XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Identidad legal, ciudadanía y vulnerabilidad social. Notas para el estudio del subregistro de nacimientos y la indocumentación con perspectiva de género y etnicidad .

María del Carmen Tamargo.

Cita:

María del Carmen Tamargo (2009). *Identidad legal, ciudadanía y vulnerabilidad social. Notas para el estudio del subregistro de nacimientos y la indocumentación con perspectiva de género y etnicidad. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-062/655

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Identidad legal, ciudadanía y vulnerabilidad social

Notas para el estudio del subregistro de nacimientos y la indocumentación con perspectiva de género y etnicidad

Lic. María del Carmen Tamargo.
mctamargo@gmail.com

1. Identidad legal: subjetividades y ciudadanía

El propósito de esta ponencia es identificar algunos ejes conceptuales que hagan posible comprender la incidencia de los arreglos de género y del entorno étnico en el acceso diferencial al derecho a la identidad legal y las implicancias de ese acceso en la construcción de la ciudadanía y de las identidades de sujeto (de género, étnicas) a lo largo de la trayectoria de vida de las mujeres indígenas y en situación de pobreza en América Latina y el Caribe[1].

1 La autora ha realizado un trabajo de campo sobre el tema en cinco países de América Latina y el Caribe: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana entre los años 2007 y 2008.

Esta ponencia parte de reconocer la existencia de una asociación entre nacionalidad, territorio y condición de ciudadanía y centra el análisis en aspectos estructurales asociados a la discriminación económica, cultural, étnica y de género. Es decir que focaliza en el problema de subregistro e indocumentación de aquellas personas y grupos que están en condiciones de ser "legales" en sus países de residencia, pero cuya condición de género y etnicidad obstaculiza el acceso a la identidad formal[2].

En la región de LAC[3] las situaciones de subregistro e indocumentación constituyen un problema estructural que es reconocido por los estados y por la sociedad civil a pesar que un denominador común es la falta de información estadística suficiente, confiable y exhaustiva que permita dimensionar el problema.

A pesar de ello, los datos disponibles[4] indican que al menos un 14% de los niños y niñas en la región tienen problemas de documentación, agravándose esta situación entre los sectores en situación de pobreza y entre los grupos étnicos (indígenas y afro descendientes). En estos grupos, esos porcentajes pueden alcanzar hasta el 30% o más de los niños y niñas sin su registro adecuado de nacimiento y - en el caso de la población adulta - los niveles de indocumentación pueden en promedio alcanzar un rango de entre 10% -en el promedio general de la población- a un 30% y hasta un 50% entre los grupos vulnerables (pobres, indígenas y/o afro descendientes viviendo en zonas rurales).

A su vez, la poca información estadística existente y los hallazgos de algunos estudios realizados en la región, así como la experiencia de trabajo de diversas organizaciones no gubernamentales, permiten hipotetizar la existencia de una situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres respecto del acceso a la identidad legal. Estas desigualdades se agravan en las situaciones de pobreza y por la condición étnica.

Es decir, las mujeres son más vulnerables al conjugarse su condición de género, con la pobreza y la pertenencia a grupos étnicos, no pudiendo acceder a las mismas posibilidades y oportunidades de

[2] De este modo queda fuera del análisis la situación de los y las migrantes y de los procesos que esta situación conlleva en torno a su condición de legalidad-ilegalidad y de asignación de ciudadanía.

3 LAC Latina América y el Caribe

[4] Producidos por estudios e investigaciones realizadas por distintos centros de investigación y organismos internacionales de cooperación, así como por algunas inferencias que pueden hacerse a partir de analizar variables proxys en los censos nacionales de los distintos países

desarrollo personal y social. Esta vulnerabilidad tiene su expresión en lo referente al acceso y ejercicio del derecho a la identidad legal como derecho que habilita otros derechos y es una expresión más de las relaciones de género que plantean situaciones de desigualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades sociales en general.

La identidad legal implica el reconocimiento legal de la existencia de las personas por parte de los Estados. Por ello, es considerada -por diversos tratados y convenciones internacionales- como un derecho humano y social fundamental. Es decir, la identidad legal otorga ciudadanía, siendo por ello un derecho que habilita otros derechos (a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la participación política, etc.).

La Convención sobre los Derechos del Niño es el documento jurídico que reseña las bases constitutivas del reconocimiento del derecho a la identidad refiriendo a la inscripción del nacimiento, el derecho a un nombre y a una nacionalidad; siendo elocuente respecto de la responsabilidad de los Estados para proteger y hacer efectivo este derecho.

La identidad legal se concretiza a través de dos procedimientos específicos pero interrelacionados: el registro oportuno de los nacimientos y la obtención de un documento nacional de identidad (Cédula y/o DNI en sus diferentes formatos y modalidades según cada país). Por ello la ausencia de registro y/o registro tardío de las personas se constituye en la antesala de las situaciones de indocumentación en la vida adulta.

En este escenario, el registro de nacimientos, la expedición de un certificado o acta o partida de nacimiento y de un documento de identidad, son la prueba más visible del reconocimiento legal, por parte de un Estado, de la existencia del niño/a y/o de un adulto como miembros de la sociedad. Es decir que, aunque la inscripción del nacimiento en un registro no signifique de por sí una garantía de acceso a la educación, la salud, la protección social y la participación ciudadana, su ausencia puede poner estos derechos fundamentales fuera del alcance de los sujetos, afectando en mayor medida a aquellos que se encuentran vulnerados por razones económicas, culturales y sociales. Esta situación se agrava cuando concurren, además, factores de exclusión como el de género, la condición socio económica o la pertenencia a un determinado grupo étnico o nacionalidad.

Este acto inicial en la vida de una persona está determinado y condicionado por un conjunto de relaciones sociales que asignan un "lugar" específico a los sujetos/sujetas en la sociedad. Paralelamente a esta asignación de existencia legal y por tanto del reconocimiento de ciudadanía se van construyendo las subjetividades e identidades desde el nacimiento hasta la adultez. La asignación y o negación de la identidad legal se imbrica con la construcción de la ciudadanía y con la configuración de las subjetividades, en particular de las de condición étnica y de género. Ello implica la puesta en juego de sentimientos y valoraciones acerca de la propia identidad, así como intereses específicos conectados a los estereotipos de raza, de género y a los comportamientos, roles y actitudes asociados a estas identidades.

Desde una perspectiva sociocultural estas subjetividades se van construyendo inicialmente a través del proceso de socialización familiar y posteriormente a través del sistema educativo, internalizándose las valoraciones que los sujetos, las instituciones y las sociedades promueven, asumen, reproducen o transforman acerca de los roles de género y de las relaciones sociales. Como lo afirma Alarcón (Alarcón Norma; 1990), "la necesidad de asignarnos múltiples registros de existencia surge de la creencia de que la subjetividad no puede ser conocida mediante un único "tema" discursivo." Estos múltiples ejes están en intersección constante y se implican mutuamente, posibilitando que cada uno pueda afectar al otro en el plano subjetivo.

Todo ello marca la importancia de analizar esta cuestión a lo largo del ciclo de vida de las personas ya que, como antes se indicó, este es un derecho que habilita otros derechos y, por lo tanto, es un derecho fundamental para el logro del ejercicio pleno de la ciudadanía.

3. Diferenciación social y acceso a la identidad legal como condición de ciudadanía.

La cuestión social analizada puede ser analizada desde dos planos de análisis: el de los marcos valorativos alrededor de la identidad y la ciudadanía, y el de las respuestas y prácticas de los estados en relación con el respeto y garantía del ejercicio de este derecho.

La noción de "sistemas de diferenciación social" que plantea Jeanine Anderson aporta elementos centrales para el análisis del acceso diferencial a la identidad legal, en la medida que refiere a las categorías de clase social, etnía, raza y género, como categorías de diferencia a partir de las cuales se instituyen sistemas de diferenciación y de dominación, que también son reflejados por el modo en que se diseñan y ejecutan políticas públicas. Señala el carácter interseccional de estos sistemas, lo

que configura una trama compleja de determinaciones estructurales que condicionan las posibilidades y oportunidades de inclusión y desarrollo personal y social de los sujetos y grupos sociales.

La diferenciación por etnia y por género se constituyen en un eje central para la comprensión del problema, ya que en LAC las poblaciones indígenas y afro descendientes siguen siendo hoy excluidas del acceso a bienes y servicios básicos y del desarrollo de las potencialidades y capacidades individuales y sociales, así como del ejercicio de una ciudadanía plena e integral. Y dentro de estas comunidades étnicas la situación de la mujer es el resultado de relaciones de género subordinadas a un patrón androcéntrico, que impone prácticas de subalternización de las mismas. Esto se agrava en la medida que la situación de pobreza obliga a priorizar la "inversión familiar" (tiempo, recursos) en aquellos miembros del grupo familiar que tradicionalmente establecen un vínculo productivo con la esfera pública al insertarse en el mercado laboral (formal e informal), para lo cual la inscripción del nacimiento y la obtención de un documento es requisito o condición de inserción educativa, social y productiva. El valor económico productivo del varón frente al valor reproductivo de las mujeres, en el marco de economías familiares de subsistencia de los grupos étnicos condiciona la priorización de la "legalización" de la existencia de los varones en detrimento de las mujeres indígenas y afro, en tanto es en ellos en quienes recae la responsabilidad de establecer los vínculos de intercambio económico productivo y, por tanto, son los que se relacionan con el ámbito público. En este último, la "identificación legal" de los varones se constituye en un elemento de "reconocimiento y pertenencia".

Es evidente entonces que estos patrones de "diferenciación social" intervienen determinando prioridades y exclusiones respecto del reconocimiento del valor de la ciudadanía para las mujeres y para los grupos étnicos, tanto desde los propios marcos culturales de los pueblos indígenas y afro descendientes, como desde las lógicas y prácticas discriminatorias que se ejercen desde los Estados respecto de quienes son reconocidos como ciudadanos.

En el caso de las mujeres, la pertenencia a grupos étnicos opera en dos sentidos que acentúan su exclusión. Por un lado, desde el racismo y discriminación que la sociedad ejerce y, por otro, desde las propias pautas culturales de sus comunidades, referidas a la concepción de la vida, la crianza, el lugar de la mujer en la sociedad y también al valor y significado asignado a la relación con el Estado y sus reglas.

Esto incide en el no reconocimiento del valor del acceso a la identidad jurídica de las mujeres, dado el rol previsto y esperado para ellas en estas comunidades, vinculado a la reproducción social en el ámbito privado doméstico. Es decir que el abordaje de esta cuestión permite poner en juego y articular en el análisis determinaciones estructurales del contexto socio económico y cultural que se juegan en el espacio de lo público y, en particular, las formas de expresión de estos determinantes en las familias y en las comunidades, entendidas como universos de relaciones, como redes de relaciones. En esos universos relacionales se tejen y se construyen las subjetividades e identidades de las personas.

Esto señala la relevancia de indagar cómo se construyen estas subjetividades en la interrelación de múltiples determinaciones que inciden en el acceso a la identidad legal y que van generando posiciones de sujeto, con sus correspondientes subjetividades e identidades, desde la ruralidad, desde la condición de pobreza, desde ser mujer, desde la pertenencia étnica, etc. Y cómo estas determinaciones operan desde los tramos iniciales de la vida y a lo largo de todo el trayecto de vida de las mujeres; y cómo éstas - en un marco de determinaciones múltiples– obstaculizan el acceso a una ciudadanía plena e integral para las mujeres (pobres, indígenas y afro descendientes) - que se inicia con el reconocimiento y ejercicio del derecho a la identidad legal.

El concepto de "hábitus" de Bourdieu ayuda a esclarecer este análisis ya que ofrece elementos analíticos que permiten identificar y comprender la naturalización del orden social. El hábitus como estructuras sociales inscriptas en los sujetos, sujetados a un orden simbólico determinado por un mundo social que imprime una percepción del mundo y de las relaciones sociales que funciona como naturaleza. Es decir, instituye la diferencia entre los sexos como relación constitutiva de la estructura del orden social y naturaliza la dominación social (de género, étnica).

Es decir que, *la triada dominación- diferenciación subordinada- naturalización (de la diferencia),* coloca una determinación estructural en el orden simbólico y material que los sujetos reproducen en sus relaciones sociales y esto incluye a las familias. En esos universos relacionales y en sus prácticas "los hábitus" como estructuras sociales internalizadas y actuadas, se expresan en la manera de concebir el mundo y en las prácticas cotidianas de las familias indígenas y afro.

De ese modo se internalizan patrones de discriminación y de subalternización, que marcan la trayectoria de vida de los sujetos. La invisibilización de las niñas que no son registradas al nacer, implica dificultades para su documentación en la edad adulta reproduciendo situaciones de

restricción y de negación de su condición de sujetos de derechos y por ende de su ciudadanización. Aquí es valioso introducir el enfoque de "curso o trayectoria de vida" desarrollado por Halfom y Hochstein, que se dirige a analizar la secuencia de eventos a lo largo de una vida completa y también da cuenta de las influencias inter generacionales. Este concepto es enriquecido con los aportes de Elder quien define la "trayectoria de vida desde la niñez en adelante como influenciada por el ambiente prevalente histórico, social económico y cultural".

Aún en situaciones que operan desde un sentido de no discriminación, esta problemática se vuelve a veces irresoluble. Tal es el caso de los sistemas educativos, que en los cinco países analizados, flexibilizan la exigencia de la presentación del acta de nacimiento de los niños/as para la inscripción en la escuela, priorizando por sobre todo su inclusión. Pero a la finalización del ciclo escolar primario el acta de nacimiento se hace imprescindible para obtener la acreditación de los estudios y en ese momento se presentan dificultades mayores para regularizar la situación documental de los niños/as. Antes esas dificultades (administrativas y económicas), vuelve a prevalecer la opción por documentar a los varones, ya que estos necesitarán obtener el documento de identidad en la mayoría de edad para ingresar al ejército o para ingresar al mercado laboral. Esto implica una postergación del acceso a la identidad legal de las mujeres.

Estos conceptos permiten profundizar la comprensión de la problemática de acceso a la identidad legal, superando la mirada fragmentada sobre las "etapas" de vida de los sujetos, los grupos y comunidades, para abordar el proceso de construcción de esas trayectorias como un continuo, en el cual lo que suceda en cada momento del proceso vital incide en los otros facilitando u obstaculizando el desarrollo de las potencialidades personales y el aprovechamiento de las oportunidades sociales.

3. Algunas hipótesis de trabajo.

- La interrelación entre condición de pobreza, ruralidad y etnicidad determina la ocurrencia de un fenómeno de reproducción intergeneracional e intrafamiliar de problemas de documentación que afecta primordialmente a las mujeres y por ende las limita y/o excluye del acceso a la identidad legal y al ejercicio pleno de la ciudadanía
- Esta conjugación de múltiples determinaciones económicas (pobreza), étnicas (indígenas y afros) y las relaciones de género dominantes condicionan las posiciones de sujeto y la

construcción de subjetividades de género, reforzando la subordinación de las mujeres indígenas y afro descendientes, limitando el reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

- La situación de estas mujeres refleja su existencia en múltiples *posiciones de sujeto que son el resultado de diversos ejes de diferencia,* atravesados por discursos y prácticas que pueden ser y, a menudo lo son, recíprocamente contradictorios.
- El analfabetismo y los bajos niveles educativos alcanzados por las mujeres indígenas y afro descendientes que viven en zonas rurales en los cinco países analizados, dificulta su comprensión de las gestiones y trámites requeridos para efectivizar las inscripciones de nacimientos en los Registros Civiles.
- El bajo dominio o poca fluidez en el manejo del idioma español que es predominante entre las mujeres indígenas que viven en zonas rurales en los países objeto de estudio, constituye una barrera para su acceso a la información, comprensión y realización de los trámites requeridos para la inscripción de los nacimientos y para gestionar el documento de identidad.
- La persistencia de prácticas tradicionales en torno al acceso al cuidado de la salud (partos domiciliarios) de las mujeres en las comunidades indígenas y afro descendientes, dificulta y obstaculiza la construcción de un vínculo de las mujeres con la oferta de servicios del estado que inciden en el registro oportuno de nacimientos y en la posterior cadena de problemas de documentación.
- Las prácticas discriminatorias de los organismos del estado y en especial de los servicios de salud y de los registros civiles como instituciones involucradas en el registro de los nacimientos y la documentación, refuerzan la exclusión de las mujeres pertenecientes a grupos étnicos, reforzando la construcción de subjetividades subalternizadas, colocando barreras para el auto reconocimiento de las mujeres como sujetos de derecho.
- Los sistemas de información oficiales (estadísticas oficiales, censos, encuestas nacionales, etc.) invisibilizan la situación de las mujeres y de los grupos étnicos, a partir de sustentarse en sistemas categoriales que niegan la existencia de estos grupos o bien refuerzan los efectos estigmatizantes de los sistemas de diferenciación social (asignaciones de lugares, roles y categorías sociales "marcadas" y "no marcadas").
- La ausencia de la noción del derecho a la identidad legal en la formulación de las políticas públicas conspira contra el ejercicio de este derecho, inhabilitando la construcción de una ciudadanía integral para todos y todas.

Bibliografía de referencia

- Alarcón, Norma., "The Theoretical Subject(s) of This Bridge called my Back and Anglo-American Feminism", en Anzaldúa, G. (ed.) Making Face, Making Soul, Haciendo caras. Creative and Critical Perspectives by Feminists of Color, San Francisco, Aunt Lutte Books, 1990.
- Amorós, Celia: "Por una ilustración multicultural", Documentos PRIGEPP, 2007.
- BID - Banco Interamericano de Desarrollo - Departamento de Investigación- Suzanne Duryea, Analia Olgiati, Leslie Stone: "El Sub registro de Nacimientos en América Latina". Washington DC. Enero, 2006.
- BID – Ideas para el Desarrollo en las Américas: "Ocultos a plena vista: ciudadanos indocumentados en América Latina". Volumen 9. Enero – Abril, 2006
- Bonder, Gloria: "La educación interpelada: problemáticas emergentes en el campo social y en las relaciones de género", Seminario Infancias y Género. Documentos PRIFEPP. 2008.
- Bourdieu, Pierre: "La dominación masculina", Seminario Infancias y Género. Documentos PRIFEPP. 2008.
- Bustelo, Eduardo: "Estado de Indefensión", Seminario Infancias y Género. Documentos PRIFEPP. 2008.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe: "Pueblos indígenas y afro descendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas". Santiago de Chile, del 27 al 29 de abril del 2005.
- Fraser, Nancy: "Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente*. Documentos PRIGEPP. 2007.
- Halfon, Neal; Hochstein, Miles: "Desarrollo de la salud en el curso de vida: un marco integrado para el desarrollo de la salud, política e investigación". The Mlbank Quarterly. Volumen 80, Número 3, 2002. Seminario Infancias y Género. Documentos PRIGEPP. 2008.
- Jelin, Elizabeth: "Pan y afectos", Capítulo 1. Seminario Infancias y Género. Documentos PRIFEPP. 2008.
- Ochy Curiel: "La Crítica Postcolonial desde las Prácticas Políticas del Feminismo Antiracista". Documentos PRIGEPP 2008.
- Plan Internacional: "Hazme visible. Estudio de situación y bases de un programa regional de apoyo al registro de nacimientos de niños y niñas". Editorial Plural, Bolivia, 2007.

- Plan internacional: "Proyecto de Sistematización de las Experiencias de Trabajo Sobre Registro de Nacimiento con Niños y Niñas Indígenas en Cuatro Países Latinoamericanos." Oficina Regional para las Américas. Agosto 2007, (mimeo).
- Quijano, Aníbal: "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En libro: "La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Edgardo Lander (comp.) CLACSO. Documentos PRIGEPP 2008.
- Sala Mariela: "Políticas culturales en América Latina: el imperativo de la interculturalidad". Documentos PRIGEPP. 2007.
- Sassoon, Anne: "Igualdad, diferencia, ciudadanía" en "Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI". Documentos PRIGEPP. 2007.
- Sen, Amartya (1992) "Conceptos de pobreza"y"Pobreza: identificación y agregación" en Beccaria y otros "América Latina: el reto de la pobreza. Conceptos, métodos, magnitud, características y evolución", PNUD, Bogotá, Colombia.
- UNICEF: "Asegurar los derechos de los niños indígenas". Innocenti Digest 11. Florencia – Italia. Noviembre de 2003
- UNICEF: "El registro de nacimiento: el derecho a tener derechos". Innocenti Digest 9. Florencia – Italia. Marzo de 2002
- Valenzuela, M.E.; Rangel, M. (coord.) "Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina". Capitulo 2: "Categorías de Diferencia, trayectorias de desigualdad: superar la pobreza femenina diversa en América Latina ", Anderson, Jeanine, Santiago de Chile: OIT, 2004.http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/cinter/des_ecr.htm
- World Bank - Ponce, Juan: "Más allá de los promedios: afro descendientes en América Latina. Los afroecuatorianos". Editoras: Josefina Stubbs y Hiska N. Reyes. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, Washington, DC. Febrero, 2006