores Civiles, y servidores públicos en la medida que son empleados de entidades públicas, percibiendo una remuneración del Estado en contraprestación por los servicios que realizan.

Por otro lado, como ya se describía antes, algunas Comunidades Nativas también tienen instaladas OREC, siendo que quien realiza la función de registrar los hechos vitales de los miembros de las referidas comunidades son los Registradores Comunales. A diferencia de los anteriores éstos no son empleados públicos toda vez que no cuentan con ningún vínculo laboral con el Estado peruano, ni a través del RENIEC ni con las municipalidades de sus jurisdicciones. El servicio que brindan estos Registradores Comunales lo hacen ad honorem, toda vez que ninguna de las instituciones referidas cuenta con el

presupuesto ni las prerrogativas para su contratación, siendo que el servicio prestado se ampara bajo lo establecido por la Ley de Comunidades Nativas.

En concordancia con el Ciclo de Documentación, el sistema de identificación no solo implica el registro del Estado Civil de las personas, siendo éste uno de los macroprocesos que conduce el RENIEC en tanto órgano rector en la materia, sino también el registro de identificación para la obtención del DNI.

Las funciones respecto a la identificación recaen enteramente en el RENIEC, no es compartida con ninguna otra entidad, a diferencia del Registro de Estado Civil. Los trámites para la obtención del DNI, así como certificación del Registro Único de Identificación de Personas Naturales y de los Registros Civiles, así como el registro de hechos vitales y modificaciones al estado civil, cuando corresponda, se realiza a través de las Oficina Registrales del RENIEC, y la prestación de este servicio se apoya en las Agencias Registrales, Puntos de Atención, Puntos de Atención Itinerante y Oficinas Registrales Auxiliares.

El trámite para la obtención del DNI es un procedimiento específico pauteado en diversas rutas, el mismo que debe ser cumplido tanto por los usuarios como por los registradores²³. A diferencia de los registradores anteriormente mencionados, estos no tienen un rotulo de identificación distintiva, pero se puede distinguir que tienen funciones y atribuciones particulares, distintas de los registradores civiles y de los registradores civiles itinerantes. Vale precisar que para efectos de este estudio a éstos últimos registradores, les denominaremos “Registradores de DNI”.

²³ Ver Resolución Jefatural N°905-2009-JNAC/RENIEC, aprobada el 30 de diciembre de 2009.

3.2. La indocumentación en el Perú, un problema público

El Perú es un país de ingresos medios-altos, con una población total estimada en el año 2017 de 31.826 millones. El incremento de los niveles de registro de nacimiento representa una experiencia exitosa. En el 2005, las tasas eran del 93,1% de los niños menores de 5 años, mientras que en el 2014, el 96,7% de los niños menores de 5 años se encontraban registrados. Sin embargo, esta cifra alta enmascara niveles significativos de desigualdad en las tasas de registro, como bien precisa Guy Peters (2016: 8).

Las zonas costeras y los centros urbanos del país, incluida la capital Lima, tienen una inscripción de nacimientos virtualmente completa, mientras que las poblaciones indígenas en la selva más escasamente poblada y partes de la sierra, poseen proporcionalmente un mayor número de niños no registrados. Ahora bien, esta realidad no alcanza solamente a los niños y niñas recién nacidas de estas zonas, sino también de personas adultas que tienen serias limitaciones para acceder a su identidad, viendo todos ellos afectado su desarrollo en tanto sujeto de derechos.

La indocumentación en el Perú se relaciona de manera directa con la pobreza, la exclusión y la discriminación en la que viven determinados grupos poblacionales. Desde el Estado peruano, mediante valiosos documentos e instrumentos de política pública en torno a la indocumentación, ha identificado a los grupos prioritarios que merecen una atención especial para la identificación y registro, siendo ellos las personas en situación de pobreza o pobreza extrema; Comunidades Indígenas; Mujeres; Niños, niñas y adolescentes; Personas con discapacidad; Personas adultas mayores; Personas víctimas de la violencia

política; Personas privadas de libertad; Personas trans y Personas afroperuanas.²⁴

A lo largo de la vida republicana del Perú, los Pueblos Indígenas, y particularmente aquellos asentados en la Amazonía, han vivido una exclusión sistemática de las políticas estatales, viendo postergado su desarrollo y con ello el ejercicio pleno de su ciudadanía. Ello se refleja en los diversos indicadores de desarrollo, toda vez que estas comunidades encuentran profundas brechas que se evidencian respecto a otros grupos poblacionales según su lengua materna.

Así por ejemplo, de acuerdo a los datos para el 2014 de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), el 60.4% de la población de las comunidades nativas se encuentra en situación de pobreza, mientras que el 20.1% está en pobreza extrema. Esta situación contrasta significativamente con la población no indígena, ya que de ella sólo el 19.4% es pobre y el 3.5% es pobre extremo.²⁵

Además, según la EASS, cerca del 10% de la población de las comunidades nativas no cuenta con DNI a pesar de los esfuerzos de ampliación de cobertura de la población con documento de identidad hechos por los gobiernos en los últimos diez años. Esta situación es particularmente preocupante ya que limita el acceso de estos ciudadanos a los servicios ofrecidos por el Estado, como el Seguro Integral de Salud (SIS) y los Programas Sociales, pero sobre todo porque mella su condición de ciudadano en tanto pertenencia a una comunidad política.

²⁴ Se puede revisar el Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2011-2015.

²⁵ Así se evidencia en el diagnóstico de la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad, aprobada en el 2016, el mismo que presenta estadísticas proporcionadas por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 2014.

Esta situación es más grave en el caso de los menores de 12 meses, dado que sólo el 49% de este grupo de edad tiene CUI, mientras que el 62.3% ha sido registrado en la Municipalidad o en la RENIEC.²⁶

Se deja constancia así que el ejercicio efectivo del derecho a la identidad de las personas constituye un instrumento indispensable para alcanzar la plena libertad y desarrollo humano integral de cada persona y de la sociedad. Así pues, el DNI en tanto instrumento verificable del ejercicio de dicho derecho es considerado no solo como un requisito fundamental para que las y los peruanos se beneficien de los programas sociales y acciones promovidas por el Estado, sino y sobre todo un indicador de inclusión social y la posibilidad inicial de alcanzar un desarrollo integral en el ejercicio de libertades y capacidades que permitan materializar el “proyecto de vida” y la propia realización de cada individuo.

3.3. Plan Nacional de Restitución de la identidad y Plan Nacional Perú contra la indocumentación, instrumentos de política

Es a partir del problema público descrito en el acápite precedente: la indocumentación de personas en tanto problema estructural, que el Estado genera un conjunto de acciones, diseñándolas y estructurando su ejecución con la finalidad de atender el problema público descrito. Es decir, la acción del Estado busca documentar a las personas indocumentadas, siendo un grupo prioritario los pueblos indígenas, toda vez que constituye un grupo poblacional afectado por situación de pobreza y exclusión social en nuestro país, y cuyo acceso a la identidad, así como a muchos otros derechos fundamentales, se ha visto postergado de manera sistemática.

²⁶ IBID

De lo expuesto anteriormente, se evidencia que la indocumentación y las limitaciones para acceder a la identidad en el Perú, especialmente para las comunidades nativas de la Amazonía peruana que se encuentran en zonas alejadas o de difícil acceso geográfico, constituyen un problema público. Ello se vincula directamente con la situación de exclusión y desatención por parte del Estado en la que viven estas comunidades.

Esta situación, desde hace algunos años, ha generado una reacción por parte del Estado peruano. En el año 2004 el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –RENIEC²⁷, dada su condición de órgano rector del sistema de identificación, encargado de direccionar la ejecución de actividades sobre la materia y formular los lineamientos y políticas públicas orientadas a atender la problemática que afrontan las personas indocumentadas, convocó a distintas instituciones, tanto públicas como de la sociedad civil, para la elaboración y ejecución del “Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009”.

Este documento, resulta especialmente significativo pues apuesta por hacer visible el problema de la indocumentación en el Perú, colocándolo en la agenda pública y sensibilizar a las autoridades de la importancia y necesidad de trabajar articuladamente para que todas y todos los peruanos se encuentren debidamente documentados. De esta manera, se apela que “el acceso a la documentación permitirá establecerse como indicador para un eficiente diseño y

²⁷ El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) fue creado mediante la Constitución Política del Perú de 1993²⁷, reconociéndolo como el organismo autónomo encargado de la inscripción de los nacimientos y actos que modifican el estado civil (registro de los hechos vitales), de emitir las correspondientes constancias, preparar y mantener actualizado el padrón electoral, mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad (emisión del DNI). Asimismo, es responsable de proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones respectivas dentro del Sistema Electoral.

ejecución de políticas públicas, así como para la eficaz planificación y distribución de recursos, en el entendido que al tener una base de datos actualizada y confiable se podrá focalizar mejor la intervención del Estado, beneficiando a los que más lo necesitan.” (RENIEC, 2011: 109)

A partir del documento referido, el Estado peruano asume firmemente la indocumentación de las personas como un problema público y complejo que requiere la participación y acción articulada de múltiples instituciones de carácter nacional, regional y local, tanto de instituciones del estado como aquellas de la sociedad civil, con el propósito de superar esta problemática al documentar a quienes carezcan de un documento de identidad que las reconozca. Poniendo así en evidencia la necesidad y urgencia de atender a la indocumentación como un problema público, toda vez que ésta acentúa la situación de vulnerabilidad y exclusión social.

La Comisión encargada de la elaboración de este Plan, señaló bien que esta realidad (indocumentación de personas) era “consecuencia de la ausencia de una política pública relativa al derecho a la identidad, enmarcada en el contexto del derecho al nombre y a la identificación, razón por la cual resulta imprescindible promoverla de manera inclusiva y sostenida mediante acciones concertadas con la múltiples instituciones comprometidas en la promoción de los derechos de la población peruana en general, toda vez que este actuar debe dirigirse con especial énfasis hacia las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, propiciando y coadyuvando a garantizar el pleno ejercicio de la ciudadanía.” (RENIEC, 2009: 17)

El referido Plan consagró objetivos y metas, cuya evaluación sostiene que se cumplieron en “más del 85%, siendo los resultados más significativos: la dación

de dispositivos normativos para flexibilizar el proceso de documentación, sobre todo de los niños, niñas y adolescentes; la asignación de recursos al RENIEC para el desarrollo de actividades orientadas a otorgar el acta de nacimiento y el DNI a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad; y la progresiva concientización de las autoridades públicas y población en general sobre la importancia de que los peruanos y peruanas se encuentren debidamente documentados.” (RENIEC, 2011: 8)

Evidentemente, a pesar del gran porcentaje del cumplimiento de objetivos y metas del Plan 2005-2009, aún subsistían barreras que restringen que restringen la inscripción y registro de los hechos vitales de las personas así como la obtención del documento de identidad, quedando aún pendiente superar dichos obstáculos para erradicarlos o reducirlos a su mínima expresión.

Por esta razón, el RENIEC, en tanto ente rector en la materia, vuelve a convocar a múltiples instituciones para la validación consensuada de un nuevo plan, cuya programación se ejecute entre los años 2011 y 2015, siendo este el “Plan Nacional Perú contra la indocumentación 2011-2015”.

Los dos instrumentos de política referidos en este apartado, representan un esfuerzo significativo por atender la problemática de la indocumentación. Ambos documentos se orientan, fundamentalmente sobre la base los mismos dos lineamientos, aunque en el segundo plan se precisan con un alcance más detallado, siendo los siguientes (RENIEC, 2011: 80):

L1	<i>Prevención de la Indocumentación, a través de acciones orientadas a darle sostenibilidad a lo actuado hasta la fecha donde los índices de indocumentación se han visto reducidos significativamente, y también a evitar el aumento de personas indocumentadas o sin existencia legal, orientada básicamente a la población de niños, niñas y adolescente y otros grupos prioritarios definidos en el presente plan.</i>
L2	<i>Atención al Problema de la Indocumentación, definida por acciones operativas concretas que permitan hacer accesible el derecho al nombre y a la identidad de los grupos poblacionales más vulnerables, a través de la gratuidad, atención “in situ”, adecuación de las normas a las diferentes realidades socio culturales y a las complejas casuísticas de indocumentación, entre otros.</i>

Ambos planes incorporan enfoques base que orientan y guían el diseño de los mismos, observando, atendiendo, definiendo y respetando las particularidades de cada grupo poblacional. Así pues, se hace referencia a los enfoques de género, de derechos y de interculturalidad.

A pesar de que los lineamientos empleados en ambos planes se corresponden, así como los enfoques base, derivados de un diagnóstico del problema público que comparte las coincidencias en los hallazgos y análisis. Se evidencia una diferencia singular, que merece la pena detenerse en ella, pues de ahí derivará en la incorporación transversal del enfoque de desarrollo humano en la versión del segundo plan, Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2011-2015.

Para comprender esta nueva incorporación del enfoque de desarrollo humano como eje central de la nueva política, es preciso señalar que el contexto en el

cual se diseña el primer plan es después del período de violencia en el que la problemática de las personas indocumentadas no era un tema de prioritaria atención para el Estado. Además, el RENIEC iniciaba procesos estructurales para el Sistema Nacional de Identificación, como el inicio de la incorporación del acervo documentario de las OREC a cargo de municipalidades, dejaba sin efecto la vigencia y validez legal de la Libreta Electoral, y empezaba a entregar el DNI a menores de edad. Estos cambios estructurales representaban cambios de paradigmas respecto al documento de identificación nacional, superando el documento de título de sufragio por un documento que colocaba la identificación como fundamental y ya no como accesoria a la capacidad de votar, como se explicaba en acápite previos.

Así pues, la realidad de la población indocumentada y el contexto en el que se diseña el primer plan sobre esta materia, atiende a una situación particular, pues no se contaba con una precisión estadística del volumen de la población indocumentada, se contaba con aproximaciones retomadas de diversos estudios. Se precisa pues que en el año 2005 se alcanzaba un total de 3'411,183 de personas indocumentadas, entre personas mayores de edad sin DNI, personas mayores de edad con Libreta Electoral y menores de edad sin acta de nacimiento. No se consideró a las niñas, niños y adolescentes sin DNI pues en ese momento la obtención del mismo para esta población era facultativa.

En ese contexto, el primer plan priorizó sus actividades en acciones de sensibilización, información y capacitación, tanto a las autoridades como a la población en general, para su involucramiento en la atención de la problemática descrita y promover la importancia de la incorporación de esta temática en las políticas de Estado. Los resultados derivados de la ejecución del Plan Nacional

de Restitución de la Identidad Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009 han sido positivos para reducir en términos cuantitativos el problema de acceso a la identidad. De esta manera, entre sus principales logros se tiene a través de las acciones impulsadas a partir de este documento se incorporó el componente de identidad, de manera transversal, en las políticas públicas del Perú, se disminuyó el universo de la población indocumentada, se redujeron barreras que dificultaban el ejercicio del derecho a la identidad de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.²⁸

La realidad y dimensión del problema de indocumentación en el Perú se torna distinto al momento de diseñar el segundo plan, Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2011-2015. Se evidencia así que la indocumentación “revela un cierto nivel de complejidad en su atención, en la medida en que se encuentra relacionada con las características de una población con niveles de exclusión y pobreza extrema, donde se evidencian entre otros, casos de actas mal asentadas, destruidas y desaparecidas. Es importante tener en consideración que los principales problemas que se presentan a continuación no resultan aislados unos de otros, sino que, por el contrario, se vinculan formando, por lo general, una suerte de circuito que requiere necesariamente la adopción de soluciones integrales que contemplen todos estos aspectos.” (RENIEC, 2011: 49)

Así pues, el segundo Plan (2011-2015) “incluye la problemática de las personas que carecen de actas de nacimiento, así como de aquellas cuyas actas de nacimiento presentan errores, omisiones o enmendaduras, que ameritan una rectificación administrativa, notarial o judicial, a efectos de ser admitidas para el

²⁸ Para mayor información se puede revisar el Anexo N° 1 del Plan Nacional Perú contra la Indocumentación. Pg. 108 y ss.

trámite del DNI. En la misma línea, prioriza el otorgamiento del DNI para los niños, niñas y adolescentes; busca resolver las dificultades que tienen los integrantes de las comunidades indígenas para la construcción de su identidad según sus usos y costumbres; atiende los problemas que enfrentan las personas transexuales, las personas privadas de la libertad y las personas afrodescendientes, entre otros grupos en situación de vulnerabilidad a los que se les da prioridad.” (RENIEC, 2011: 9)

Ambos coinciden en los grupos poblacionales más vulnerable a la indocumentación e insisten en identificar las barreras de distinto índole que limitan y afectan el ejercicio del derecho a la identidad. Ciertamente el Plan del 2011-2015, señala que estas barreras aún subsisten, aunque en menor magnitud en términos cuantitativos; sin embargo, se resalta la importancia de continuar desarrollando acciones que las enfrenten, de lo contrario esta realidad podría persistir o agravarse.

a. Barreras estructurales de acceso a la identidad

Las Comisiones encargadas de elaborar y validar los respectivos planes aquí referidos, coincidieron en identificar las siguientes barreras como principales impedimentos para la obtención de la documentación debida:

- i) Barreras Políticas: La indocumentación en nuestro país se constituye como problema de carácter estructural, el cual responde de un lado a la falta de institucionalidad y organización estatal y de otro al persistente desencuentro social y político. Todo ello se evidencia en la importancia restada, el debilitado compromiso y la falta de valoración desde las autoridades

políticas respecto al *“valor demográfico de un sistema nacional de identificación fortalecido con una base de datos donde se registren los hechos vitales de la población y la información básica sobre cada peruano y peruana”*. (RENIEC, 2011: 50)

- ii) Barreras Administrativas: Se reconoce una alta movilidad y rotación del personal que integra el sistema de identificación (registradores), sobre todo, y tomando en cuenta, el nivel de especialización que requiere la función registral. Así pues, se requiere actualizar y capacitar constantemente al personal en temas de normatividad registral, calidad de atención a los usuarios, así como del conocimiento sociocultural de la población usuaria. El desarrollo de competencias y capacidades aún resulta un desafío imperante entre el capital humano. Del mismo modo, por un lado se hace evidente que el material registral no siempre está de manera oportuna en las ORECs de las zonas más alejadas de la zona urbana y, por otro el nivel de control no ha resultado suficiente para limitar la existencia de cobros indebidos.
- iii) Barreras Normativas: Se evidencia la persistencia de normativa registral desvinculada de la realidad de las poblaciones más vulnerables, lo cual limita la adecuada documentación y registro de este grupo prioritario. Además, se observa una gran cantidad de normas y modificaciones, esto generaría confusión, desorden y desactualización de los Registradores Civiles de las OREC, particularmente de aquella que se encuentran en zonas más alejadas. Los instructivos de los procedimientos no son suficientemente claros y de fácil lectura para muchos registradores, ello se evidencia en la medida que el nivel de instrucción de los mismos es muy variado.

iv) Barreras Económicas: Dentro de los grupos prioritarios se identifica a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, así como las poblaciones indígenas. Sucede que estos dos elementos se interseccionan, pues en nuestra realidad, la gran mayoría de población indígena se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, siendo además que en su mayoría ésta población se asienta en zonas rurales, cuya accesibilidad geográfica resulta compleja. Así pues, bajo determinadas circunstancias, para estas poblaciones los de documentación se elevan, toda vez que *“la inversión promedio para la obtención de un DNI es de 100 nuevos soles, debido a factores de orden administrativo y geográfico, que ocasionan gastos de traslado a las oficinas de tramitación, de gestiones para obtener los requisitos, de horas de viaje, de horas laborales no remuneradas, de hospedaje y de alimentación, entre otros cosas. Estos costos directos e indirectos imposibilitan el acceso al DNI.”* (RENIEC, 2011: 52)

v) Barreras Geográficas: Gran parte de la población indocumentada pertenece a los grupos prioritarios, como ya se ha descrito antes, siendo que las poblaciones indígenas, además de encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema se ubica en distintos espacios geográficos al interior del país y entre las principales características de estos grupos poblacionales es la atomización de zonas y la amplia dispersión de sus habitantes. Así pues, la presencia de accidentes geográficos naturales, cerros, ríos limitan el acceso al servicio de identificación y documentación, así como el abastecimiento oportuno de material registral y la actualización y capacitación de los registradores civiles de las comunidades.

vi) Barreras Culturales: Ambos planes lo presentan como desatención a la realidad cultural, explicando como causas *“la insuficiente e ineficiente aplicación del enfoque intercultural en las políticas públicas, en los procedimientos y normativas y en los mecanismos de información y difusión del derecho a la identidad que no responden a las características particulares y culturales de los hombres y mujeres de las zonas rurales. También se refiere a los factores culturales que limitan la interacción entre el ciudadano y los servidores públicos.”* (RENIEC, 2011: 53)

Conforme a lo señalado al inicio de este apartado, el periodo de acción de los planes referidos corresponde al 2005-2009 y 2011-2015; en ese sentido el cumplimiento de objetivos y metas del “Plan Nacional Perú contra la indocumentación 2011-2015” cumplió su término. Así pues, se prevé que el RENIEC procederá de la misma manera que en las ediciones anteriores para la elaboración de un Plan Nacional cuyo periodo sea previsto entre el 2016-2021, en el marco, además, del Plan Bicentenario.

3.4. El Registro Civil Itinerante

El Registro Civil Itinerante se crea, formalmente, en el año 2006²⁹, tomando en consideración los objetivos del “Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009”, y con el propósito de contribuir a garantizar el derecho a la identidad de las y los ciudadanos de las poblaciones que se encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad,

²⁹ Se crea mediante la Resolución Jefatural N° 1130-2006-JEF/RENIEC. Su creación se realiza en el marco de las funciones del RENIEC establecidas mediante su Ley Orgánica, así como del Reglamento de Inscripciones de dicha entidad, sosteniendo que esta disposición responde a las circunstancias reales de baja densidad poblacional, así como de localidades donde no exista Oficina Registral o que no tengan fácil acceso a ella.

poniendo especial énfasis en lugares de baja densidad poblacional y que, al mismo tiempo, no cuenten con una Oficina Registral de la RENIEC a la cual puedan acceder con facilidad.

El Registro Civil Itinerante funcionalmente depende de la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social (GRIAS), a través de su Sub Gerencia de Registro Itinerante (SGRI), en coordinación con todas las áreas involucradas del RENIEC que presten el apoyo necesario para el adecuado cumplimiento de esta labor, según lo precisa la Resolución Secretarial N°01-2015-SGEN/RENIEC.

Así pues, el Registro Civil Itinerante para el cumplimiento de su propósito desarrolla la función de i) Registro de Nacimientos, ii) Asistencia Registral y iii) Trámite y entrega del DNI. Estas funciones constituyen atribuciones de los Registradores Civil Itinerantes (RCI), prestadores directos del servicio de identidad y registro brindado por el RENIEC, en su modalidad móvil; los mismos que se desplazan a las zonas rurales y urbanas marginales del país para realizar su tarea registral.

Este servicio no solo implica el registro del estado civil de las personas, uno de los macroprocesos que conduce el RENIEC, sino también el registro de identificación. Por consiguiente, el trámite de obtención del DNI es un procedimiento específico pauteado en diversas rutas, el mismo que debe ser cumplido tanto por los ciudadanos como por los registradores³⁰.

Los operadores del Registro Civil Itinerante también son registradores, como ya se ha descrito anteriormente, a diferencia de los mencionados en acápite

³⁰ Ver Resolución Jefatural N°905-2009-JNAC/RENIEC, aprobada el 30 de diciembre de 2009.

precedentes, éstos son denominados como “Registradores Itinerantes”, teniendo a su cargo la atención directa a las ciudadanas y ciudadanos, en el marco de las funciones conferidas al Registro Civil Itinerante. En la actualidad, la mayoría de registradores civiles itinerantes no desempeñan funciones de registro civil, es decir registro de hechos vitales, centrando su función fundamentalmente en el trámite y entrega del DNI, y en algunos pocos casos de asistencia registral.

La labor de los registradores itinerantes, a diferencia de los registradores de DNI y los registradores civiles, implica el desplazamiento por las zonas más alejadas del territorio nacional y de difícil acceso, con la misión de garantizar el acceso a la identidad de peruanos y peruanas en dichos lugares. Esto último se materializa a través de la identificación de la ciudadanía, que como lo explica uno de los funcionarios de la Sede Central del RENIEC, implica *“el recojo de la información biométrica que nos hace únicos.”* (Entrevistado 11: 2017)

Los registradores, tanto los civiles, como los de DNI y los itinerantes, son los que interactúan cotidianamente con las personas que requieren del servicio, por esta razón, en ellos recae la responsabilidad última de iniciar y culminar el ciclo de la documentación.

Estos registradores son burócratas del nivel de la calle, como se expresa en el primer capítulo de esta tesis. Sin embargo, no todos ellos son burócratas en sentido estricto, pues los registradores civiles de las comunidades nativas³¹ no

³¹ La Ley de Comunidades Nativas, Decreto Ley N° 22175, en su artículo 20° establece que en cada una de las Comunidades Nativas habrá Registros del Estado Civil que estarán a cargo del Agente Municipal y a falta de éste del Jefe de la Comunidad. Esta disposición se ha implementado a través de las Oficinas de Registro de Estado Civil de las Comunidades Nativas, cuyas funciones, establecidas en los incisos a), b), c), e), i), l), m), n), o) y q) del artículo 44° de la Ley Orgánica del RENIEC, han sido delegadas mediante Resoluciones Jefaturales, norma de más alto rango dentro de dicha institución. Actualmente, el RENIEC registra un total de 455 Comunidades Nativas con autorización de delegación de funciones incorporadas

tienen ningún vínculo laboral con instituciones del Estado, ya sea, en este caso, la RENIEC o las municipalidades locales. Estos últimos realizan su labor de manera voluntaria y gratuita, pero al mismo tiempo en condiciones precarias e insuficientes. A pesar de ello, su participación en la prestación del servicio público es fundamental en como parte del Ciclo de Documentación.

3.5. El Registro Civil Itinerante en la región Loreto

La Oficina, denominada Jefatura Regional de RENIEC Iquitos, se ubica en el centro de la ciudad, que es capital de la Provincia de Maynas en la Región Loreto. Al igual que el conjunto de Jefaturas Regionales, ésta se estructura sobre la base de lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del RENIEC³².

Del conjunto de funciones asignadas a la Jefatura Regional, una de ellas, es coordinar con la Gerencia de Restitución de la Identidad y Apoyo Social — GRIAS, los desplazamientos y actividades a realizarse en los territorios bajo su jurisdicción³³. La GRIAS constituye uno de los órganos de línea de la estructura nacional del RENIEC y tiene, según su ROF, el encargo de “proponer lineamientos y políticas relativas a la prevención y atención del problema de la indocumentación a través de acciones operativas concretas que permitan hacer accesible el derecho al nombre y a la identidad de la población en situación de vulnerabilidad, considerando los enfoques de derechos, género e interculturalidad”. Una de sus funciones, vinculadas a la coordinación con las Jefaturas Regionales, es la de coordinar con ellas a través de la Gerencia de

al Sistema Registral³¹, estas incorporaciones se han dado, de manera periódica y sostenida, desde el año 2002 en adelante.

³² Aprobado mediante Resolución Jefatural N°073-2016/JNAC/RENIEC, con fecha 31 de mayo de 2016.

³³ Esta función se precisa en el inciso d) del artículo 176° del ROF del RENIEC.

Operaciones Registrales *los avances de las campañas de documentación y acciones que garanticen a la población indocumentada el acceso a la identificación.*³⁴

En el caso particular de la Jefatura Regional de Iquitos se contempla, en su jurisdicción, una alta presencia de Comunidades Nativas pertenecientes a distintos Pueblos Indígenas y poseedoras de diversas lenguas indígenas u originarias.

De esta manera, y en relación con lo señalado en los párrafos anteriores, la Jefatura Regional de Iquitos cuenta con un equipo perteneciente a la GRIAS, conformado por aproximadamente 33 personas³⁵, siendo una de ellas la coordinadora local del equipo. La gran mayoría de los integrantes de este equipo desempeña sus funciones desplazándose a lo largo del ámbito geográfico que comprende la Jefatura Regional de Iquitos, en muchos casos, siguiendo el cauce de los ríos. En ese sentido, para ellos es tan importante la época de lluvias porque pueden llegar a los lugares más recónditos de la región, ya que los ríos están “llenos” y se hacen navegables, en la época “de bajada” del caudal de los ríos se hace más difícil el acceso a las comunidades, pero se las agencian para llegar y cumplir con la tarea encomendada. Se desplazan de manera itinerante por los diversos centros poblados y comunidades nativas ubicadas en la región. A partir de las entrevistas realizadas a los burócratas de la calle, se evidencia que ninguno de ellos habla una lengua indígena como lengua materna o aprendida, ni pertenece a alguna comunidad nativa, sin embargo, ello no es impedimento para lograr prestar el servicio de identificación y registro.

³⁴ Esta función se precisa en el inciso m) del artículo 205° del ROF del RENIEC.

³⁵ 12 de las 33 personas que integran dicho equipo, se han incorporado recientemente y de manera temporal en el marco de las intervenciones que realizan en la Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS). Siendo que la contratación de estas personas se ha podido realizar a partir de la transferencia presupuestal otorgada por el MIDIS mediante la condicionalidades para la implementación del servicio de identificación y registro en las PIAS.

El desplazamiento de los Registradores Itinerantes se organiza en la Jefatura Regional, la o el coordinador establece el cronograma de trabajo, realiza las coordinaciones con las autoridades locales y realiza los trámites administrativos necesarios para apoyar el trabajo itinerante de éstos burócratas de la calle. Normalmente, el desplazamiento de los registradores se inicia hacia los días 11 o 12 de cada mes, por un lapso aproximado de 2 semanas. Por este motivo, ellos se encuentran la mitad del mes recorriendo las Comunidades Nativas de la región y los lugares más alejados de la zona urbana, en contacto e interacción directa con las y los ciudadanos integrantes de estas comunidades.

La principal estrategia para la organización del Registro Itinerante se centra en la coordinación con aliados fundamentales. Estos aliados son, principalmente, las municipalidades distritales cuya jurisdicción abarca las zonas más alejadas y con mayor dificultad de acceso en la región Loreto y, donde se ubican la mayoría de Comunidades Nativas.

Esta primera comunicación se encuentra a cargo de la Coordinadora de la GRIAS Iquitos, quien además es el enlace directo con la Gerencia de Restitución de la Identidad y Acción Social (GRIAS) órgano de línea en la Sede Central, en la ciudad de Lima. Ella es quien establece el primer contacto con las instituciones aliadas para que se pueda realizar el desplazamiento de los Registradores Itinerantes. *“Mensualmente, hacemos intervenciones a diferentes distritos, 13 o 14 distritos. Visitamos las Comunidades Nativas y realizamos, desde la GRIAS Iquitos, los trámites y entregas del DNI, nos vamos a todas las comunidades en coordinación con los registradores civiles que ellos son nuestros aliados.”* (Entrevistada 10: 2016)

Una vez identificados los distritos que se visitarán como parte de la Campaña GRIAS programada, son los propios registradores itinerantes quienes establecen contacto con los registradores civiles de los distritos y, a veces también con los registradores civiles de las Comunidades Nativas. Estas coordinaciones constituyen el primer paso para el inicio de la campaña itinerante.

Los burócratas de la calle, en el desarrollo de sus funciones, tienen una interacción directa con la ciudadanía. Dicha interacción le dará un contenido particular a su tarea, por ello, es importante conocer el sentido que ellos le asignan a las actividades que realizan en las comunidades nativas, tal como se explicará con más detalle en el siguiente capítulo.

a. Aliados estratégicos y coordinación vertical para la intervención itinerante

La principal estrategia para la organización del Registro Itinerante se centra en la coordinación con aliados fundamentales. Estos aliados son, principalmente, las municipalidades distritales cuya jurisdicción abarca las zonas más alejadas y con mayor dificultad de acceso en la región Loreto y, donde se ubican la mayoría de Comunidades Nativas.

La intervención móvil no podrá prepararse sin que exista previamente una coordinación con las municipalidades distritales a las que pertenecen las Comunidades Nativas o Centros Poblados a los que se visitará. Ello en atención de que la competencia funcional y administrativa para el registro del estado civil de las personas recae en los gobiernos locales. - *“Mensualmente, hacemos intervenciones a diferentes distritos, 13 o 14 distritos. Visitamos las Comunidades Nativas y realizamos, desde la GRIAS Iquitos, los trámites y*

entregas del DNI, nos vamos a todas las comunidades en coordinación con los registradores civiles que ellos son nuestro aliado.” (Entrevistada 10: 2016)

Esta primera comunicación se encuentra a cargo de la Coordinadora de la GRIAS Iquitos, quien además es el enlace directo con la Gerencia de Restitución de la Identidad y Acción Social (GRIAS) órgano de línea en la Sede Central, en la ciudad de Lima. Ella es quien establece el primer contacto con las instituciones aliadas para que se pueda realizar el desplazamiento de los Registradores Civiles Itinerantes. - *“La coordinadora de las GRIAS es la que se encarga de conversar con las diferentes entidades, con los municipios, a dónde vamos a ir, qué tiempo vamos a estar ahí, si de repente vamos a atender en el municipio o en las diferentes comunidades, en convenio con el municipio tú te vas.” (Entrevistada 3: 2016) “Lo que hace la coordinadora es dar a conocer y generar una campaña masiva de trámites de DNI con las Municipalidades Distritales.” (Entrevistado 4: 2016)*

Así pues, una primera instancia de comunicación y coordinación con los aliados estratégicos para llevar a cabo los desplazamientos de las Campañas GRIAS se encuentra a cargo de la coordinadora regional; sin embargo una vez establecido este primer contacto son los propios registradores itinerantes quienes coordinan con los registradores civiles (éstos últimos pertenecen funcional y administrativamente a las municipalidades distritales), la planificación operativa del desplazamiento, y a veces también con los registradores de las Comunidades Nativas. *“Ellos conocen los lugares, ellos nos ayudan en el recorrido, coordinan con el público de cuantas personas vamos a atender, qué días vamos a atender, por donde podemos ir, qué días podemos llegar, qué días son buenos o qué días son malos.” (Entrevistado 1: 2016)*

Los distintos niveles de coordinación previos que existen para organizar la Campaña GRIAS, es decir el desplazamiento de registradores itinerantes para la tramitación de DNI en las comunidades más alejadas, es determinante para la buena acogida, tal como indica uno de estos burócratas: *“Para tener una buena acogida tenemos una coordinadora, ella se encarga de coordinar con los aliados estratégicos que son las municipalidades, ya que ellos conocen a las comunidades de su jurisdicción, en algunos casos hay grupo de personas o un dirigente quien necesita nuestro apoyo y se hace la coordinación y nosotros vamos. Para eso la coordinadora nos da un número telefónico, con quién vamos a hablar. Nosotros nos comunicamos y damos a conocer qué tipo de trámite, qué día vamos a estar.”* (Entrevistado 4: 2016)

Ahora bien, se deja constar que la coordinadora regional de GRIAS Iquitos articula la comunicación y coordinación con las municipalidades distritales cuya jurisdicción formará parte de esa Campaña en particular y, luego de ello diseña el cronograma de desplazamiento, proporcionando los números de las personas de contacto en cada distrito para que la comunicación se establezca a nivel de los servidores que realizarán el trabajo de campo. Así refieren los siguientes testimonios: *“Nuestra coordinadora regional de Iquitos nos entrega el cronograma y hacemos el contacto con el aliado, que es un agente de la municipalidad.”* (Entrevistado 1: 2016) y, *“lo que hace la coordinadora es dar a conocer y generar una campaña masiva de trámites de DNI; y lo que nosotros vamos a hacer es coordinar con quién vamos a trabajar, con el registrador civil netamente porque la identificación empieza de ahí, (...) coordinando con el registrador civil, qué materiales va a llevar, si va a llevar fotocopiadora, de repente generador porque algunas no tienen electricidad, y eso es todo.”* (Entrevistado 8: 2016)

El único medio de coordinación es vía telefónica, tanto con las municipalidades como con las comunidades nativas. Esto responde por un lado, al poco tiempo con el que se cuenta para realizar estas coordinaciones y las largas distancias que existen con los lugares. En ese sentido, un registrador itinerante señala *“el único contacto que uno tiene a veces con esos distritos o aquellas comunidades es por la vía telefónica, no hay otra forma. No hay acá que tú le vas a enviar un documento y vas a esperar la respuesta. Siempre tiene que ser por vía telefónica, o sea es una estrategia para llegar. Ahora sí hay más cobertura que antes, yo cuando entré no había tanto, pero en estos últimos años ya llega la señal de celular, mayormente Movistar o también hay teléfonos comunitarios.”* (Entrevistado 9: 2016)

La coordinación con los gobiernos locales, tanto para el anuncio de la Campaña GRIAS como la intervención en términos operativos, resulta fundamental. El rol que desempeñan las municipalidades, mediante sus propios agentes, es principalmente la difusión de la Campaña GRIAS, y cuando las Comunidades Nativas no cuentan con registrador comunal, es el registrador civil del gobierno local quien interviene para el registro de nacimientos y estado civil. – *“Si coordino con el alcalde, ya quedamos que la municipalidad se encarga de realizar la difusión en las diferentes comunidades para que nos esperen. Para no ir de casa en casa a pedir que vengan y se registren, ya va a estar difundida la noticia y van a nuestro encuentro eso es lo más importante.”* (Entrevistada 3: 2016)

Cuando la coordinación no se puede establecer con la municipalidad se recurre a otras entidades del Estado que puedan tener algún tipo de intervención o influencia en la Comunidad nativa que se visitará. De esta manera, se

evidencia que además de las coordinaciones realizadas con los gobiernos locales, también se coordina con el personal de programas sociales como CUNA MÁS, JUNTOS, PENSIÓN 65, QALIWARMA, todos ellos programas del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social. - *“Los vínculos también se hacen en algunas ocasiones con los programas sociales “Qaliwarma” y “Cuna Más”, así como con “Juntos” o “Pensión 65”. Hay veces en que nos llegamos a cruzar camino a las Comunidades Nativas que visitamos.”* (Entrevistado 8: 2016)

Además se precisa que a nivel regional se coordinan algunas campañas comunes con otras instituciones, mediante Mesas de Trabajo o reuniones multisectoriales. - *“Por ejemplo siempre acá en GRIAS se realiza la Mesa de Trabajo o reuniones Multisectoriales, entonces se aprovechan estas reuniones para poder coordinar también campañas, este servicio de registro civil itinerante. Se aprovecha eso.”* (Entrevistado 9: 2016)

Además de la coordinación con las municipalidades u otras entidades públicas de apoyo, los registradores itinerantes establecen contacto con el registrador comunal, si lo hubiese y si fuera posible, con la finalidad de informar cuándo es que llegarán y que éste lo anuncie en la comunidad. Este contacto es importante, aunque no siempre logra entablarse por las dificultades de comunicación telefónica. - *“De ahí, coordinamos con el registrador comunal, diciendo primero que vamos a ir a su comunidad; segundo, le avisamos que ese mismo día que llegamos, vamos a conversar con todas las autoridades de la comunidad, con el Apu, el teniente gobernador, el agente, el director de escuela, si hay un puesto policial igual le invitamos a la reunión. O sea todos tienen que saber qué está haciendo RENIEC, no es de entrar en sí y salir no más porque ese no es nuestro trabajo, es conocer, capacitarle, saber que RENIEC se está preocupando por lo que más necesitan con eso.”* (Entrevistado 7: 2016)

CAPÍTULO IV:

Hallazgos y análisis de la investigación

En este capítulo se organizan y analizan las entrevistas realizadas a los burócratas de la calle de la región Loreto, desde los elementos teóricos que enmarcan la investigación y desde los objetivos y preguntas que orientan el presente trabajo.

El análisis retrospectivo nos ha permitido verificar las hipótesis de trabajo, así como distinguir mejor si los problemas que se presentan cuando se presta el servicio al usuario final son de diseño de la política pública o de su gestión. Además se pudo comprender lo que ocurre cuando se implementa in situ el servicio itinerante de identificación brindado a las Comunidades Nativas de la Amazonía. Así recogimos las inquietudes de lo que la teoría llama el último eslabón del servicio, pudiendo explicar la “brecha de la implementación”.

4.1. Tipología de problemas que enfrentan los registradores civiles itinerantes

Nuestra **primera hipótesis** refiere que los registradores itinerantes atraviesan limitaciones y dificultades en la prestación del servicio que brindan a las comunidades nativas, pudiendo establecerse la siguiente tipología de problemas: i) aquellos cuya solución recae en la institución; ii) aquellos cuya solución o mejora no está al alcance de la institución y; iii) aquellos que no reconocen como problemas. A pesar de la existencia de esta tipología, estos problemas no

representan para ellos un obstáculo en la prestación efectiva del servicio que realizan; sin embargo afectan la eficacia y la calidad del mismo.

De esta manera, se buscó describir los problemas que enfrentan los registradores itinerantes en el servicio brindado a los miembros de las Comunidades Nativas de Loreto. Para alcanzar este sub-objetivo de la investigación se recogió y sistematizó la información proporcionada por los propios operadores del sistema de identificación en su modalidad itinerante, a quienes la teoría llama “*burócratas de la calle*”.

De las entrevistas referidas se constata que la hipótesis planteada en este segmento es certera, cumpliéndose así la tipología propuesta de la siguiente manera:

a) Problemas cuya solución recae en la institución

- i) Se reconoce que la **falta de coordinación y alineación de las estrategias necesarias para superar el problema público de la indocumentación**, que afecta especialmente a las Comunidades Nativas del Perú, para el caso particular de estudio, aquellas ubicadas en la región Loreto.

De esta manera, estos burócratas de la calle, manifiestan que la ausencia de registradores comunales en la mayoría de Comunidades Nativas visitadas, representa una dificultad constante para la coordinación necesaria para optimizar y mejorar los canales de identificación y registro de los miembros de dichas comunidades. En muchos casos, los registradores comunales están dejando el cargo, fundamentalmente porque este encargo constituye una carga para las personas que se desenvuelven como registradores comunales, puesto que –

como se señalaba líneas atrás – ellos no son en sentido formal burócratas, en la medida que no reciben ninguna contraprestación por parte del Estado para desempeñar las funciones encomendadas.

En los casos dónde aún permanecen los registradores comunales, éstos presentan serias limitaciones para el buen desempeño de las funciones encomendadas, como por ejemplo, al decir de funcionarios nacionales, imprecisión o errores en el registro de los nombres de las personas de las comunidades. De allí que en la gran mayoría de casos se encuentren complicaciones y errores en los trámites iniciados por ellos. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, hay un reconocimiento de la labor voluntaria que cumplen estos registradores, como lo señala uno de los funcionarios, la función que cumplen estas personas está dentro de la cadena de alianzas que desarrollan los burócratas para cumplir su servicio. Esta situación intenta ser atendida por los registradores itinerantes mediante la Asistencia Técnica Registral (ATR) dispuesta y diseñada por el RENIEC, desde su Sede Central, brindándoles capacitaciones y orientaciones para la inscripción de registros civiles.

Sin embargo, esta situación con los registradores comunales evidencia una fina frontera entre una estructura formal y otra informal para operativización de la política pública. Es decir, ninguna institución estatal, ya sea el RENIEC o los gobiernos locales a donde pertenezcan las Comunidades Nativas, asume acciones concretas para incorporar a estos registradores comunales en la estructura formal que requiere el equilibrio y buen desempeño en cuanto al registro e identificación y los resultados esperados de la política a la que responde.

Esta descripción pone de manifiesto la necesidad y urgencia de repensar y reordenar las coaliciones necesarias para superar las limitaciones encontradas en la implementación. Ciertamente, esta situación no ha sido prevista en el diseño de la política, o en todo caso no ha sido atendida con suficiencia para alcanzar los resultados esperados de ésta. De allí, que la aproximación que a este problema que impacta no solo en la función de los registradores itinerantes, sino en el acceso a la identidad de los miembros de las Comunidades Nativas, en última instancia, puede comprenderse mejor desde donde se opera la política y no desde su elaboración o diseño, siendo que el análisis de la implementación de esta política siguiendo el enfoque retrospectivo pueda dar luces para los ajustes necesarios por parte de los decisores o hacedores de la política, prestando especial énfasis en las coaliciones y la arena de la negociación para generar las condiciones necesarias que permitan alcanzar los resultados esperados de la política, en este caso el acceso a la identidad de la ciudadanía, especialmente a los miembros de las Comunidades Nativas de la Amazonía peruana, que se encuentran en situación de vulnerabilidad, marcada por la pobreza y la exclusión.

ii) Se deja constancia también de los **problemas técnico-operacionales**, ya que los recursos técnicos y de infraestructura con la que cuentan en la oficina resultan insuficientes y precarios, para el adecuado desenvolvimiento de las acciones que deben desarrollar los registradores itinerantes al volver a la oficina en la capital de la región: Iquitos, para procesar la información de las fichas de inscripción y trámites para la obtención del documento de identidad.

Así pues, los registradores itinerantes regresan casi en los mismos días luego de las campañas de desplazamiento por las Comunidades Nativas, y la carga de trámites con los que vuelve cada uno de ellos es bastante alta, alrededor de 450

o 500 trámites. El ingreso de la data en el sistema informático del RENIEC les toma tiempo, pues deben además editar la foto, corregir algunos datos o incorporar el sustento para que el trámite alcance el éxito en la evaluación realizada por la Sede Central. El espacio en el que realizan toda esta tramitación es bastante reducido, y tienen solo alrededor de 8 computadoras, siendo estos registradores alrededor de 30. A pesar de ello, ellos mismos se organizan por turno para optimizar el tiempo y uso de las computadoras disponibles.

iii) Los registradores itinerantes, son depositarios de una **alta carga laboral** toda vez que desempeñan distintas facetas del proceso de identificación y trámite del DNI. Además de ello sienten muchas veces que su **trabajo es poco reconocido dentro de la institución: RENIEC**, puesto que se encuentran en el nivel más bajo de la política: la operación y prestación directa del servicio, pero como hemos revisado a lo largo de este estudio, no por ello menos importante. A pesar de los riesgos que implica el desplazamiento por la Amazonía de Loreto, y la fuerte carga laboral de sus funciones, estos burócratas perciben una remuneración aproximada entre los 1,200 a 1,500 soles (aproximadamente alrededor de 350 y 400 dólares americanos). Ello se vincula además con la carencia de espacios formales e institucionalizados para revisar la experiencia del servicio itinerante brindado y recuperar los aportes de estos burócratas de la calle luego de la campaña itinerante que realizan.

Los mecanismos de monitoreo y evaluación, desde el actuar y el quehacer de los burócratas de la calle, en tanto operadores de la política resultan casi inexistentes, quedando reducidos a la planificación operativa, desaprovechando la oportunidad desde los hacedores de esta política y los tomadores de decisiones para capitalizar la discrecionalidad que emplean los registradores itinerantes para incrementar la confiabilidad y la eficiencia de la política en el

nivel operativo, sin embargo, a nivel central es reconocido su trabajo, “ellos desempeñan un trabajo clave” (Entrevistado 11: 2017). Se desaprovecha de esta manera, desde el RENIEC la oportunidad de generar espacios en tanto ventajas o ventanas de oportunidad que permitan fundamental la información en torno a las respuestas imprevistas y las adaptaciones generadas frente a los problemas o dificultades no previstas en el diseño de la política.

iv) Es pertinente reconocer la **sobre-centralización del RENIEC** respecto a los trámites para la identificación y la obtención del documento de identidad, los documentos viajan desde las Comunidades Nativas, donde se inicia el trámite, pasando por la ciudad de Iquitos y se remite hasta Lima, donde se ubica la Sede Central del RENIEC para su evaluación y emisión del DNI, siguiendo así la misma ruta de regreso. La situación se vuelve más complicada cuando el trámite vuelve de Lima a Iquitos con alguna observación o tacha, puesto que eso significa que el tiempo en que el o la ciudadana de una Comunidad Nativa, recibirá su DNI demorará más de 6 meses después de haber iniciado dicho trámite.

De esta manera, valdría la pena iniciar un proceso de repensar esta sobre-centralización, pues podría estar generando algunas barreras y dificultades no previstas en el diseño del servicio, afectando a su vez el cumplimiento de los resultados esperados, así como la calidad del servicio y la atención brindada a la ciudadanía desde los macroprocesos de la institución.

b) Problemas cuya solución o mejora no está al alcance de la institución

i) El desplazamiento de estos burócratas de la calle se ve afectado más de las veces por **dificultades geográficas y climatológicas**. Estos problemas no

pueden ser resueltos por ninguna institución, toda vez que son fenómenos de la naturaleza. Las largas distancias recorridas por los registradores itinerantes para llegar a muchas de las comunidades forman parte del cotidiano y permanente desempeño, como refiere uno de los funcionarios entrevistados: “ellos hacen el trabajo de campo, así, conocen la realidad específica. (Entrevistado 12: 2017) Muchas veces la distancia no es tanta en cuanto a kilometraje, pero la accesibilidad demora el arribo al lugar. La mayoría de lugares donde se ubican las Comunidades Nativas requieren un acceso fluvial, el mismo que se realiza mediante distintos tipos de embarcaciones y muchas veces, además del recorrido rivereño, los registradores itinerantes deben iniciar caminatas de varias horas para llegar a su destino. - *“Viajar, el río nos da miedo a la mayoría, nos da miedo de ahogamos, de que nos pase una tragedia.”* (Entrevistado 2: 2016)

Ahora bien, resulta sin duda interesante los contrastes sobre cuándo es mejor tiempo o no para el desplazamiento fluvial, desde las ciudades el tiempo de lluvia siempre limita el actuar para transitar con facilidad, mientras que para la movilidad fluvial, en tanto única vía de acceso a la mayoría de Comunidades Nativas de Loreto, ello representa tiempo de “creciente” y las embarcaciones pueden adentrarse a lugares más distantes y en menor tiempo de viaje, mientras que en tiempo de sequía, el caudal de los ríos disminuye y el desplazamiento se vuelve más lento y dificultoso. - *“El problema más resaltante que se puede decir es el espacio geográfico , podríamos decir porque a veces, por ejemplo, hay temporadas en que los ríos están secos entonces no podemos llegar a algunos pueblos que están más adentro de los ríos, digamos que son por quebradas y las quebradas tienden a vaciarse entonces la movilidad es inaccesible ¿por qué? Porque es imposible con poca agua navegar pues, entonces nosotros a veces tenemos que caminar por horas para llegar a un pueblo. Entonces esa es la*

parte un poco más difícil que podemos encontrar en este tipo de trabajo.”
(Entrevistado 7: 2016)

A partir de la identificación de este tipo de problemas, si bien no pueden ser resueltos desde aquellos que diseñan la política, resulta indispensable tomar en consideración factores determinantes para mitigar el riesgo y su impacto en los burócratas de la calle, toda vez que a partir de su experiencia es posible vincular el tiempo oportuno de visita por comunidades durante el año, facilitando de alguna manera que el trabajo que ellos desempeñan pueda darse en condiciones menos riesgosas o dilatorias para la prestación efectiva del servicio brindado.

c) Lo que no se reconocen como problemas

Llama la atención que para la gran mayoría de registradores itinerantes entrevistados, la cultura de los pueblos indígenas y las lenguas originarias no representen una dificultad, puesto que se cumple con la misión encomendada: brindar la atención a los miembros de las comunidades, ya sea tramitar la obtención del DNI, orientar y brindar asistencia técnica.

De esta manera, se recoge que la razón por la que argumentan que no consideran estos factores como un problema para el desempeño de sus funciones y del servicio que brindan, es que siempre se encuentra una solución. Por ejemplo, cuando tienen que entrevistar a una persona de la comunidad que no habla castellano, siempre encuentran a otro integrante de la comunidad que hace de traductor. Es decir, igual desarrollan y gestionan estrategias para solucionar si se presenta alguna dificultad.

De allí que, la noción vinculada al sentido dinámico de la identidad, en tanto reconocimiento cultural, y no al estático en tanto nombre e identificación formal, parece ser poco atendible por estos servidores públicos.

En la perspectiva de estos registradores, tanto las diferencias culturales como la lengua, pueden ser una limitación para el ciudadano o ciudadana de la Comunidad Nativa, cuya lengua materna es una lengua indígena u originaria, no es considerada una afectación al trabajo desempeñado. Esto llama la atención, pues circunscriben el surgimiento de problemas en el servicio cuando les afecta directamente a ellos, más no cuando algún fenómeno puede limitar el acceso de calidad a los ciudadanos y ciudadanas.

De esta manera, podemos esbozar que este acercamiento a las diferencias culturales, la adecuación y la pertinencia cultural del servicio, así como el enfoque intercultural de la política merece una profundización, desde los operadores de la misma.

Vale decir que, a juzgar por cómo se ha diseñado y desarrollado el servicio, tampoco los diseñadores de la política y el servicio de identificación lo reconocen plenamente como problema. “Hay preocupación por lo cultural pero aún no pasa del enunciado”. (Entrevistado 11: 2017)

La tipología propuesta a partir de los hallazgos obtenidos mediante las entrevistas a los *burócratas de la calle*, se vincula y cobra sentido en contraste con las barreras estructurales identificadas y explicadas con precisión en la política, reflejada tanto en el Plan Nacional de Restitución de la Identidad Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009, así como en el Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2011-2015.

Esta primera observación empieza a evidenciar una disparidad entre el diseño y la implementación de esta política, la misma que retomaremos y profundizaremos más adelante.

4.2. Los problemas subyacentes a la política y la gestión de los burócratas de la calle

Consideramos fundamental detenernos en explicar cómo es que gestionan los burócratas de la calle los problemas descritos en el acápite previo, siendo este el segundo sub-objetivo de nuestra investigación.

Al iniciar el presente estudio se proponía como **segunda hipótesis**, la siguiente: se ha pensado que el rol preponderante en la gestión de la política lo asume quienes diseñan la organización de esta. Ello ha hecho que se pierda muchas veces de vista la importancia del rol que desempeñan los prestadores directos. En los lugares más alejados, como en las cuencas de los ríos amazónicos, estos últimos representan la figura estatal, lo cual les otorga una legitimidad particular frente a la población dado que desarrollan una fuerte capacidad de influencia, la misma que se expresa en la posibilidad de realizar el ejercicio de sus funciones con cierto márgenes de autonomía en contraposición al servicio brindado de manera fija como en las ciudades. Además, los registradores itinerantes desarrollan estrategias que permiten adecuar la prestación del servicio brindado en el marco de la interacción con los miembros de las Comunidades Nativas, esta capacidad de agencia desarrollada por estos burócratas de la calle se refuerza con el compromiso arraigado que tienen por las funciones que desempeñan.

Así, a partir de la tipología descrita en el punto anterior, es posible precisar que los registradores itinerantes, a pesar de los problemas o dificultades que puedan encontrar en la prestación del servicio que brindan y en el nivel operativo de la política de identificación y documentación, éstos son capaces de desarrollar estrategias que les permite sortear dichas complicaciones, sean eventuales o estructurales del diseño de la política o servicio itinerante.

Se hacía mención que el servicio de identificación que ellos brindan se encuentra sujeto a procedimientos y mecanismos formales, delimitados y pauteados; reconociendo así un control jerárquico desde el diseño de la política y su materialización. Sin embargo, muchas de las estrategias desarrolladas y aplicadas por estos burócratas de la calle forman parte de la discrecionalidad gestionada en el nivel operativo de la política, lo cual haciendo contraste con la base teórica propuesta y el análisis retrospectivo de la implementación de la política, contribuye en incrementar la confiabilidad y la eficiencia de la política en dicho nivel. - *“Como una comunidad muy grande puedes hablar con las autoridades siempre llegamos por la tarde conversamos con las autoridades decimos que el día de mañana vamos a ir. Entonces ellos se juntan, hacen su reunión y al día siguiente estamos ahí.”* (Entrevistada 2: 2016)

El rol que desempeñan los registradores itinerantes, en tanto burócratas del nivel de la calle, resulta fundamental para el cumplimiento de los resultados esperados durante la implementación de la política, y mediante el análisis retrospectivo de la implementación, se ofrece la posibilidad, aproximándose a su quehacer, de acercarse también al origen del problema público que alumbró la política de identificación y documentación. Esto último concuerda y dialoga con la percepción desde la Sede Central, allí donde se ubican los tomadores de decisión, al precisar que el rol desempeñado por los registradores itinerantes es altamente

apreciado desde la institución. *“Los registradores son los operadores, una política no define su calidad o pertinencia desde el diseño, mucho tiene que ver más allá de lo pensado en lo ejecutado.”* (Entrevistado 12: 2017)

Pero además, resulta valiosa la oportunidad de reconocer el ejercicio y la capacidad de influencia que tienen estos burócratas respecto de la ciudadanía. - *“El local comunal yo veo que no es muy confiable porque hay veces que las personas no quieren salir de sus casas, de ir al local. En cambio, cuando están en su propio sitio les encontramos en el lugar donde están, yo me siento a su lado y les hago el trámite normal. En cambio en el otro, hay que estar esperando a que venga y mientras pasa el tiempo ya se acaba el día y no logramos la meta que nos proponen los fines de semana.”* (Entrevistado 8: 2016)

Así, a partir de esta aproximación se reconoce que las estrategias desarrolladas por estos servidores públicos, cuya función se sitúa en el nivel operativo de la política, generan confianza y se posicionan muchas veces como *“fixer”*, según precisa Bardach (1977) siendo un buen mediador, dispuesto a intervenir ahí donde ocurre algún percance que pueda afectar los resultados y sentido que persigue la política, favoreciendo así la adaptabilidad de la misma en contextos o situaciones no previstas desde el diseño.

Empero la constatación del párrafo precedente en un primer momento corre el riesgo de constituir una visión muy optimista, toda vez que se construye a partir de la perspectiva de los propios *burócratas de la calle*. Sin embargo, se precisa a partir de las entrevistas a dos funcionarios de la sede central, que la labor de estos burócratas de la calle resulta fundamental para alcanzar los objetivos que persigue la institución, toda vez que ellos hacen posible operar la política. A través de su interacción con la ciudadanía, se constata que *“ellos (los registradores*

itinerantes) tienen aceptación en la población, ellos conocen la realidad específica. A partir de este acercamiento con la realidad local los registradores itinerantes desarrollan estrategias para alcanzar las metas institucionales.” (Entrevistado 12: 2017)

A pesar de lo anterior, coincidimos con Elmore (1979-80) al precisar que el rol desempeñado por un “*fixer*” no se trata de una estrategia analítica, sino de un comportamiento. Se evidencia pues, que el “*arreglo y recomposición*” de los problemas que enfrentan los registradores itinerantes puede ser un paliativo, que contribuye a resolver determinados problemas sobre la marcha en la implementación de la política, pero aquello no podría ser sostenible en la corrección de fallas en el diseño de la política, sino que su valor reside en que las estrategias sorteadas por estos burócratas de la calle puedan evidenciar la necesidad de corregir determinadas falencias en el diseño de la política que salen a la luz en el proceso de implementación. Siendo que esta discrecionalidad merece, y con cierto nivel de urgencia, ser canalizada por los tomadores de decisiones para mejorar y adecuar la política.

La discrecionalidad ejercida por los operadores flexibiliza algunos factores que resultan ser muchas veces cuellos de botella, limitando la posibilidad de que la ciudadanía acceda a su identidad, en sentido estricto. – *“En comunidades nativas nosotros no somos muy estrictos como en Iquitos. En Iquitos tú tienes que tener todos los documentos en regla, mientras que en Comunidades Nativas solamente puedes hacerlo con flexibilidad, convocando a dos testigos o una declaración jurada de nacimiento. O sea las reglas para ellos netamente salvaguardar su cultura como comunidad étnica, es eso lo que hace. Pero salvaguardar eso y mantener su cultura, no dañar.” (Entrevistado 8: 2016) “En el caso de que un trámite sea observado vemos cuál es la observación, de repente algunos no son*

netamente hay que solucionarlos acá, sino ya es en el mismo lugar porque a veces cuando son inscripciones por primera vez nos piden expedientes y son un sin número de documentos para adjuntar en el trámite, pero nosotros como guías, como apoyo social somos flexibles, pero igual a veces Lima nos observan esos trámites. Entonces, nosotros ya vemos la manera de cómo apoyarles. Un trámite extemporáneo dura de 3 a 4 meses el proceso y si viene “observado”... hasta recuperar el trámite” (Entrevistada 6: 2016)

Esta discrecionalidad referida, no solo alcanza a la atención directa a la ciudadanía, sino que también se despliega en la generación de ciertas condiciones intermedias a esta relación burócrata-ciudadano/a. Por ejemplo el establecimiento y fortalecimientos de las redes de alianzas estratégicas, toda vez que a pesar de ser fundamentales para el buen desarrollo del Ciclo de la Documentación, y por ende en la identificación de cada ciudadano y ciudadana, estas en su mayoría no revisten un nivel de formalidad interinstitucional, sino que se encuentra sujetas a relaciones basadas en afinidad y/o amistad entre los burócratas.

Estas redes de alianzas estratégicas encuentran mayor fuerza a nivel local, tal como lo señala uno de los funcionarios entrevistados: *“Estas alianzas en su mayoría no revisten de mayor formalidad, se agencian en los niveles más locales, se sostienen por relaciones amicales o afinidad con funcionarios de otras instituciones públicas. Apalancamiento de esfuerzos institucionales. Estas alianzas entre las sedes centrales se vuelve más difuso, es un desafío aún la interoperatividad de los servicios del estado.” (Entrevistado 11: 2017)*

A partir de esta aproximación hacia los burócratas de la calle, la función que realizan y la influencia que ejercen en la ciudadanía, a través del nivel operativo

de la política nos permite comprender la fuerte capacidad de agencia para sobreponerse a las dificultades, pudiendo ser éstas responsabilidades no previstas en el diseño de la política, por causas de fuerza mayor o que simplemente no sean reconocidas como problemas en primera línea. - *“Las dificultades son salvables en la medida que haya y generemos comunicación con la ciudadanía.”* (Entrevistado 5: 2016)

Sin embargo, como ya lo mencionábamos, esta capacidad de agencia no resuelve por sí misma las fallas estructurales de la política. A pesar de lograr sortear algunas situaciones no previstas, contribuyendo en muchos casos a garantizar el acceso a la identidad de los miembros de las Comunidades Nativas, ello permite evidenciar la disparidad entre lo decidido y lo realizado, o como refiere Grindle (2009), la *“brecha de la implementación”* de la política.

Nuestra hipótesis segunda, terminaba su premisa aseverando que la capacidad de agencia desarrollada por los registradores civiles itinerantes frente a los problemas descritos en el primer apartado del presente capítulo, se veía reforzada a partir del compromiso arraigado que tienen por las funciones desempeñadas.

La confirmación de dicha premisa se sustenta en el sentido que le atribuyen estos burócratas de la calle a su participación en la política, tal como se evidencia en la siguiente sección, a partir de la interacción con la ciudadanía, especialmente con los miembros de las Comunidades Nativas dada la situación de vulnerabilidad en la que vive la gran mayoría.

Sentido que le dan los burócratas a las funciones que desempeñan

Es importante conocer, cómo los registradores itinerantes asumen y desarrollan las funciones asignadas y cómo van dando sentido y contenido a las tareas, problemas y gestión de los mismos en el desarrollo de las diversas actividades que comprende su trabajo.

Así pues, precisan que son ellos los que se encargan de resolver los problemas de las personas que se encuentran en las zonas más alejadas de su región y que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, siendo en su gran mayoría miembros de Comunidades Nativas. Les ayudan a resolver sus trámites de identificación y registro. Refieren que su misión es dirigir al ciudadano a un buen proceso para el registro de nacimientos y trámite del documento de identidad. Para ello brindan orientaciones respecto a los trámites registrales y la importancia de identificarse, gestionan la obtención del DNI. Reconocen que su labor fundamental es contribuir a garantizar el acceso a la identidad de la ciudadanía.

Con ello se aprecia la claridad que demuestran al reconocer al ciudadano y ciudadana con problemas de documentación y limitaciones para el disfrute pleno de su derecho a la identidad como centro de su actuar. Es decir, ubican al sujeto de derechos al centro del servicio brindado, al centro de la política pública.

También reconocen que en el proceso del cual participan existen beneficiarios intermedios de la función que desempeñan, ellos son los registradores de las mismas comunidades y/o los registradores que dependen de los gobiernos locales. Los burócratas de la calle reconocen que su intervención refuerza la labor de estos registradores locales, ayudándoles a mejorar el registro de las y los

ciudadanos de las comunidades nativas y así, evitar los errores que se cometen y que terminen afectando a la ciudadanía. - *“Nosotros también reforzamos a las competencias y conocimiento de los registradores civiles de las comunidades nativas para evitar los errores que se cometen cotidianamente, y así solucionar la situación de las personas con problemas en sus registros.”* (Entrevistada 2: 2016)

La asistencia brindada a registradores, tanto comunales como distritales, involucra el realizar correctamente la inscripción o asentamiento de un acta de nacimiento, recabando la información de sustento que constituye un elemento fundamental para la obtención del registro, siendo que éste debe realizarse en el lapso de 90 días, según establece la normativa para casos de comunidades nativas y zonas alejadas de una Oficina Registral, mientras que en capitales de distritos y zonas urbanas este plazo es de 60 días luego del nacimiento del niño o niña.

Los burócratas tienen conocimiento pleno de las funciones que cumplen y del rol que desempeñan en la prestación de servicio itinerante de identificación y registro, expresándolo al ras de la experiencia misma. Así, ellos realizan más de un proceso de atención, registro de nacimientos, trámites y entrega de DNI, asistencia técnica registral y orientación a la ciudadanía sobre los trámites para acceder a su DNI.

También es importante valorar que como parte de las funciones descritas líneas arriba, estos burócratas de la calle son responsables de ingresar la información de las fichas registrales de las personas a las que brindan atención directa. Este procesamiento de data implica el vaciado de información en el sistema informático del RENIEC, lotizar dichas ficha y enviarlas a la Sede Central, ubicada en la capital del Perú para su procesamiento y trámite correspondiente. Empero, si los trámites son devueltos observados o rechazados (rechazados por alguna razón de

forma) desde la Sede Central, ellos mismos se encargan de recepcionarlos y gestionar su subsanación en coordinación con el o la ciudadana que inició el trámite.

Más de uno de estos burócratas entrevistados, refiere que su trabajo es “*Mil oficios*”, puesto que al regresar de cada campaña itinerante, en la oficina de Iquitos, deben hacer edición de las fotografías, que ellos mismos toman a las y los usuarios, y pegar la foto en la ficha. Para la edición de las fotografías han aprendido, muchos de ellos, a utilizar el programa “*Photoshop*” para mejorar la calidad de la imagen que constará en el registro y documento de las personas.

Ahora bien, es más que interesante evidenciar que la descripción de las funciones que ellos realizan en tanto registradores itinerantes, encuentra correlato en aquello que ellos mismos describen como satisfacciones propias de la prestación directa del servicio que brindan, puesto que se pone de manifiesto el sentido que le otorgan a su quehacer cotidiano en tanto operadores de la política de identificación y documentación.

Su interacción directa con la ciudadanía se ve alentada y enriquecida a partir de la atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad, miembros de comunidades nativas de su región, y cuya situación profundizaba el proceso de exclusión, marginación y discriminación en el que viven día a día. - *“La satisfacción más importante es que la ciudadanía después del desarrollo que nosotros realizamos, cuenta con su DNI y a partir de eso ya ellos pueden hacer otros trámites, accediendo a los programas y servicios que ofrece el Estado.”* (Entrevistado 8: 2016)

Destacan así la alegría y el ánimo a continuar con su trabajo cuando las personas a las que atendieron reciben su DNI, cuando éste documento les llega a sus manos, incluso cuando lo que se les entrega es el *voucher* que simboliza el inicio del trámite que les permitirá acceder al documento, y con ello a ejercer libremente su identidad, en sentido estricto. Su compromiso se refuerza en la medida que se vinculan con la población a la que dirigen el servicio de identificación y registro, surge así en ellos la convicción de que no solo contribuyen a solucionar los problemas de identificación de peruanos y peruanas, sino que en la medida que llegan a las zonas más alejadas y de difícil acceso geográfico, sienten que aportan al país. - *“Creo que estoy aportando algo para mi país. Mi granito de arena, como dicen muchos. Y me siento satisfecho porque el registrador civil nos expresa al final cuán agradecido está porque nunca se ha hecho este tipo de intervenciones, hablando de la ATR. En el caso de campañas itinerantes, cuando hacemos trámites de DNI también, la gente vemos en el rostro, por fin, con el voucher inclusive ya se sienten muy contentos, por ejemplo cuando aún no le entregas el DNI pero ya le haces el trámite, le entregas el voucher y con eso ya va a poder al menos asegurar su acceso a programas sociales.”* (Entrevistado 9: 2016)

Expresan con firmeza el beneficio, al reconocerlo en el rostro propio de la ciudadanía, que el Estado se acerque a las personas, donde estén, así sea lejos. Ellos son la cara del Estado, en muchos casos son los primeros servidores públicos que se acercan a una comunidad nativa alejada. - *“Ahora nosotros vamos hacia allá, es un apoyo grande.”* (Entrevistado 5: 2016)

A pesar del fuerte sentido del compromiso que van forjando estos burócratas de la calle respecto al rol que desempeñan y su acercamiento con la ciudadanía, precisan que el trabajo que desarrollan implica riesgos inherentes al traslado por las distintas Comunidades Nativas de la selva, toda vez que el desplazamiento

puede darse en trayectos muy largo mediante los distintos cauces de los ríos de Loreto, y haciendo uso de distintos medios de transporte de día y/o de noche. - *“(...) porque al salir de nuestras casas corremos riesgos todos los días, a veces viajamos de noche porque hay lugares que requiere viajar día y noche, pero al llegar allí e identificar a una persona es lo más lindo que nos ocurre (...) tanto como tú le has tratado bien, esas personas también te tratan bien y se sienten a gusto porque le brindas esa confianza están con ese temor, vienen te preguntan “¿qué tengo que hacer?”; “Me ha pasado esto”, y te cuentan cosas que ni siquiera te corresponde a ti como registrador civil y tú ya tratas de darle solución o contar a la persona indicada que les apoye.”* (Entrevistado 4: 2016)

Al mismo tiempo, son sujetos de una doble tensión, ya que tienen la responsabilidad y el encargo de cumplir con las metas encomendadas desde la Sede Central del RENIEC, pero por otro lado la interacción con la ciudadanía les exige el desarrollo de actitudes, habilidades y competencias para asumir con buen talante muchas de las dificultades que se generan en el trato con la población. - *“Por eso cuando vamos siempre vas a encontrar gente que necesita hacer trámite y uno que otro siempre problemático, pero nosotros siempre tratamos de darle solución.”* (Entrevistado 4: 2016) *“Tengo algunos compañeros que han pasado por un tema de violencia, pero no en este año, en años pasados creo que se han exaltado en un pueblo, creo que habían llevado para hacer unos 500 trámites pero la población era de 800 y entonces estas personas estaban quedando sin ser atendidos y estos pobladores retuvieron y querían tomar como rehenes algo así, pero sin mayores dificultades, creo que eran Jíbaros, pero bueno no llegó a más porque al toque mandaron más formatos para los trámites, soluciones en el acto nomás.”* (Entrevistado 7: 2016)

El sentido que estos burócratas de la calle le otorgan a la función que desempeñan, despierta y alimenta un compromiso y entusiasmo particular en cuanto a la interacción que experimentan con la ciudadanía. Ello resulta medular en tanto su ubicación en la política de identificación y documentación, los coloca en el nivel más bajo del proceso de implementación, los acerca allí donde se genera la necesidad de una política. De allí también que este rol, al cual ellos mismos le otorgan un significado y un contenido particular, les permita ejercer influencia sobre la problemática respecto de la documentación que viven los miembros de las Comunidades Nativas; desarrollando y fortaleciendo un sentido de proximidad con el otro y/u otra, ciudadano / ciudadana.

Con lo expresado en este apartado, y en concordancia con la teoría expuesta en el primer capítulo respecto a la implementación de políticas y el importante rol de los burócratas de la calle, se confirma que la actuación de los registradores itinerantes influye profundamente en la vida de los miembros de las Comunidades Nativas.

Como bien refiere Lipsky (1999), *“cuánto más pobre sea la gente, mayor será la influencia que los burócratas del nivel de la calle tiendan a tener sobre ella”*, siendo que el sentido que le otorgan al rol que desempeñan, su interacción cotidiana con la población indígena, alientan su discrecionalidad y su capacidad de agencia para contribuir en garantizar el derecho a la identidad de estos ciudadanos y ciudadanas. De allí que para la toma de decisiones, más de las veces no experimentan el desapego personal.

4.3. La pertinencia cultural del servicio itinerante de identificación brindado a las Comunidades Nativas de Loreto

En la investigación nos propusimos, además, comprender la relación existente entre las particularidades culturales de las comunidades nativas de la Amazonía y el servicio itinerante de identificación y registro. Ello surge de la pregunta ¿Cuál es la relación existente entre las particularidades culturales de las comunidades nativas y el servicio itinerante de identificación y registro, en Loreto?

La formulación de esta pregunta aparece a partir de que la política, evidenciada en los dos planes referidos a lo largo de la presente investigación, contiene entre sus enfoques base, el enfoque de interculturalidad, el mismo que se encuentra en los documentos de política referidos, en ellos se precisa que a través de este enfoque se busca *“contribuir al fortalecimiento de la identidad pluricultural y multilingüe que caracteriza a nuestro país, motivando el interés de las personas, principalmente de las pertenecientes a los pueblos indígenas y otras minorías, sobre la importancia de acceder al derecho al nombre y a la identificación como elementos que recogen su propia identidad y sentido de pertenencia. Asimismo, se busca fortalecer sus capacidades para mejorar todos los aspectos y ámbitos de nuestra intervención. Desde esta perspectiva, el Plan Nacional Perú busca identificar a cada persona respetando los elementos característicos de su identidad étnica y cultural.”* (RENIEC: 2011)

Valoramos mucho la incorporación de este enfoque en tanto orientador en el diseño de la política; sin embargo a partir de lo encontrado en las entrevistas a quienes implementan esta política, la atención brindada a las Comunidades Nativas de

Loreto resulta ser muy similar a la que se brindaría a ciudadanos y ciudadanas cuya lengua materna y cultura no es indígena u originaria, y habitan en zonas urbanas.³⁶

Ello se constata, además, en que el personal del RENIEC en Iquitos no domina ninguna otra lengua además del español, y desde la institución no se prevé cambiar dicha situación en la medida en que no se asume como criterio de contratación de los registradores itinerantes, así como tampoco se contempla la posibilidad de contratar intérpretes que coadyuven en la prestación eficaz del servicio.

La Asistencia Técnica Registral, una de las funciones desarrolladas por algunos de estos burócratas, busca fortalecer las capacidades y competencias de los registradores comunales para registrar a los miembros de su comunidad, brindándoles la orientación e información necesaria respecto al trámite y la documentación requerida para ella, según los procedimientos establecidos por el RENIEC. Sin embargo, toda esta información se hace bajo parámetros culturales y lingüísticos que no toman en consideración adecuada el encuentro de culturas, a diferencia de lo precisado en la descripción del enfoque intercultural de la política, como ya se mencionaba. – *“Lo que se está haciendo con ATR es dar una asistencia al registrador, mayormente hacia los registradores de las comunidades nativas. Se les capacita en cómo deben atender, cómo deben orientar al padre para que no espere que el niño sea mayor para ser registrado, qué documento necesita para ser una inscripción, dónde tiene que solicitar y cómo lo tiene que hacer, lo tiene que hacer en el menor tiempo posible para que este identificado.”* (Entrevistado 4: 2016)

³⁶ A partir de la revisión documental del RENIEC, encontramos que han venido adaptando varios de sus formatos a algunas lenguas indígenas; sin embargo aún no se cuenta con formatos traducidos a alguna de las 27 lenguas presentes en Loreto.

Se evidencia que la implementación de la política no estaría respondiendo con suficiencia a aquello que orienta a la misma, pues la identificación a cada persona no se concreta en el marco del respeto y reconocimiento positivo de los elementos característicos de su identidad étnica y cultural, a modo de ejemplo, se podría señalar, cómo se escribe el apellido que es característico de la comunidad, que las mujeres hablan a través de sus esposos, en algunas comunidades, el uso de sus tiempos en tareas propias desarrolladas en las comunidades, etc. Así pues, resulta sugerente precisar que los planes mencionados durante este estudio, recogen en su diagnóstico la necesidad de atender la realidad cultural y comunitaria, toda vez que la desatención a dicha realidad se expresa en la *“insuficiente e ineficiente aplicación del enfoque intercultural en las políticas públicas, en los procedimientos y normativas y en los mecanismos de información y difusión del derecho a la identidad que no responden a las características particulares y culturales de los hombres y mujeres de las zonas rurales. También se refiere a los factores culturales que limitan la interacción entre el ciudadano y los servidores públicos.”* (RENIEC: 2011)

Ello se sustenta además en declaraciones como:

- *“Hay que tener muchísima paciencia con ellos, porque tienen varias ocupaciones, aunque no parezca. Siempre se están yendo a sus chacras, o tienen las fiestas de su comunidad, y tú tienes que saber comprender esa situación, pero eso sí a veces hay que ser un poquito firme y decirles que hay que darle la importancia a su registro civil. Porque ello no va a desmerecer que tomen más en cuenta, por ejemplo una festividad “x” y no vengán a las reuniones informativas o a hacer los trámites.”* (Entrevistado 9: 2016)

- *“No sé, por señales supongo, yo vería la forma de comunicarme. Aunque en las comunidades si nadie habla castellano, siempre el Apu lo va a saber.”*
(Entrevistada 3: 2016)

- *“Sí, una vez me fui a un lugar donde solo hablaban un dialecto, yo tenía que preguntar (...) Era una comunidad Tikuna entonces la gran mayoría, por vergüenza o no sé, hablan solamente su dialecto.”* (Entrevistado 8: 2016)

- *“Para mí es novedoso, me gusta interactuar más que todo con personas que tú puedas ver una cultura más extraña, o sea más curiosidad.”* (Entrevistado 7: 2016)

Así pues, al no comprenderse suficientemente las costumbres e idiosincrasia de las comunidades nativas, se constata una fuerte carga de prejuicios y estereotipos, los mismos que limitan la posibilidad de que el servicio no solo resulte efectivo en cuanto a metas numéricas dispuestas por el RENIEC, sino que afecta sobremanera la calidad del servicio brindado a las Comunidades Nativas, al no lograr comunicar con suficiente profundidad lo que significa el trámite de identificación y documentación para la vida de los integrantes de las comunidades en tanto ciudadanos del país, resaltando así otra contradicción entre el espíritu de la política con lo que se realiza.

Adicionalmente, se comprueba que los registradores itinerantes no reconocen de manera consciente que el uso de la propia lengua de los pueblos indígenas y, el respeto pleno a la diversidad cultural de los mismos, como un derecho que se relaciona directamente con el derecho a la identidad, en sentido amplio. - *“No veo ninguna barrera cultural en este caso porque para todo hay una solución. Por*

ejemplo, el idioma no es problema, es accesible; en el tema de registro de personas con otra cultura, ninguno. No existe ninguna barrera cultural.” (Entrevistado 7: 2016)

Por otro lado, los funcionarios de la sede central resaltan como logros la elaboración, durante los últimos años, de *“Tesauros de nombres y apellidos de determinadas comunidades nativas, publicaciones con un trabajo muy tesonero de la escuela registral del RENIEC, recopilando los nombres ancestrales de estas comunidades, así como la forma de escribir los nombres o las maneras de pronunciarlos.” (Entrevistado 11: 2017)*

Asimismo, a fines del 2015 (casi fuera del periodo alcanzado en el Plan Nacional Perú contra la Indocumentación 2011-2015) se ha aprobado el *“Protocolo para la Atención y Registro Intercultural”*, siendo que este documento es de aplicación del personal de las OREC, de las agencias y a los registradores itinerantes. Sin embargo, los registradores itinerantes, por lo menos de Loreto, precisan no conocerlo. En contraste con esta última afirmación, un funcionario de la sede central del RENIEC refiere que *“la idea de elaborar el protocolo surge a partir de la problemática que los registradores no están brindando una atención con pertinencia cultural a los Pueblos Indígenas”*. (Entrevistado 12: 2017)

La incorporación real del enfoque intercultural en el diseño de la política y en la implementación de la misma no ha sido suficiente, resultando más bien negligente en la prestación del servicio como en la transmisión de conocimientos a los miembros de las Comunidades Nativas.

Es de resaltar que a través de las entrevistas se reconoce que desde los funcionarios del RENIEC existe una conciencia de que es importante incorporar el enfoque intercultural en determinados momentos del proceso de identificación; sin

embargo, se constata que no resulta fácil materializar o hacer operativo el referido enfoque. *“El tema de la interculturalidad no la logro distinguir más allá del Protocolo de atención a las comunidades. La preocupación del RENIEC es identificar a todos, a lo mejor no se requiere de interculturalidad para ello.”* (Entrevistado 11: 2017)

A pesar de ello, los registradores itinerantes consideran útil contar con materiales informativos adaptados a las lenguas indígenas de las comunidades que visitan, y que estos materiales puedan expresarse o reflejar las particularidades culturales propias de las culturas originarias. - *“Hasta ahora no se ha implementado nada en su propio idioma de ellos, hasta ahora no tenemos un aviso, un comunicado que pueda decir en sus idiomas que RENIEC va a estar en tal lugar, en tales fechas.”* (Entrevistado 7: 2016) *“No se ha hecho ninguna propaganda en sus idiomas, yo creo que eso sería un punto muy importante.”* (Entrevistada 6: 2016)

De esta manera, se comprueba nuestra **tercera hipótesis**, siendo ésta que el servicio de identificación y registro brindado a las Comunidades Nativas de la Amazonía no refleja la incorporación adecuada de las particularidades culturales y sociales de la población usuaria. Y, se evidenciaría otra disparidad entre el diseño de la política y su implementación, en la dimensión intercultural, toda vez que se implementa en contextos diversos culturalmente, dado que los ciudadanos que pretenden acceder a este servicio pertenecen a Pueblos Indígenas.

4.4. La brecha de implementación

De acuerdo a lo expuesto en los puntos precedentes es que podemos explicar las brechas entre el diseño y la implementación de la política de identificación y documentación, en específico, lo referido a garantizar el derecho a la identidad de

los Pueblos Indígenas, particularmente de aquellos organizados en Comunidades Nativas de la región Loreto.

No se puede dejar de destacar los avances significativos experimentados en el Perú respecto a la identificación y documentación de sus ciudadanos y ciudadanas. El acortamiento del margen de peruanas y peruanos indocumentados evidencia aspectos exitosos de la política pública desarrollada. Los resultados obtenidos hasta el momento responden a una fuerte voluntad de autoridades y funcionarios para visibilizar la indocumentación como un problema público de urgente atención, pero además de articular políticamente el trabajo de distintos sectores para obtener los resultados que hoy se tienen.

Explicamos en el tercer capítulo, cómo es que cambia el matiz en el énfasis propuesto en el *“Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a Personas Indocumentadas. 2005-2009”*, respecto del *“Plan Nacional Perú contra la Indocumentación. 2011-2015”*. Así pues, el primero priorizó acciones de sensibilización, información y capacitación, tanto a las autoridades como a la población en general, para su involucramiento en la atención de la problemática descrita y promover la importancia de la incorporación de esta temática en las políticas de Estado. Mientras que el segundo, incorpora como eje central, el enfoque de desarrollo humano con el propósito de adoptar soluciones integrales frente al problema de la indocumentación, pues este no se agota con la dación del DNI, sino que exige atenderse con soluciones integrales dado el conjunto de barreras estructurales que limitan el acceso a la identidad.

Bajo esta premisa, sostenemos con énfasis la importancia de explicar y comprender el déficit de implementación de la presente política, toda vez que el contexto actual exige mayor fineza en el análisis de la implementación, en la medida que ésta

última es el “conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política.” (Lahera: 2005)

Con ello, consideramos que para alcanzar reducir el porcentaje de indocumentación de los integrantes de las Comunidades Nativas, tomando como referencia el caso de aquellas que se ubican en la región de Loreto, resulta indispensable la incorporación efectiva y suficiente del enfoque intercultural. Vale decir, que la implementación de la política refleje con efectividad y eficiencia la pertinencia cultural debida para garantizar el acceso a la identidad de estos ciudadanos y ciudadanas.

Ahora bien, la investigación nos ha permitido verificar que la brecha de implementación, en relación a lo descrito en los párrafos anteriores, encuentra sus orígenes en el diseño de la política misma. Si bien el enfoque de interculturalidad constituye uno de los enfoques base que orientan el desarrollo de esta política, ello queda como espíritu de la misma, quedando limitada su incorporación efectiva en el diseño de la misma. Observamos pues que las acciones y metas (en buena cuenta, indicadores) empleadas en los planes referidos, constituyen el principal límite para alcanzar la efectividad del enfoque intercultural, pues es debido a esta deficiencia que la implementación encuentra sus límites.

Se reconoce pues una distancia entre lo dispuesto por los planes y cómo ello opera en la realidad práctica al momento de ejecutar. Los funcionarios y registradores itinerantes coincidían en afirmar la importancia e imperiosa necesidad de establecer redes de alianzas estratégicas con determinados actores, principalmente actores locales pues posibilitan las intervenciones. Sin embargo, como ya se mencionaba anteriormente, estas redes se construyen de manera empírica sobre la base de relaciones de afinidad o amistad entre los servidores públicos que permita articular

el trabajo operativo, desarrollando estrategias que emergen de la necesidad práctica y que no encuentran reflejo en lo dispuesto en el diseño de la política.

Decíamos también que la identidad, en su dimensión de derecho ciudadano, se efectiviza mediante el DNI, pero esta afirmación no puede obviar los elementos estructurales que se constituyen como barreras. Existe pues una zona de grises que requiere reflejarse en la implementación, como por ejemplo el acompañamiento e información sobre el sentido de la identidad que se transmite a las Comunidades Nativas, dicho de otra manera por uno de los funcionarios, *“el recojo de la información que me hace único”* ante el Estado y la sociedad. Somos de la idea que esa transmisión de la información debe hacerse en atención al contexto en el que se concreta la política, siendo además el Perú un país con una vasta diversidad cultural.

En concordancia con lo anterior, Arroyo señala que la información, brindada por los registradores, *“orientada a la importancia de la documentación es vista sobre todo como utilitaria por el acceso a los programas sociales, participación en la vida pública, transacciones comerciales, entre otras y lejos del sentido de pertenencia a la comunidad política a través del documento que actúa como un “escudo protector” lo cual aleja más a los más excluidos que no ven reflejados sus intereses cotidianos con los de estar documentados”*. (RENIEC: 2011)

Por otro lado, se constata que a pesar de las coordinaciones verticales y alianzas estratégicas impulsadas para la prestación del servicio itinerante de identificación brindado a las Comunidades Nativas, la presencia de múltiples actores vinculados a la efectivización del Ciclo de Documentación dificulta la implementación de la política. Sostenemos que es desde el diseño de la política que se debe tomar en consideración este factor, pues para el culmen de la documentación es preciso

contar de manera previa con un Acta de Nacimiento y, la obtención de este documento, en las Comunidades Nativas, recae en otros actores como las Municipalidades o las propias Comunidades Nativas, a través de su registrador comunal.

Uno de los principales problemas referidos por los burócratas de la calle entrevistados son los errores u omisiones en la inscripción de las Actas de Nacimiento, y ciertamente muchas veces las causas de los mismos apuntan a fallas por parte de los registradores comunales, los mismos que no responden a ninguna institución pública, siendo que no tienen ningún incentivo y, de allí que el rol que desempeñan genere informalidades en el Ciclo de la Documentación.

A partir de las entrevistas, los registradores itinerantes señalaban que a pesar de que el servicio es gratuito para las Comunidades Nativas debido a su situación de vulnerabilidad, dado que los registradores comunales no reciben ningún estipendio por el servicio que desempeñan, las Asambleas de las Comunidades Nativas establecen un tarifario. En suma, el servicio en sí mismo deja de ser gratuito para las y los ciudadanos.

De esta manera, se evidencia otro factor más en la brecha de implementación, toda vez que esta situación no está prevista en el diseño de la política. La situación descrita en el párrafo anterior afecta de manera directa los objetivos de la política de identificación y documentación, toda vez que la gratuidad del servicio a un grupo prioritario de atención por su situación de vulnerabilidad se ve afectada y trastocada. Así pues, la política debe atender de manera integral el proceso de identificación y documentación; es decir, tomar en cuenta que la precariedad e informalidad en la que desempeñan su rol “voluntario” los registradores comunales

termina afectando el punto de cierre de dicho proceso: el acceso de la ciudadanía a dicho servicio, por tanto al ejercicio de un derecho.

De esta manera, insistimos en la necesidad de repensar y rediseñar el proceso de identificación y documentación dirigido a los miembros de las Comunidades Nativas, como bien lo anotaba uno de los funcionarios del RENIEC: *“constituye un desafío hacia adelante, rediseñar el sistema de registro en las Comunidades Nativas, mejorando los procesos establecidos, ya que allí se juega la calidad y equidad del servicio brindado a estos ciudadanos y ciudadanas.”* (Entrevistado 12: 2017)

Las barreras estructurales que limitan el acceso a la identidad de miles de peruanos y peruanas - particularmente de aquellas que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema, factor que se intersecciona con otras variables, como el ser poseedor de una cultura y lengua distinta a la predominante en el aparato público y el país – han sido identificadas y descritas detalladamente en ambos planes, formando parte del diagnóstico que estructura el problema público de la indocumentación.

Sin embargo, la implementación de la política demuestra que aún resulta insuficiente lo previsto en el diseño, toda vez que la superación y deconstrucción de dichas barreras requieren, en el contexto y situación actual (distinto también al que se tenía al momento de elaborar el primer plan), un análisis más puntilloso y fino que permita atender elementos vinculados con la calidad en el resultado, y no solo índices numéricos exigidos por las metas o indicadores empleados. Consideramos pues, que lo que hoy corresponde es desentramar lo necesario para que la interculturalidad influya y tenga relación directa con una efectividad plena de la política.

Ello se suma a la necesidad de mejorar los sistemas de monitoreo y evaluación, pues en la actualidad éstos no contribuyen en evidenciar las brechas de implementación con plenitud. Somos conscientes que esto último es complementario, en la medida que reducir las referidas brechas dependen en buena cuenta de los decisores de la política, empero afinar el monitoreo de cómo se viene ejecutando la política – recuperando los problemas en la operación y las estrategias desarrolladas por los operadores – proveerá insumos valiosos para el propósito de mejorar la política, de cara a la mejora de la calidad y equidad del servicio brindado a la ciudadanía.

Retomando lo expresado por uno de los funcionarios del RENIEC: *“En el RCI se evalúa en función del cumplimiento de metas cuantitativas que coloca la institución, eso es lo que se debe cumplir. Si se cumplen esas metas, se puede considerar que hay logros en el quehacer.”* Evidenciándose así la distancia, y el desafío constante, de medir el valor público de la política y materialización en función de estándares de calidad y equidad.

A partir de lo anterior, resulta necesario que desde los funcionarios cercanos a los tomadores de decisiones y también desde éstos últimos, se fortalezcan los espacios o canales institucionales propicios que permitan recuperar e incorporar los elementos no previstos en el diseño pero que emergen en la implementación.

En ese sentido, llegamos a verificar nuestra **cuarta, y última, hipótesis**: La realidad evidencia una distancia existente entre la implementación de la política de identificación y documentación frente al diseño del mismo. El acortamiento de esta brecha y la adecuación funcional del diseño de esta política encuentra limitaciones, toda vez que no existen canales institucionales propicios que recuperen e incorporen los elementos no previstos en el diseño pero que emergen en la

implementación. Esta situación limita la posibilidad de una retroalimentación entre el diseño y la prestación, poniendo de manifiesto una capacidad limitada desde la institución para hacer más eficiente y eficaz de la política, y el servicio que la concreta, garantizando así el derecho a la identidad de los miembros de las Comunidades Nativas de la región Loreto.



CONCLUSIONES

Primera conclusión.- El análisis de las entrevistas en concordancia con los elementos teóricos que orientaron la investigación nos permite reconocer que las estrategias desarrolladas por los *burócratas de la calle*, cuya función se sitúa en el nivel operativo de la política, coinciden con la descripción propuesta por Lipsky (1999), al evidenciar que el nivel de influencia que ejercen sobre la ciudadanía es determinante para la implementación de la política de identificación y documentación, coadyuvando así en garantizar el derecho a la identidad de los miembros de las Comunidades Nativas. Además, ocupan muchas veces un rol de buenos mediadores, como refiere Bardach (1977), ocupando un rol de “*fixer*”, dispuesto a intervenir ahí donde ocurre algún percance que pueda afectar los resultados y sentido que persigue la política, favoreciendo así la adaptabilidad de la misma en contextos o situaciones no previstas desde el diseño.

Segunda conclusión.- El comportamiento de “*arreglo y recomposición*” que asumen los *burócratas de la calle* para gestionar los problemas que enfrentan puede ser un paliativo, que contribuye a resolver determinados problemas sobre la marcha en la implementación de la política, pero aquello no podría ser sostenible en la corrección de fallas del diseño de la misma. El valor de las estrategias sorteadas por estos *burócratas de la calle* es que ellas mismas permiten evidenciar la necesidad de corregir determinadas falencias en el diseño de la política que salen a la luz en el proceso de implementación.

Tercera conclusión.- La pertinencia cultural y la incorporación del enfoque intercultural en la política y el servicio de identificación y documentación deben dejar de ser asumidas como un tema secundario (Zárate: 2016), pues constituyen elementos indispensables para garantizar cabalmente el derecho a la identidad. La importancia de reconocer la existencia de diferentes visiones y estrategias asociadas al progreso, bienestar, vulnerabilidad, pobreza, desarrollo e identidad, que defiende el enfoque de interculturalidad, deben ser comprendidas para mejorar el diseño e implementación de las políticas y programas que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. (Correa, 2016).

Cuarta Conclusión.- El análisis retrospectivo de la implementación de la política de identificación y documentación, nos permite comprender y explicar la brecha en la implementación de la misma. Esta brecha se sustenta en las distancias existentes entre lo que se debe hacer (según el diseño) y lo que se hace (o puede hacer) según las condiciones del contexto local. Esta distancia limita la posibilidad de recuperar las estrategias desarrolladas en el marco de la discrecionalidad que ejercen los burócratas de la calle, como por ejemplo la informalidad que revisten las redes de alianzas estratégicas para hacer efectivo el servicio que guía la política, o la pertinencia cultural para relacionarse con la ciudadanía, así como los problemas operacionales que enfrentan los operadores. Esta información valiosa e indispensable, puede y debe constituir el punto de inflexión para acortar las brechas de implementación descritas en la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, L. F.

2007 “Estudio Introductorio” en *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F.

ARROYO, J.

2010 *La identidad en el Perú. Conflictos interculturales en el servicio de documentación*. Fondo Editorial USMP y CIES. Lima

BARDACH, E.

1977 *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*, MIT Press

CONGRESO DE LA REÚBLICA DEL PERÚ

1993 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. 1993.

1995 Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

2009 Ley N° 29462, Ley que establece la gratuidad de la inscripción del nacimiento, de la primera copia certificada del acta de nacimiento y de la expedición del certificado de nacido vivo; y modifica diversos artículos de la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

CORREA, N.

2011 *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016.*

Consortio de Investigación Económica y Social – CIES. Lima.

2016 *Interculturalidad para una mejor inversión social: Oportunidades para el*

Estado Peruano rumbo al 2021. En *Metas del Perú al Bicentenario* (pp. 173-

181). Consortio de Investigación Económica y Social – CIES. Lima.

DELGADO, M.

2016 El Derecho a la Identidad: una visión dinámica. Tesis para optar el grado de

Magister en Investigación Jurídica por la Pontificia Universidad Católica del

Perú.

Consulta: 15 de enero de 2017

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/7350>

ELMORE, R.

1979-80 “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision” en

Political Science Quarterly, vol. 94, num., 4.

GARCÍA TOMA, V.

2001 *Los Derechos Humanos y La Constitución.* Gráfica Horizonte. Lima.

GONZALES, C; CAMPOS, J. y LICHT, N.

2009 *Buenas prácticas. Documentos de identidad: Bases para la inclusión social*

de la población de comunidades indígenas de la Selva del Perú. Deutsche

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. Frankfurt

GRINDLE, M.

2009 *La brecha de la implementación* en MARÍÑEZ, Freddy y GARZA, Vidal (2009) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. México.

LAHERA, E.

2006 *Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?* en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 35, Junio, Caracas.

LIPSKY, M.

1980 *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero*, en SHAFRITZ J. y HYDE, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, pp. 780-794.

LONDON, S. y FORMICHELLA, M.

2006 *El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación*. Economía y Sociedad, enero-junio, 17-32.

McLAUGHLIN, M.

1976 *Implementation of ESEA Title I. A Problem of Compliance*. *Teachers College Record* 77. February. 397-415.

MINISTERIO DE CULTURA DEL PERÚ

2014 *La Diversidad Cultural en el Perú*. Ministerio de Cultura. Lima

- *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios – BDPI*

Consultado : 28 de octubre de 2016 <http://bdpi.cultura.gob.pe/>

ORDÓÑEZ BUSTAMANTE, D. y BRACAMONTE BARDÁLEZ, P.

2006 *El registro de nacimientos: consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS – OEA

2008 *Explicación sobre los derechos asociados al reconocimiento de la identidad para el propósito del grupo de trabajo encargado de elaborar un Programa Inter-Americano para el Registro Civil Universal y “Derecho a la Identidad*. New York, 4 Febrero de 2008: presentado por la Secretaría General, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.

Consulta: 15 de enero de 2017

http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/CP19525S04.doc

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS - ONU

2011 Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU: Cultura y Desarrollo. Consulta: 17 de enero 2017

http://www.unesco.org/uy/ci/fileadmin/cultura/2011/UNGA_Res.65-166_es.pdf

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DEL PERÚ

1998 Decreto Supremo N° 015-98-PCM, que aprueba el Reglamento de Inscripciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

2015 Decreto Supremo N°003-2015-MC, que aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.

2016 Decreto Supremo N°003-2016-MIDIS, que aprueba la Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1978 Decreto Ley N° 22175 ; Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.

PETERS, G. y MAWSON, A.

2016 *Governance and Policy Coordination: The Case of Birth Registration in Peru.*

Consulta: 12 diciembre de 2016

https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IWP_2016_04.pdf

PRESSMAN, J.L. y WILDAVSKY A.

1998 *Implementación.* Fondo de Cultura Económica. México D. F.

REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL

2005 *Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las personas Indocumentadas 2005-2009.* RENIEC. Lima

2011 *Plan Nacional Perú contra la indocumentación 2011-2015.* RENIEC. Lima.

1996 Resolución Jefatural N°023-96-JEF, que delega facultades a diversas instituciones para inscribir hechos y actos relativos a la capacidad y estado civil de las personas naturales.

2009 Resolución Jefatural N°905-2009-JNAC/RENIEC, que aprueba la Guía de Procedimientos GP-269-GOR/004 “Registros de Trámite y Entrega del Documento Nacional de Identidad”, Primera Versión.

2010 Resolución Jefatural N°269-2010/JNAC/RENIEC, que aprueba la Guía de Procedimientos GP-270-GRIAS/003 “Trámites de DNI orientados a la población vulnerable en el marco de la Política Social del RENIEC”, primera versión.

2010 Resolución Jefatural N°313-2010-JNAC/RENIEC, que aprueba la Guía de Procedimientos GP-262-GRIAS/002 “Entrega del DNI en las Campañas de Documentación GRIAS”, segunda versión.

2005 Resolución Jefatural N°772-2005-JEF/RENIEC, que aprueba el Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009.

2011 Resolución Jefatural N°548-2011/JNAC/RENIEC, que aprueba el Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011-2015.

2016 Resolución Jefatural N° 073-2016/JNAC/RENIEC, que aprueba el Reglamento de organización y Funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

2016 Resolución Secretarial N°01-2015-SGEN/RENIEC, que aprueba los lineamientos para el desarrollo del Registro Civil Itinerante, segunda versión.

ROTH, A.

2007 *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Editorial Aurora Bogotá.

SEN, A.

2000 *Desarrollo y libertad*. Grupo Planeta. Bogotá

SUBIRATS, J. et al.

2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. ARIEL. Madrid.

TUBINO, F.

2005 La praxis de la interculturalidad en los Estados Nacionales Latinoamericanos. *Cuadernos interculturales*, pp. 83-96. Lima.

WILLIAMS, W.

1980 *The Implementation Perspective*, University of California Press, Berkeley.

ZÁRATE, P.

2016 *Diagnóstico sobre institucionalidad intercultural en Loreto*. Ministerio de Cultura y USAID. Lima

Anexo 1

Guía de entrevista semi-estructurada para Registradores Civiles Itinerantes (GESE1-RCI)

Introducción

- Pregunta 1. ¿Desde cuándo trabaja como Registrador Civil Itinerante?
- Pregunta 2. ¿Cuál es su grado de instrucción?
- Pregunta 3. ¿Cuáles son las funciones que desempeña según su cargo?
- Pregunta 4. ¿Cuáles considera los beneficios más importantes que presenta el servicio itinerante de identificación y registro?
- Pregunta 5. ¿Cuáles considera los problemas más importantes que presenta el servicio itinerante de identificación y registro?

Comprender la organización de la prestación del servicio itinerante de identificación y registro

- Pregunta 6. ¿Cuáles son las estrategias de intervención itinerante desarrolladas para la prestación del servicio de identidad en las comunidades nativas?
- Pregunta 7. ¿Cómo se planifica la intervención itinerante del servicio de identidad en las comunidades nativas?
- Pregunta 8. ¿Qué elementos considera usted necesarios para la prestación óptima del servicio de identidad itinerante?
- Pregunta 9. ¿Considera usted que la institución toma en consideración y le provee estos elementos al momento de planificar la intervención itinerante? ¿Por qué?
- Pregunta 10. ¿Cómo se desarrolla la coordinación con los registradores civiles de las comunidades nativas?
- Pregunta 11. ¿Cuál es la relación con las autoridades o representantes de las comunidades nativas a las que acude? ¿Existe un nivel de coordinación previo a la intervención?

Describir los problemas que enfrentan los RCI en la prestación del servicio

- Pregunta 12. ¿Cuáles son las dificultades más comunes frente a las que se encuentra para realizar sus funciones en óptimas condiciones?
- Pregunta 13. ¿A qué cree usted que se deben esas dificultades?
- Pregunta 14. ¿Cómo evalúa usted su interacción con las poblaciones de las comunidades nativas? ¿Encuentra usted dificultades/desafíos/tensiones en ella? ¿Cuáles?

Explicar las distintas maneras que tienen los RCI para gestionar los problemas presentados

- Pregunta 15. ¿Cómo asume usted estas situaciones? ¿Qué hace frente a ellas?
- Pregunta 16. ¿Establece vínculos de cooperación con otras personas/instituciones para resolver las dificultades presentadas? ¿Con quiénes?
- Pregunta 17. ¿Existen espacios en su institución para brindar sugerencias y/o propuestas para resolver estas dificultades desde su experiencia e interacción directa con la población de comunidades nativas?
- Pregunta 18. ¿Qué habría que cambiar para que el servicio a través de la oferta móvil pueda mejorar?

Comprender la relación existente entre las particularidades culturales de las comunidades nativas de la Amazonía y la prestación del servicio

- Pregunta 19. Desde su experiencia ¿cree usted que existen barreras culturales que enfrentan las poblaciones de las comunidades nativas para acceder al servicio o sentirse satisfecho/as con la atención brindada?
- Pregunta 20. ¿Qué elementos culturales de la población debería incorporar el servicio itinerante de identificación y registro?
- Pregunta 21. ¿Considera usted que, en el desarrollo de sus funciones frente a las comunidades nativas, enfrenta barreras culturales?

Cierre

- Pregunta 22. ¿Se encuentra usted satisfecho con las funciones y acciones que realiza?
- Pregunta 23. ¿Le gustaría agregar algo más?

Anexo 2

Guía de entrevista semi-estructurada para Coordinadora GRIAS RENIEC – Loreto (GESE2-CGL)

Introducción

Pregunta 1. ¿Desde cuándo se desempeña como coordinadora de la GRIAS Loreto?

Pregunta 2. ¿Cuáles son las funciones que desempeña según su cargo?

Pregunta 3. ¿Cuáles considera los beneficios más importantes que presenta el servicio itinerante de identificación y registro?

Pregunta 4. ¿Cuáles considera los problemas más importantes que presenta el servicio itinerante de identificación y registro?

Comprender la organización de la prestación del servicio itinerante de identificación y registro

Pregunta 5. ¿Cuáles son las estrategias de intervención itinerante desarrolladas para la prestación del servicio de identidad en las comunidades nativas?

Pregunta 6. ¿Cómo se planifica la intervención itinerante del servicio de identidad en las comunidades nativas?

Pregunta 7. ¿Qué elementos considera usted necesarios para la prestación óptima del servicio de identidad itinerante?

Pregunta 8. ¿Considera usted que la institución toma en consideración y le provee estos elementos al momento de planificar la intervención itinerante? ¿Por qué?

Pregunta 9. ¿Cómo se desarrolla la coordinación con los registradores civiles de las comunidades nativas?

Pregunta 10. ¿Cuál es la relación con las autoridades o representantes de las comunidades nativas a las que se acude? ¿Existe un nivel de coordinación previo a la intervención?

Pregunta 11. ¿Cómo considera usted la relación con los funcionarios de su dependencia?

Pregunta 12. ¿Considera usted que se toman en cuenta las sugerencias y/o propuestas que como registrador civil itinerante aporta desde su interacción con la ciudadanía?

Pregunta 13. ¿Cómo evalúa usted su interacción con las poblaciones de las comunidades nativas? ¿Qué dificultades/desafíos/tensiones encuentra en ella?

Comprender la relación existente entre las particularidades culturales de las comunidades nativas de la Amazonía y la prestación del servicio

Pregunta 14. Desde su experiencia ¿qué barreras culturales enfrentan las poblaciones de las comunidades nativas para acceder al servicio o sentirse satisfecho/as con la atención brindada?

Pregunta 15. ¿Qué elementos culturales de la población debería incorporar el servicio de identidad itinerante?

Pregunta 16. ¿Qué barreras culturales enfrenta usted en el desarrollo de sus funciones en las comunidades nativas?

Cierre

Pregunta 17. ¿Se encuentra usted satisfecho con las funciones y acciones que realiza?

Pregunta 18. ¿Le gustaría agregar algo más?

Anexo 3

Guía de entrevista semi-estructurada para funcionarios de la GRIAS – RENIEC (Sede Central)
(GESE3-FGR.SC)

Introducción

Pregunta 1. ¿Desde cuándo labora en RENIEC?

Comprender la organización de la prestación del servicio itinerante de identificación y registro

Pregunta 2. ¿Cómo evalúa los logros y dificultades de la organización y funcionamiento del Registro Civil Itinerante en la región Loreto?

Pregunta 3. ¿Cómo se percibe desde la sede central la tarea que desempeñan de los RCI?

Pregunta 4. ¿Cuáles son los logros y los límites luego de la aplicación del segundo plan?

Comprender la relación existente entre las particularidades culturales de las comunidades nativas de la Amazonía y la prestación del servicio

Pregunta 5. En los documentos que sustentan ese servicio se precisa el enfoque intercultural, ¿cómo consideran que viene asumiendo, tanto a nivel de diseño como en la ejecución misma del servicio?

Pregunta 6 ¿Cuáles son los desafíos pendientes para cerrar la brecha de indocumentación con los miembros de las comunidades nativas de la Amazonía?